Tribunal de Contas da União

Secretaria das Sessões

PLENÁRIO

Sessão Ordinária

ATA Nº 48 DE 5 DE DEZEMBRO DE 2018

Data da aprovação: *12 de dezembro de 2018*

Data da publicação no D.O.U.: *7 de janeiro de 2019*

Acórdãos apreciados por relação: *2817 a 2847*

Acórdãos apreciados de forma unitária: *2848 a 2897*

ATA 48, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2018
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Raimundo Carreiro
Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
Secretário das Sessões: AUFC Marcio André Santos de Albuquerque
Subsecretária do Plenário: AUFC Daniela Duarte do Nascimento

Às 14 horas e 43 minutos, a Presidência declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Bruno Dantas, dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Vital do Rêgo), Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira, bem como da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausente, em missão oficial, o Ministro Vital do Rêgo.

ELEIÇÕES DO PRESIDENTE E DO VICE-PRESIDENTE DO TCU

A Presidência informou que a primeira parte da sessão se destina ao processamento das eleições de Presidente e Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União para o ano civil de 2019, e, em sua segunda parte, à apreciação de processos incluídos em pauta.

Nos termos dos incisos II e III do § 7º do art. 24 do Regimento Interno, o Ministro Vital do Rêgo encaminhou à Presidência seus votos, em sobrecartas fechadas, que foram depositadas na urna sem quebra de sigilo.

Processada a eleição para Presidente e encontrados na urna nove votos, dos quais oito para o Ministro José Múcio Monteiro e um para a Ministra Ana Arraes, foi proclamado eleito Presidente do Tribunal de Contas da União, para o ano civil de 2019, o Ministro José Múcio Monteiro.

Realizada a eleição para Vice-Presidente e encontrados na urna nove votos, todos para a Ministra Ana Arraes, foi proclamada eleita Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União, para o ano civil de 2019, a Ministra Ana Arraes.

A Presidência convocou, então, sessão extraordinária para posse dos eleitos para o próximo dia 11 de dezembro, às 10 horas, e, às 14 horas e 51 minutos, suspendeu a sessão por cinco minutos para os cumprimentos aos Ministros eleitos.

DISCURSO DE DESPEDIDA DO PRESIDENTE RAIMUNDO CARREIRO

Às 14 horas e 56 minutos, o Presidente Raimundo Carreiro reabriu a sessão ordinária e, conforme registrado no encerramento da sessão do dia 28 de novembro último, proferiu seu discurso (relatório) de despedida. Em seguida o Ministro Walton Alencar Rodrigues e a Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, usaram da palavra. O inteiro teor dos pronunciamentos consta do Anexo I desta Ata.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata 47, referente à sessão ordinária realizada em 28 de novembro de 2018 (Regimento Interno, artigo 101).

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

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

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com o parágrafo único do artigo 28 do Regimento Interno e nos termos da Portaria da Presidência 304/2018, entre os dias 29 de novembro e 5 de dezembro, foi realizado sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Processo: 041.406/2018-4
Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 66, § 4º, da Resolução nº 136/2000 - TCU).
Motivo do sorteio: Resolução - TCU nº 280/2016, artigos 8º a 11, 42 e 43
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos de Obras
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 029.362/2014-8/R001
Recorrente: Francisco Araújo Galeno
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 022.969/2015-2/R001
Recorrente: PREFEITURA DOS CONDOMINIOS DO SETOR DE DIVERSOES SUL
Motivo do sorteio: Recurso de revisão
Relator sorteado: AROLDO CEDRAZ

Recurso: 023.039/2015-9/R001
Recorrente: F. K. MEDICOS ASSOCIADOS LTDA - ME
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 004.061/2017-9/R001
Recorrente: Ilma Silva Cardoso
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: AROLDO CEDRAZ

Recurso: 010.661/2017-4/R001
Recorrente: ANTONIO BAIL
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 016.146/2017-4/R001
Recorrente: Omar Sousa Barbosa
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 024.768/2017-0/R001
Recorrente: Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 034.723/2017-0/R001
Recorrente: RAIMUNDO BENTO VIEIRA FILHO
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: VITAL DO RÊGO

Recurso: 010.713/2018-2/R001
Recorrente: ALDO DE JESUS MUNIZ
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 015.521/2018-4/R001
Recorrente: FRANCISCO ROBERTO DE CASTRO SOUSA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

QUESTÃO DE ORDEM: (v. inteiro teor no Anexo II desta Ata):

Da Presidência:

Na discussão do processo **TC-002.588/2009-0**, o Plenário deliberou e aprovou a seguinte questão de ordem submetida pela Presidência: "Por ausência de previsão regimental, não é permitida a utilização de equipamentos multimídia pelos advogados ou pelos interessados (partes) por ocasião da produção de sustentação oral." **(Questão de Ordem nº 6/2018)**

COMUNICAÇÕES (v. inteiro teor no Anexo III desta Ata):

Da Presidência:

Distribuição, para apreciação pelo Plenário, da Lista de Alto Risco da Administração Pública (LAR), que tem como objetivo principal apresentar ao Congresso Nacional, à Administração Pública e à sociedade brasileira as situações-problema e os objetos de controle que tenham possibilidade de ocorrer, que geram impactos sociais e econômicos significativos, bem como que possuam tendência de agravamento em função da ausência de ações de controle ou de intervenção do Estado para solução das referidas situações. Aprovada a lista e autorizada a sua divulgação. O inteiro teor da LAR consta do Anexo III desta Ata.

Encaminhado ao Presidente do Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 1.485-GP/TCU, de 30/11/2018, o Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União referente ao 3º trimestre do exercício de 2018.

Disponibilizada, no portal do TCU, a nova página exclusiva das sessões colegiadas do Tribunal, desenvolvida pela Secretaria das Sessões (Seses) e pela Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação (STI), onde é possível acessar as pautas, as atas e os vídeos das sessões do Plenário e das Câmaras, bem como assistir à discussão de um processo específico, pois os vídeos das sessões passam a ser indexados por número e tipo de processo, bem como por relator.

Realizado, no dia 4 de dezembro, no Auditório Ministro Pereira Lira, o Seminário "Pacto Federativo na Educação Brasileira: Desafios e Caminhos", promovido pelo TCU em parceria com a ONG "Todos pela Educação", no âmbito do acordo de cooperação que abrange a realização de estudo acerca do tema e a identificação de boas práticas.

Destaque, entre as fiscalizações iniciadas recentemente, para a auditoria de conformidade na Secretaria do Patrimônio da União (SPU), sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, objeto do TC-041.024/2018-4, com o objetivo de avaliar a legalidade das locações de imóveis realizadas no âmbito da Administração Pública Federal, em especial quanto a economicidade, especificação do objeto e forma de seleção da empresa a ser contratada.

Aprovado, mediante Portaria-TCU nº 345, de 4/12/2108, o Roteiro "O TCU e o Controle Social", produzido pela Segecex, que tem como objetivos difundir entre as unidades técnicas do Tribunal oportunidades de ações de controle em parceria com a sociedade; alertar essas unidades sobre a necessidade de gerenciamento de riscos nas aludidas ações; e fornecer bases para a elaboração de uma "Estratégia de fortalecimento da parceria com a sociedade para o controle da Administração Pública". O inteiro teor da referida portaria e o roteiro em comento constam do Anexo III desta Ata.

Inaugurado, no último dia 3 de dezembro, o Sistema de Geração de Energia por Sistema Fotovoltaico no Tribunal, dando prosseguimento às iniciativas desenvolvidas pelo TCU na busca de boas práticas de sustentabilidade e de inovação.

Realizado na manhã de hoje, 5 de dezembro, no Salão Nobre do Tribunal, sob orientação da Presidência, café da manhã de confraternização entre os Ministros, Ministros-Substitutos, Membros do Ministério Público e a equipe de gestores e servidores.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou, por relação, os acórdãos de nºs 2817 a 2847.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

TC-009.953/2018-3, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues;
TC-013.716/2012-3 e TC-036.425/2012-5, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;
TC-011.645/2018-0, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes,
TC-033.061/2010-6, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, a pedido do revisor (art.119), Ministro-Substituto André Luís de Carvalho;
TC-034.481/2018-4, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
TC-001.160/2001-7, TC-013.131/2005-0 e TC-031.240/2010-0, cujo relator é o Ministro José Múcio Monteiro;
TC-001.118/2015-3, TC-001.305/2015-8, TC-003.089/2001-9, TC-003.179/2001-8, TC-009.571/2016-7, TC-010.240/2017-9, TC-010.262/2011-3, TC-017.154/2014-6, TC-025.204/2014-9, TC-028.078/2014-4, TC-029.639/2017-4, TC-031.445/2018-7 e TC-040.837/2018-1, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas;
TC-004.184/2018-1, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo;
TC-026.468/2011-5, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, a pedido do revisor (art.119), Ministro Benjamin Zymler;

TC-029.058/2014-7 e TC-040.887/2018-9, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e

TC-030.126/2018-5 e TC-033.980/2018-7, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

PROCESSO TRANSFERIDO DA PAUTA DA SESSÃO RESERVADA

O processo TC-022.354/2017-4, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, foi transferido da pauta da sessão extraordinária reservada que seria realizada nesta data para a presente sessão.

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 119 do Regimento Interno, foi suspensa a votação do processo **TC-006.134/2012-2**, que trata de pedido de reexame contra deliberação que aplicou multa aos recorrentes em processo de representação sobre possíveis irregularidades em termo de parceria que tinha por objetivo "a promoção de ações conjuntas visando a total realização das atividades de manutenção e fortalecimento das expressões culturais e apoio ao pleno desenvolvimento e sustentabilidade dos grupos e redes de agentes culturais responsáveis pela diversidade das expressões culturais brasileiras, no âmbito da Convenção da Diversidade", cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, em função de pedido de vista formulado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, então convocado para substituir o Ministro Vital do Rêgo. Já votou o relator (v. Anexo V desta Ata).

Com base no artigo 119 do Regimento Interno, foi suspensa a votação do processo **TC-011.987/2005-0**, que trata recurso de reconsideração contra deliberação que julgou irregulares as contas dos recorrentes, aplicando-lhes multa em razão de irregularidades apuradas no processo de contas anuais da Secretaria Executiva do Ministério dos Esportes relativas ao exercício de 2004, cujo relator é o Ministro José Múcio Monteiro, em função de pedido de vista formulado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, então convocado para substituir o Ministro Vital do Rêgo. O Dr. Fábio Franklin Amaral não compareceu para produzir a sustentação oral em nome de Ricardo Leyser Gonçalves. Já votou o relator (v. Anexo V desta Ata).

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a discussão do processo **TC-010.438/2015-7**, que trata de embargos de declaração opostos em face de deliberação que negou provimento a pedido de reexame em processo de denúncia sobre irregularidades ocorridas no Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Roraima (CBMRR), por meio de promoções indevidas de oficiais integrantes do quadro de militares do extinto Território Federal de Roraima com injustificado dispêndio de recursos federais, cujo relator é o Ministro José Múcio Monteiro, em função de pedido de vista formulado pelo Ministro Bruno Dantas.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a discussão do processo **TC-024.950/2014-9**, que trata de embargos de declaração interpostos contra acórdão que deu provimento parcial a recurso de revisão do recorrente relativo a auditoria realizada no Dnit com o objetivo de avaliar os procedimentos para elaboração, análise e aprovação de anteprojetos utilizados em licitações sob o regime de contratação integrada (RDCi), previsto na Lei 12.462/2011, cuja relatora é a Ministra Ana Arraes, em função de pedido de vista formulado pelo Ministro Benjamin Zymler.

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo **TC-001.883/2015-1**, que trata de tomada de contas especial instaurada em razão do não encaminhamento de toda a documentação exigida para a prestação de contas dos recursos pactuados por meio de convênio que teve por objeto apoiar o evento "XVI Feira Agropecuária de Colômbia", cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, os Drs. Huilder Magno de

Souza e Mariana de Carvalho Nery não compareceram para produzir sustentação oral em nome de Premium Avança Brasil e Cláudia Gomes Melo. Acórdão 2848.

Na apreciação do processo **TC-011.987/2005-0**, que trata de recurso de reconsideração contra deliberação que julgou irregulares as contas dos recorrentes, aplicando-lhes multa em razão de irregularidades apuradas no processo de contas anuais, referente ao exercício de 2004, no âmbito do Ministério dos Esportes, cujo relator é o Ministro José Múcio Monteiro, o Dr. Fábio Franklin Amaral não compareceu para produzir sustentação oral em nome de Ricardo Leyser Gonçalves. O processo foi objeto de pedido de vista.

Na apreciação dos processos **TC-004.674/2017-0**, **TC-004.679/2017-2, TC-004.689/2017-8, TC-004.690/2017-6, TC-004.692/2017-9, TC-004.706/2017-0 e TC-004.708/2017-2,** que tratam de tomadas de contas especiais para apurar débito decorrente de fraude no pagamento de bolsas/auxílios (operação " Research" da Polícia Federal), no âmbito da Universidade Federal do Estado do Paraná, cuja relatora é a Ministra Ana Arraes, o Dr. Flávio Pansieri produziu sustentação oral em nome de Lucia Regina Assumpção Montanhini. Acórdãos 2849, 2850, 2851, 2852, 2853, 2854 e 2855.

Na apreciação dos processos **TC-004.694/2017-1**, **004.701/2017-8 e TC-004.704/2017-7,** que tratam de tomadas de contas especiais para apurar débito decorrente de fraude no pagamento de bolsas/auxílios (operação " Research" da Polícia Federal), no âmbito da Universidade Federal do Estado do Paraná, cuja relatora é a Ministra Ana Arraes, a Presidência indeferiu os pedidos de sustentação oral requeridos pelo Dr. Flávio Pansieri em nome de Lucia Regina Assumpção Montanhini, tendo em vista que **a requerente não é parte nos autos**, com base no **caput** do art. 168 do Regimento Interno. Acórdão 2856, 2857 e 2858.

Na apreciação do processo **TC-012.230/2016-2**, que trata de auditoria realizada na Superintendência Nacional de Previdência Complementar, na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e no Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos com vistas a apurar a ocorrência de prejuízo nos fundos de investimentos dos quais o Postalis participa, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Vital do Rêgo, as Dras. Maria Augusta Rost e Mariana Mello Lombardi declinaram de produzir sustentação oral em nome de Antônio Carlos Conquista, Ernani de Souza Coelho, Júlio Vicente Lopes, Reginaldo Chaves de Alcântara e Rogério Ferreira Ubine. Acórdão 2860.

Na apreciação do processo **TC-002.588/2009-0**, que trata de tomada de contas especial instaurada com o objetivo de apurar os pagamentos indevidos, bem como de identificar os respectivos responsáveis por sobrepreços e superfaturamento nas obras de construção do Metrô de Salvador/BA, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, os Drs. Arthur Lima Guedes e Antônio Henrique Monteiro produziram sustentação oral em nome das empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez e da SIEMENS AG, respectivamente. A Dra. Ana Carolina Mazoni declinou de produzir sustentação oral em nome de Pedro Antônio Dantas Costa Cruz. Acórdão 2861.

Na apreciação do processo **TC-018.415/2018-0**, que trata de representação contra possíveis irregularidades em pregão eletrônico para registro de preços com vistas à aquisição de material de intendência – fardamento, constituído de calça, blusa e gorro, no âmbito do Comando Logístico do Comando do Exército, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, o Dr. Carlos Alberto Silva de Melo declinou de produzir sustentação oral em nome de Citel Comércio e Indústria Têxtil Ltda. Acórdão 2862.

Na apreciação do processo **TC-020.079/2018-4**, que trata de representação sobre possíveis irregularidades na aplicação de recursos provenientes de precatórios relativos ao extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), no tocante à subvinculação prevista no art. 22 da Lei 11.494/2007, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, a Presidência indeferiu o pedido de sustentação oral requerido pelo Deputado Federal João

Henrique Holanda Caldas, tendo em vista que **o requerente não é parte nos autos**, com base no **caput** do art. 168 do Regimento Interno. Acórdão 2866.

PROSSEGUIMENTOS DE VOTAÇÃO

Nos termos do § 3º do art. 119 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-023.999/2015-2 **(Atas nºs 16 e 17/2018), que trata de representação versando sobre a redução do capital social da Empresa Gestora de Ativos - Emgea, mediante absorção de prejuízos acumulados, na ausência expressa de decreto presidencial autorizando a operação, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz, primeiro revisor, o Ministro Walton Alencar Rodrigues e segundo revisor o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Acórdão 2863.**

Nos termos do § 3º do art. 119 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-006.569/2018-8 **(Ata nº 26/2018), que trata de representação em face de possíveis irregularidades nas contratações, mediante inexigibilidade de licitação, de curso preparatório em cujo quadro societário figurariam a sogra e a esposa de ex-presidente do TRT da 16ª Região, cujo relator é o Ministro José Múcio Monteiro, e revisor, o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Acórdão 2864.**

Nos termos do § 3º do art. 119 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-029.729/2014-9 **(Ata nº 36/2017), que trata de representação do MPTCU acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Banco do Brasil relacionadas à concessão de crédito a partir de linha subsidiada do BNDES, cujo relator é o Ministro José Múcio Monteiro, e revisor, o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Acórdão 2865.**

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

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

MINISTRO AUGUSTO NARDES

TC-001.883/2015-1 – Acórdão 2848

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

MINISTRA ANA ARRAES

TC-004.674/2017-0 – Acórdão 2849

O Ministro Benjamin Zymler usou da palavra para discutir a matéria e apresentou declaração de voto.

O Dr. Flávio Pansieri, representante legal de Lucia Regina Assumpção Montanhini, usou da palavra para estrito esclarecimento de matéria de fato, nos termos do § 8º do art. 168 do Regimento Interno, após a autorização do relator.

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

TC-004.679/2017-2 – Acórdão 2850

TC-004.689/2017-8 – Acórdão 2851

TC-004.690/2017-6 – Acórdão 2852

TC-004.692/2017-9 – Acórdão 2853

TC-004.706/2017-0 – Acórdão 2854

TC-004.708/2017-2 – Acórdão 2855

TC-004.694/2017-1 – Acórdão 2856

TC-004.701/2017-8 – Acórdão 2857

TC-004.704/2017-7 – Acórdão 2858

TC-004.707/2017-6 – Acórdão 2859

MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI em substituição ao MINISTRO VITAL DO RÊGO

TC-012.230/2016-2 – Acórdão 2860

Os Ministros Benjamin Zymler e Bruno Dantas usaram da palavra para discutir a matéria e apresentaram declarações de voto.

MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

TC-002.588/2009-0 – Acórdão 2861

Antes da produção de sustentação oral, o Plenário deliberou e aprovou a seguinte questão de ordem submetida pela Presidência: "Por ausência de previsão regimental, não é permitida a utilização de equipamentos multimídia pelos advogados ou pelos interessados (partes) por ocasião da produção de sustentação oral." **(Questão de Ordem nº 6/2018),** conforme despacho constante do Anexo II desta ata.

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

O Presidente Raimundo Carreiro submeteu, preliminarmente, ao Plenário o pedido da empresa Siemens AG para retirada do processo de pauta. A preliminar foi rejeitada.

O Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti propôs o registro de elogio nos assentamentos funcionais do AUFC Maurício Ferreira Wanderley, em razão da sua atuação no processo.

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

MINISTRO-SUBSTITUTO MARCOS BEMQUERER COSTA

TC-018.415/2018-0 – Acórdão 2862

MINISTRO AROLDO CEDRAZ

TC-023.999/2015-2 – Acórdão 2863

A Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva usou da palavra para discutir a matéria.

O Sr. Antônio Luiz Bronzeado, ex-dirigente da Emgea, usou da palavra para estrito esclarecimento de matéria de fato, nos termos do § 8º do art. 168 do Regimento Interno, após a autorização do relator.

O Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti apresentou voto divergente, que foi vencido pela maioria.

MINISTRO JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

TC-006.569/2018-8 – Acórdão 2864

TC-029.729/2014-9 – Acórdão 2865

MINISTRO WALTON ALENCAR RODRIGUES

TC-020.079/2018-4 – Acórdão 2866

O Ministro Benjamin Zymler apresentou declaração de voto. O Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti usou da palavra para discutir a matéria.

Com fulcro no inciso V do art. 16 do Regimento Interno, o Presidente Raimundo Carreiro registrou o quórum necessário de 6 votos para firmar entendimento.

TC-010.546/2009-4 – Acórdão 2867

TC-015.812/2018-9 – Acórdão 2868

TC-036.630/2018-7 – Acórdão 2869

TC-040.330/2018-4 – Acórdão 2870

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER

TC-010.911/2010-3 – Acórdão 2873

TC-013.777/2014-9 – Acórdão 2874

MINISTRO AUGUSTO NARDES

TC-009.979/2013-1 – Acórdão 2871

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

TC- 040.559/2018-1 – Acórdão 2875 – REFERENDO DE CAUTELAR

MINISTRO AROLDO CEDRAZ

TC-012.953/2017-2 – Acórdão 2876

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

TC-020.405/2017-0– Acórdão 2877

TC-028.455/2008-0 – Acórdão 2878

TC-032.094/2017-5 – Acórdão 2879

MINISTRO JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

TC-026.974/2018-5 – Acórdão 2872

TC-028.360/2011-7– Acórdão 2886

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

TC-028.938/2018-6 – Acórdão 2887

MINISTRA ANA ARRAES

TC-005.577/2018-7 – Acórdão 2880

TC-023.269/2018-9 – Acórdão 2881

TC-029.419/2014-0 – Acórdão 2882

MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI em substituição ao MINISTRO VITAL DO RÊGO

TC-010.334/2017-3 – Acórdão 2883

O Ministro Benjamin Zymler apresentou declaração de voto.

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

TC-025.551/2014-0 – Acórdão 2884

MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

TC-010.792/2014-7 – Acórdão 2885

TC-015.997/2018-9 – Acórdão 2888

TC-024.197/2014-9 – Acórdão 2889

MINISTRO-SUBSTITUTO MARCOS BEMQUERER COSTA

TC-003.043/2017-7 – Acórdão 2890

TC-015.603/2018-0– Acórdão 2891

TC-037.783/2011-4 – Acórdão 2892

MINISTRO-SUBSTITUTO ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

TC-016.161/2015-7 – Acórdão 2893

TC-022.354/2017-4 – Acórdão 2894

TC-036.101/2016-8 – Acórdão 2895

TC-040.335/2018-6 – Acórdão 2896 – REFERENDO DE CAUTELAR

MINISTRO-SUBSTITUTO WEDER DE OLIVEIRA

TC-023.937/2016-5 – Acórdão 2897

ACÓRDÃOS PROFERIDOS

Os acórdãos de nºs 2817 a 2847, apreciados por relação, estão transcritos a seguir. Da mesma forma, seguem transcritos os acórdãos de nºs 2848 a 2897, apreciados de forma unitária, que constam também do Anexo IV desta Ata, juntamente com os relatórios e votos em que se fundamentaram.

RELAÇÃO Nº 36/2018 – Plenário
Relator – Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

ACÓRDÃO Nº 2817/2018 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, e na forma do art. 218 do RI/TCU, em dar quitação ao responsável Antônio Carlos Gruner Bessa (CPF: 377.996.739-15), ante o recolhimento da multa imputada pelo Acórdão 643/2016-TCU-Plenário, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

Valor original da multa: R$ 5.000,00 Data de origem da multa: 23/3/2016
Valor recolhido: R$ 5.511,50 Data do recolhimento: 28/9/2018

1. Processo TC-004.446/2014-3 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
1.1. Responsáveis: Adailton Cardoso Dias (159.812.585-00); Antônio Carlos Gruner Bessa (377.996.739-15); Cesar Augusto Flores Santos (163.875.380-68); Jorge Ernesto Pinto Fraxe (108.617.424-00); João José dos Santos (542.170.249-91); Luiz Fernando de Pádua Fonseca (586.131.106-49); Mario Dirani (922.508.078-68); Wagner Fernando Fabre (169.266.769-68)
1.2. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Representação legal: Fernando Luiz Carvalho Dantas (OAB/DF 22.588)

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2818/2018 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, e na forma do art. 218 do RI/TCU, em dar quitação ao responsável Cássio Murilo Trovo Hidalgo (453.839.959-00), ante o recolhimento da multa imputada pelo subitem 9.1 do Acórdão 2.890/2014 – TCU – Plenário, confirmado pelo Acórdão 1.851/2015 – TCU – Plenário, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

Valor original da multa: R$ 7.000,00 Data de origem da multa: 29/10/2014
Valor recolhido: R$ 8.417,70 Data do recolhimento: parcelado

1. Processo TC-011.717/2011-4 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Apensos: 003.011/2016-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 003.013/2016-2 (COBRANÇA EXECUTIVA); 003.009/2016-5 (COBRANÇA EXECUTIVA); 003.010/2016-3 (COBRANÇA EXECUTIVA); 003.014/2016-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 003.012/2016-6 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Arildo Antonio de Campos (498.793.169-91); C. R. Martinez & Cia Ltda (04.375.328/0001-43); Cássio Murilo Trovo Hidalgo (453.839.959-00); Edinaldo da Silva (663.188.829-87); Gilberto Marciaki (349.349.529-34); Jamilson Bispo de Oliveira (762.109.879-15); Luiz dos Santos (016.560.109-41); Nelson Oliveira Belini (370.295.099-00); Raul Henrique Ribas Macedo (456.462.109-25); Raulino Vilvert da Silva (046.270.799-74)

1.3. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

1.4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Iporã - PR; Superintendência Estadual da Funasa No Paraná

1.5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

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

1.7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (SECEX-PR).

1.8. Representação legal: Vicente Souza Moura Filho e outros, representando Cássio Murilo Trovo Hidalgo; Gisela Alves dos Santos Trovo (25201/OAB-PR), representando Jamilson Bispo de Oliveira, Luiz dos Santos, Nelson Oliveira Belini, Raulino Vilvert da Silva, Gilberto Marciaki, Edinaldo da Silva e Cássio Murilo Trovo Hidalgo; Lourival Raimundo dos Santos (13538/OAB-PR) e outros, representando C. R. Martinez & Cia Ltda.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 38/2018 – Plenário
Relator – Ministro BENJAMIN ZYMLER

ACÓRDÃO Nº 2819/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno do TCU, c/c o Enunciado nº 145 da Súmula de Jurisprudência predominante do Tribunal, e no art. 27 da Lei nº

8.443/1992 c/c o art. 218 do Regimento Interno do TCU, em fazer as seguintes correções, por erro material, e em expedir a determinação exposta na sequência, de acordo com os pronunciamentos anteriores:

a) no item 8 do Acórdão 2190/2006-Plenário (peça 208), de modo que onde se lê: "Advogada constituído nos autos: Raquel Martins, OAB/SP nº 188.794", passe-se a ler "Advogados constituídos nos autos: Raquel Martins, OAB/SP 188.794 e Neyla Ney Teixeira Machado, OAB/PA 11.472";

b) no item 8 do Acórdão 2145/2012-Plenário (peça 125), de modo que onde se lê "Advogada constituída nos autos: Raquel Martins (OAB/DF nº 23.600)", passe-se a ler "Advogados constituídos nos autos: Patrícia Tiana Pacheco Lamarão (OAB/PA 10.455) e Neyla Ney Teixeira Machado, OAB/PA 11.472";

c) no subitem 1.6 do Acórdão 1048/2013-Plenário (peça 155), de modo que onde se lê: "Advogados constituídos nos autos: Raquel Martins (OAB/DF 23.600) e outros", passe-se a ler "Advogados constituídos nos autos: Pedro Elói Soares (OAB/DF 1586-A), representando Valdomiro Nery Moitinho e Antônio Contreiras Lima; Patrícia Tiana Pacheco Lamarão (OAB/PA 10.455), representando Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda.; Orlando da Mata e Souza (OAB/BA 2.024), representando o Espólio de Samuel Alves Julião e Marco Antônio do Coito Ribeiro (não advogado), representando Maia Melo Engenharia Ltda.";

d) no subitem 1.6 do Acórdão 207/2015-Plenário (peça 205), de modo que onde se lê "Advogados constituídos nos autos: Pedro Elói Soares (OAB/DF 1586-A) e outros", passe-se a ler "Advogados constituídos nos autos: Pedro Elói Soares (OAB/DF 1586-A), representando Valdomiro Nery Moitinho e Espólio de Antônio Contreiras Lima; Patrícia Tiana Pacheco Lamarão (OAB/PA 10.455), representando Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda.; Orlando da Mata e Souza (OAB/BA 2.024), representando o Espólio de Samuel Alves Julião e Marco Antônio do Coito Ribeiro (não advogado), representando Maia Melo Engenharia Ltda.";

e) no subitem 1.6 do Acórdão 1468/2015-Plenário (peça 215), de modo que onde se lê "Advogados constituídos nos autos: Pedro Elói Soares (OAB/DF 1586-A) e outros", passe-se a ler "Advogados constituídos nos autos: Pedro Elói Soares (OAB/DF 1586-A), representando Valdomiro Nery Moitinho e Espólio de Antônio Contreiras Lima; Patrícia Tiana Pacheco Lamarão (OAB/PA 10.455), representando Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda.; Orlando da Mata e Souza (OAB/BA 2.024), representando o Espólio de Samuel Alves Julião e Marco Antônio do Coito Ribeiro (não advogado), representando Maia Melo Engenharia Ltda.";

f) no subitem 1.8 do Acórdão 404/2017-Plenário (peça 266), de modo que onde se lê: "Representação legal: Juliana Barbosa Rocha (49633/OAB-DF) e outros, representando Valdomiro Nery Moitinho; Patricia Tiana Pacheco Lamarão (10455/OAB-PA) e outros, representando Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda.; Pedro Eloi Soares (1586-A/OAB-DF), representando Valdomiro Nery Moitinho e Antônio Contreiras Lima.", passe-se a ler "Representação legal: Juliana Barbosa Rocha (49633/OAB-DF) e outros, representando Valdomiro Nery Moitinho; Patricia Tiana Pacheco Lamarão (10455/OAB-PA) e outros, representando Viriato Cardoso Construções e Projetos Eireli; Pedro Eloi Soares (1586-A/OAB-DF), representando Valdomiro Nery Moitinho e Antônio Contreiras Lima; Orlando da Mata e Souza (OAB/BA 2.024), representando o Espólio de Samuel Alves Julião e Marco Antônio do Coito Ribeiro (não advogado), representando Maia Melo Engenharia Ltda."

g) no subitem 1.7 do Acórdão 1286/2017-Plenário (peça 342), de modo que onde se lê: "Representação legal: Juliana Barbosa Rocha (49633/OAB-DF) e outros, representando Valdomiro Nery Moitinho; Patricia Tiana Pacheco Lamarão (10455/OAB-PA) e outros, representando Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda.; Pedro Eloi Soares (1586-A/OAB-DF), representando Valdomiro Nery Moitinho e Antônio Contreiras Lima.", passe-se a ler "Representação legal: Juliana Barbosa Rocha (49633/OAB-DF) e outros, representando Valdomiro Nery Moitinho; Patricia Tiana Pacheco Lamarão (10455/OAB-PA) e outros, representando Viriato Cardoso Construções e Projetos Eireli; Pedro Eloi Soares (1586-A/OAB-DF), representando Valdomiro Nery Moitinho e Antônio

Contreiras Lima; Orlando da Mata e Souza (OAB/BA 2.024), representando o Espólio de Samuel Alves Julião e Marco Antônio do Coito Ribeiro (não advogado), representando Maia Melo Engenharia Ltda.".

1. Processo TC-006.513/1997-2 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Antônio Contreiras Lima (000.697.285-34); Maia Melo Engenharia Ltda. (08.156.424/0001-51); Samuel Alves Julião (003.362.205-10); Valdomiro Nery Moitinho (036.797.055-49); Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda. (15.145.162/0001-95)

1.2. Entidade: Grupo Executivo Para Extinção do Dner - MT (em Liquidação)

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (SECEX-BA).

1.6. Representação legal: Juliana Barbosa Rocha (49633/OAB-DF) e outros, representando Valdomiro Nery Moitinho; Patricia Tiana Pacheco Lamarão (10455/OAB-PA) e outros, representando Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda.; Pedro Eloi Soares (1586-A/OAB-DF), representando Valdomiro Nery Moitinho e Antônio Contreiras Lima; Orlando da Mata e Souza (OAB/BA 2.024), representando o Espólio de Samuel Alves Julião e Marco Antônio do Coito Ribeiro (não advogado), representando Maia Melo Engenharia Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. determinar à Secex/BA que:

1.7.1.1. refaça as notificações aos responsáveis e aos respectivos procuradores de todos os acórdãos proferidos ao longo do TC 006.513/1997-2, com as informações do acórdão retificador;

1.7.1.2. constitua, se já não tiver feito, processos de cobrança executiva do débito de que trata o item 9.1 do Acórdão 1.428/2005 – Plenário;

1.7.2 dar ciência do presente acórdão ao Ministério Público da União, ao Dnit, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da União; ao presidente da Comissão encarregada do processo administrativo 00406.00029/2001-18, instaurado pela Portaria Conjunta da Advocacia-Geral da União e do Ministério dos Transportes/MT 43/2001; e à Juíza Titular da Vara do Trabalho de Itaberaba/BA, do Tribunal Regional do Trabalho – 5ª Região.

ACÓRDÃO Nº 2820/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 218 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em dar quitação ao sr. George de Melo Aragão (202.304.783-87), ante o recolhimento da multa que lhe foi imputada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, observando-se as orientações abaixo:

Quitação relativa ao subitem 9.2 do Acórdão 2.878/2017-Plenário, Sessão de 12/12/2017
Valor original da multa: R$ 5.000,00 Data de origem da multa: 12/12/2017
Valor recolhido: R$ 5.165,00 Data do último recolhimento: 1/10/2018

1. Processo TC-012.196/2016-9 (MONITORAMENTO)

1.1. Responsável: George de Melo Aragão (202.304.783-87)

1.2. Órgão: Superintendência Regional do Incra no Estado do Maranhão

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA)

1.6. Representação legal: não há

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. dar ciência ao responsável do presente acórdão; e
1.7.2. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU.

ACÓRDÃO Nº 2821/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o inciso V do art. 169 do Regimento Interno, em considerar atendida a determinação contida no item 9.4 do Acórdão 2.297/2013 - Plenário e ordenar o arquivamento do processo a seguir relacionado, por ter atingido sua finalidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-003.663/2013-2 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Interessados: Dafra da Amazônia Indústria e Comércio de Motocicletas Ltda. (08.322.908/0001-23); Moto Honda da Amazônia Ltda. (04.337.168/0001-48)
1.2. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
1.6. Representação legal: Sergio Shinji Miyake (84.171/OAB-SP) e outros, representando Moto Honda da Amazônia Ltda.; Ana Virgínia Batista Lopes de Souza (16.660/OAB-DF) e outros, representando Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Jose Roberto Figueiredo Santoro (5008/OAB-DF) e outros, representando Dafra da Amazônia Indústria e Comércio de Motocicletas Ltda.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 43/2018 – Plenário
Relator – Ministro AUGUSTO NARDES

ACÓRDÃO Nº 2822/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único e 250, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e de conformidade com a proposta da unidade técnica (peça 19), em conhecer da representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, indeferir o pedido de medida cautelar, *inaudita altera pars*, formulado pela empresa Braservice Soluções em Recursos Humanos Eireli, ante a inexistência dos pressupostos necessários a sua concessão, sem prejuízo das providências descritas no subitem 1.6 desta deliberação.

1. Processo TC-040.442/2018-7 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Hospital Federal da Lagoa
1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).
1.5. Representação legal: Adelaide Albudane de Assis (71080/OAB-RJ) e outros, representando Braservice Solucoes Em Recursos Humanos Eireli.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.6.1. Dar ciência ao Hospital Federal da Lagoa que a ausência de divulgação das alterações do instrumento convocatório pela mesma forma que a adotada para divulgação do texto original, ocorrida no Pregão 2/2018, está em desacordo com o disposto no § 4º do art. 21 da Lei 8.666/93;

1.6.2. Comunicar ao Hospital Federal da Lagoa e ao representante o inteiro teor desta deliberação;

1.6.3. Arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

RELAÇÃO Nº 45/2018 – Plenário
Relator – Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

ACÓRDÃO Nº 2823/2018 - TCU - Plenário

1. Processo TC-008.453/2015-2 (RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Recorrente: Washington Luiz de Paula (005.627.127-12)

1.2. Unidades: Departamento de Engenharia e Construção do Exército; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Instituto Militar de Engenharia

1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

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

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

1.6. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefes).

1.7. Representação legal: Tanara de Fatima Barcellos da Silva (OAB/RS 69.337), Liana Claudia Hentges Cajal (OAB/DF 50.920), Gilmar Menezes da Silva Junior, Alexandre Benevides Cabral (OAB/DF 33.492), George Alexandre de Almeida Macêdo (OAB/CE 18.113), Ary Martins Costa Alcantara (OAB/DF 46.101), Rodrigo Henrique Roca Pires (92632/OAB-RJ) e outros

1.8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em fase de recurso de reconsideração interposto por Washington Luiz de Paula contra o Acórdão 1.909/2018-Plenário, proferido no âmbito desta tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 640/2015, retificado pelo Acórdão 1.182/2015, ambos do Plenário, com vistas à averiguação de desvios ocorridos no Instituto Militar de Engenharia, relativos ao Convênio DNIT/PP 190/2003, identificados na auditoria objeto do TC-022.244/2010-7, na qual foram apuradas fraudes praticadas em processos licitatórios referentes a diversos convênios celebrados com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT.

Considerando que, por meio do Acórdão 1.909/2018-Plenário, este Tribunal julgou irregulares as contas do ora recorrente, por sua atuação na condição de Coordenador Administrativo dos Convênios DNIT-IME, e de outros responsáveis, condenando-os solidariamente em débitos concernentes a pagamentos feitos a empresas que não comprovaram a realização dos objetos contratados;

Considerando que, irresignado, o responsável interpôs o presente recurso, apresentando, em essência, um extenso conjunto de argumentos e teses jurídicas, listados pela Serur no exame de admissibilidade à peça 1077;

Considerando que, ao analisar a peça recursal, a Serur manifesta-se pelo seu não conhecimento, por ser intempestiva e não apresentar fatos novos, nos termos do art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, § 2º, do RI/TCU;

Considerando que, realmente, o recurso é intempestivo, porquanto a notificação da decisão contestada foi recebida pelo responsável em 17/9/2018, de sorte que o termo final para a interposição, contado a partir de 18/9/2018, primeiro dia útil de expediente do Tribunal posterior ao recebimento da notificação, deu-se em 2/10/2018, e a peça recursal foi protocolizada em 5/10/2018;

Considerando que os documentos trazidos pelo recorrente não se caracterizam como fatos novos que permitam o conhecimento do apelo, eis que se trata de documentação já constante dos autos ao

tempo da prolação do Acórdão 1.909/2018-Plenário, de modo que foram sopesados quando do julgamento do mérito em questão;

Considerando que mesmo o relatório e o certificado de auditoria apresentados (peça 1.067, p. 63-64) não podem ser recebidos como documentos novos relativamente ao julgamento da TCE em questão, uma vez que já eram conhecidos tanto por ocasião do Pronunciamento do Comandante do Exército (peça 794, p. 252) quanto do Pronunciamento Ministerial (peça 794, p. 253);

Considerando que, conquanto não tenha constado dos autos anteriormente à prolatação do acórdão combatido, o laudo médico ora trazido (peça 1.067, p. 77-79) atestando o AVC sofrido pelo responsável também não configura fato novo, tendo em vista que, nem mesmo em tese, é apto a afastar a irregularidade atribuída ao recorrente;

Considerando que o recorrente traz alegações que até serviriam para provocar a pura e simples rediscussão de deliberações do TCU, mas não constituem fato novo que possa justificar a superação da intempestividade da sua peça recursal;

Considerando que o MP/TCU, mediante o parecer à peça 1083, aquiesceu ao encaminhamento da unidade técnica pelo não conhecimento do presente recurso de reconsideração;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 32, parágrafo único e inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o artigo 285, caput e § 2º, do RI/TCU e no art. 143, inciso IV, alínea "b", do mencionado Regimento, em não conhecer do recurso de reconsideração, em face da sua intempestividade e por não apresentar fatos novos, dando-se ciência desta deliberação ao recorrente.

ACÓRDÃO Nº 2824/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; 243 e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU e o art. 35 da Resolução-TCU 259/2014, ACORDAM em considerar a determinação constante do item 9.1.1 do Acórdão 1.827/2017 – TCU – Plenário como "cumprida" e as determinações constantes dos itens 9.1.2 e 9.1.3 do referido acórdão como "em cumprimento" e adotar as medidas a seguir descritas:

1. Processo TC-012.649/2018-0 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO)

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União

1.2. Unidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (SECEX-PE).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que dê ciência aos órgãos setoriais envolvidos no planejamento das políticas públicas acerca do teor do Acórdão 1.827/2017 – Plenário, informando-lhes que a nova metodologia em desenvolvimento para o PPA 2020-2023 demandará, a partir de 2019, a disponibilização de informações regionalizadas acerca das políticas públicas a serem contempladas no referido plano plurianual;

1.8. Encaminhar cópia do relatório juntado à peça 39 à Casa Civil da Presidência da República para ciência acerca das análises sobre as ações constantes do plano de ação apresentado em cumprimento ao subitem 9.1.2 do Acórdão 1.827/2017 – TCU – Plenário, em especial quanto às seguintes condições de atendimento do item 9.1.1.6 do referido acórdão:

1.8.1. as informações sobre a regionalização de recursos para os entes federados devem estar disponíveis para os gestores, para o controle externo e para o público em geral;

1.8.2. as informações regionalizadas a serem apresentadas a partir do módulo de acompanhamento orçamentário do Sistema SIOP devem ser consistentes com os dados disponíveis em outras bases de dados do governo federal, a exemplo das informações acerca da execução orçamentária da despesa contidas no SIAFI;

1.8.3. os resultados das ações de "Mapeamento do Processo de Execução das Ações" e de "Compatibilização das Ações do Acompanhamento Orçamentário com a Nova PNDR e com o PPA 2020-2023" devem possibilitar que o escopo de ações orçamentárias regionalizadas na execução, pelo Sistema SIOP, se aproxime do universo de ações orçamentárias com potencial de gerar desenvolvimento nas regiões onde são executadas (58 ações selecionadas pela SOF, que somaram um total empenhado em 2017 de R$ 464 bilhões). Ao final da execução do plano, deve-se detalhar uma proposta de solução para as ações orçamentárias que não puderem ter as informações relativas a sua execução apresentadas de forma regionalizada;

1.9. Determinar à Segecex que avalie a oportunidade de realizar novo monitoramento com o objeto de avaliar a efetiva implantação das medidas constantes do plano de ação apresentado pela Casa Civil da Presidência da República, em cumprimento ao item 9.1.2 do Acórdão 1.827/2017 – Plenário;

1.10. Apensar estes autos ao TC 020.126/2015-8.

ACÓRDÃO Nº 2825/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; 169, I; 243 e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU e o art. 35 da Resolução-TCU 259/2014, ACORDAM em:

1. Processo TC-034.498/2018-4 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO)

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União

1.2. Unidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério do Meio Ambiente; Secretaria-Geral da Presidência da República

1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Considerar "em implementação" a recomendação constante do item 9.1.1 do Acórdão 1.999/2016-TCU-Plenário;

1.8. Considerar "não implementadas" as recomendações constantes nos itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4.1, 9.1.4.2, 9.1.4.3, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9 do Acórdão 1.999/2016-TCUPlenário;

1.9. Considerar "não aplicável" a recomendação do item 9.1.5 do Acórdão 1.999/2016- TCU-Plenário;

1.10. Determinar à SecexAmbiental que proceda a novo monitoramento da deliberação prolatada no item 9.1 do Acórdão 1.999/2016-TCU-Plenário;

1.11. Dar conhecimento desta deliberação à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (Seap), à Secretaria-Geral da Presidência da República e à Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (Ciset);

1.12. Apensar o presente processo ao TC 017.437/2015-6.

ACÓRDÃO Nº 2826/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 1º, inciso II e § 1º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; e 237 do Regimento Interno do TCU, em:

1. Processo TC-015.137/2002-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: TC-002.254/2003-6 (Denúncia); TC-027.101/2006-1 (Denúncia); TC-007.424/2003-0 (Denúncia)

1.2. Responsáveis: Fernando Lima Barbosa Vianna (261.242.117-34); Frederico Victor Moreira Bussinger (634.224.768-49); Marcelo de Azeredo (028.264.018-58); Terminal Marítimo do Guarujá S/A - Termag (05.535.627/0001-60); Terminal de Graneis do Guarujá S/A. (05.527.694/0001-33); Wagner Gonçalves Rossi (031.203.258-72)

1.3. Representante: Frederico Victor Moreira Bussinger (634.224.768-49)

1.4. Unidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo

1.5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

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

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

1.8. Representação legal: Ricardo Barretto de Andrade (32136/OAB-DF) e outros, representando Terminal Marítimo do Guarujá S/A - Termag; Letícia Queiroz de Andrade (147544/OAB-SP) e outros, representando Terminal de Graneis do Guarujá S/A. e Terminal Marítimo do Guarujá S/A - Termag; Taissa Meira Coelho Aragão Medeiros (121.816/OAB-RJ) e outros, representando Fernando Lima Barbosa Vianna; Carlos Henrique Lemos (183041/OAB-SP), representando All - América Latina Logística Malha Norte e Frederico Victor Moreira Bussinger.

1.9. Encarregar a SeinfraPortoFerrovia de verificar, oportunamente, segundo a ação de controle que considerar mais apropriada, o cumprimento do subitem 9.9.1 do Acórdão 562/2012-Plenário, com a redação dada pelo Acórdão 3.010/2012-Plenário, observado o disposto no subitem 1.11.1.1 do Acórdão 335/2018-Plenário;

1.10. Dar ciência à Antaq e à Codesp de que a restrição contida no subitem 9.9.1 do Acórdão 562/2012-Plenário, com a redação dada pelo Acórdão 3.010/2012-Plenário, não impede, desde que não lhe sejam conflitantes, a avaliação e eventual aprovação de proposta de readequação do Contrato de Arrendamento nº 1/97 (firmado originalmente com a Ferronorte), tendo por base o contexto do novo marco regulatório portuário (Lei nº 12.815/2013), caso estejam presentes o interesse público, a justificação técnico-econômica, o equilíbrio econômico-financeiro e o atendimento dos demais requisitos previstos na legislação.

1.11. Não autuar a representação cogitada no subitem 1.11.1.2 do Acórdão 335/2018-Plenário, visto que, após a avaliação ali determinada, a fiscalização não foi considerada adequada nem pertinente;

1.12. Apensar o presente processo ao TC-018.296/2006-1.

ACÓRDÃO Nº 2827/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; e 237 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da representação, para no mérito considerá-la parcialmente procedente, indeferir o pedido de medida cautelar e adotar as seguintes providências, conforme os pareceres emitidos nos autos, bem como cientificar a representante, com o envio de cópia da respectiva instrução:

1. Processo TC-027.516/2018-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Microsens S/A (CNPJ 48.126.950/0011-26)
1.2. Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR
1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (SECEX-AM).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Dar ciência ao Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região de que a sua resposta ao questionamento da licitante foi dúbia, dando margem a interpretações diferentes sobre a qualidade do produto a ser ofertado, o que afronta a jurisprudência uniforme desta Corte de Contas, no sentido de que os atos convocatórios devem ser redigidos com clareza e precisão, sem obscuridades, inconsistências ou contradições, sob pena de ferir o princípio da publicidade, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal;
1.8. Dar ciência desta deliberação à representante e ao Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região;
1.9. Arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 2828/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da representação, para no mérito considerá-la improcedente, indeferir o requerimento de medida cautelar, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para sua adoção, arquivando os autos e dando ciência à representante e ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Tocantins, com o envio de cópia da respectiva instrução, conforme os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-039.832/2018-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: Analítica Soluções Inovadoras Ltda. (05.311.004/0001-04)
1.2. Unidade: Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins
1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Tocantins (Secex/TO).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2829/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; e 237 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da representação, para no mérito considerá-la improcedente, indeferir o pedido de adoção da medida cautelar, arquivando-a e dando ciência à representante e ao Tribunal Regional da 1ª Região com o envio de cópia da respectiva instrução, conforme os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-040.073/2018-1 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: Positiva Rio Locações Ltda. (CNPJ 07.385.089/0001-09)
1.2. Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região/RJ
1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).

1.6. Representação legal: Paula Pincelli Tavares Vivacqua (115678/OAB-RJ) e outros, representando Positiva Rio Locações Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2830/2018 - TCU - Plenário

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

1. Processo TC-040.205/2018-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Maxsys Brasil Comércio e Serviços Eireli. (CNPJ: 05.633.507/0001-04)

1.2. Unidade: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev)

1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Representação legal: José Ivanildo Dias Júnior (OAB/PB 11.934), Filipe de Araújo Lima e Ferreira (OAB/MG 142.173), Fausto Vieira da Cunha Pereira (OAB/SP 39.209), Gabriel Senra da Cunha Pereira (OAB/MG 112.512), Henrique Tunes Massara (OAB/MG 112.516) e outros

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2831/2018 - TCU - Plenário

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

1. Processo TC-040.347/2018-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Neo Consultoria e Administração de Benefícios Eireli ME – EPP (25.165.749/0001-10)

1.2. Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região/BA

1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (SECEX-BA)

1.6. Representação legal: não há

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2832/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; e 237 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da representação, para no mérito considerá-la parcialmente procedente, sem prejuízo de indeferir a medida cautelar pleiteada, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para sua adoção, e fazer a seguinte

recomendação, conforme os pareceres emitidos nos autos, dando ciência desta decisão à representante e ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com o envio de cópia da respectiva instrução:

1. Processo TC-040.689/2018-2 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: Prime Consultoria e Assessoria Empresarial – EPP (CNPJ 05.340.639/0001-30)
1.2. Unidade: Tribunal Regional Federal da 2ª Região
1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).
1.6. Representação legal: Renato Lopes (OAB/SP 406.595-B)

Recomendar à unidade que doravante passe a especificar, de forma explícita, nos atos convocatórios referentes aos pregões eletrônicos, os requisitos atinentes à qualificação técnica passíveis de exigência aos licitantes, em face das disposições contidas no art. 30 da Lei 8.666/1993, art. 14 do Decreto 5.450/2005 e art. 1º, § 3º, do Decreto 3.722/2001, bem como na Instrução Normativa MP 3/2018.

ACÓRDÃO Nº 2833/2018 - TCU - Plenário

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

1. Processo TC-040.917/2018-5 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. – EPP (CNPJ 05.340.639/0001-30)
1.2. Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região/RS
1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (SECEX-RS).
1.6. Representação legal: Renato Lopes (OAB/SP 406.595B)
1.7.Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 45/2018 – Plenário
Relatora – Ministra ANA ARRAES

ACÓRDÃO Nº 2834/2018 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria realizada com o objetivo de avaliar o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e os Institutos Federais – IF.

Considerando que este Tribunal, ao apreciar a auditoria, prolatou o Acórdão 1.178/2018 – Plenário no qual foram efetuadas determinações às diversas unidades envolvidas;

considerando que foram efetuadas todas as comunicações processuais necessárias e que já houve o transcurso do prazo para interposição de recurso com efeito suspensivo;

considerando que as determinações expedidas serão objeto de monitoramento em processo específico – TC 040.671/2018-6;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno, em arquivar o processo.

1. Processo TC-025.594/2016-8 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
1.1. Classe de Assunto: V.
1.2. Unidade: Ministério da Educação.
1.3. Relatora: ministra Ana Arraes.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (Secex-RS).
1.6. Representação legal: Rafael Marinelli da Silva (OAB/RJ 161.481) e outros, representando o Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica – Confies.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2835/2018 - TCU - Plenário

Trata-se de representação apresentada pela empresa Opinião Consultoria Ltda., com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades no edital do Pregão Eletrônico 2/2018, conduzido pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República - Secom/PR para "contratação de empresa, instituto ou entidade especializada na prestação de serviços de pesquisa de opinião pública em abordagens metodológicas qualitativa e quantitativa".

Considerando a alegação da representante de que o edital contempla exigências de qualificação técnica restritivas, com possibilidade de violação ao princípio da competitividade;

considerando que a Secom/PR, em resposta a impugnação ao edital com base nos mesmos fatos ora apontados, apresentou esclarecimentos que foram acolhidos pela unidade técnica como razoáveis para justificar a manutenção das exigências questionadas;

considerando também que consulta ao Portal de Compras Governamentais demonstrou que houve ampla participação de licitantes no certame e que as exigências estabelecidas no edital não causaram prejuízo à competitividade;

considerando que não restaram evidenciados os pressupostos necessários à concessão da medida cautelar pleiteada;

considerando que a representação preenche todos os requisitos de admissibilidade;

considerando o pedido de ingresso como parte interessada encaminhado pela representante (peça 10);

considerando a jurisprudência deste Tribunal de que o denunciante/representante "não é considerado, automaticamente, parte processual, devendo, para obter essa condição, formular pedido de ingresso nos autos como interessado e comprovar razão legítima para intervir no processo";

considerando a inexistência de direito subjetivo que caracterize razão legítima para intervir no processo e que a representante poderá solicitar vista e cópia com base na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);

considerando ainda que o exercício da representação perante esta Corte com o objetivo de proteger o interesse público foi respeitado, uma vez que seu mérito foi devidamente examinado por este Tribunal, conforme os pareceres da unidade técnica;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, 250, inciso I, do Regimento Interno, 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e 103,

§ 1º, da Resolução TCU 259/2014, em conhecer desta representação; em considerá-la improcedente; em indeferir a medida cautelar pleiteada, bem como o pedido da representante de ingresso como parte interessada no processo; em dar ciência desta deliberação, bem como da instrução à peça 6, à representante e à Secretaria Especial de Comunicação Social/Presidência da República; e em arquivar os autos.

1. Processo TC-039.220/2018-4 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Classe de Assunto: VII.
1.2. Representante: Opinião Consultoria Ltda. (CNPJ 02.501.289/0001-58).
1.3. Unidade: Secretaria Especial de Comunicação Social/Presidência da República.
1.4. Relatora: ministra Ana Arraes.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
1.7. Representação legal: Karina Amorim Sampaio Costa (OAB/DF 23.803) e outros, representando Opinião Consultoria Ltda.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 37/2018 – Plenário
Relator – Ministro BRUNO DANTAS

ACÓRDÃO Nº 2836/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 27, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, em dar quitação a Renato Menezes Castelão (946.167.956-49), relativamente à imputação do débito decorrente do Acórdão 1.881/2016 - TCU- Plenário, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-002.225/2015-8 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
1.1. Responsável: Renato Menezes Castelão (946.167.956-49)
1.2. Órgão/Entidade: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo
1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas
1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (SECEX-SP).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2837/2018 - TCU - Plenário

Considerando que o Diretor-Presidente da Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) não se encontra no rol de legitimados para submissão de consulta a esta Corte;

Considerando que a consulta trata de caso concreto, o que fica vedado pelo art. 265 do Regimento Interno/TCU;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92, c/c os artigos 15, inciso I, alínea "o", 143, inciso, V, alínea "a", 264 e 265, todos do Regimento Interno/TCU, em não conhecer da presente consulta, por não

preencher requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, e em dar ciência desta deliberação ao interessado, juntamente com a instrução (peça 2), de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-024.068/2018-7 (CONSULTA)
1.1. Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro
1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2838/2018 - TCU - Plenário

Considerando que versam os autos sobre acompanhamento do processo de desestatização referente à 5ª rodada de concessões de serviços públicos para ampliação, manutenção e exploração de 12 (doze) aeroportos brasileiros;

Considerando que as embargantes não são partes no processo;

Considerando que o mero interesse econômico não é suficiente, por si só, para respaldar a habilitação como parte interessada;

Considerando que as embargantes não se desincumbiram do ônus de demonstrar a razão legítima para intervir no processo, apta a ensejar o deferimento de habilitação como parte interessada;

Considerando a manifesta ilegitimidade das embargantes;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inc. II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c art. 143, inc. V, "f", do Regimento Interno (RI/TCU), em indeferir o pedido de habilitação como parte interessada, formulado pela Dawlog Logística e Hangaragem Ltda. e pela PAC Logística e Hangaragem Ltda, na forma do art. 282 do RI/TCU; não conhecer dos embargos de declaração por elas opostos (peça 60) em face do Acórdão 2.462/2018-TCU-Plenário, em razão do não preenchimento dos requisitos de admissibilidade pertinentes, e em dar ciência deste acórdão às recorrentes.

1. Processo TC-024.301/2018-3 (DESESTATIZAÇÃO)
1.1. Recorrentes: PAC Logística e Hangaragem Ltda (24.620.316/0001-44); Dawlog Logística e Hangaragem Ltda. (01.122.809/0001-59)
1.2. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Aviação Civil; Secretaria Nacional de Aviação Civil
1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas
1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRod).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2839/2018 - TCU - Plenário

Considerando que a declaração de inidoneidade da empresa NP3 Comércio e Serviços Ltda. está restrita às esferas estadual e municipal do Estado do Mato Grosso;

Considerando que a empresa não consta no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), conforme consulta realizada no portal da transparência pela unidade instrutora;

Considerando que não há impedimentos legais para que a Superintendência Regional do DNIT no Estado de Pernambuco contrate a NP3;

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

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, arts. 143, inciso III; 235 c/c o art. 237, parágrafo único, e art. 237, todos do Regimento Interno/TCU, em conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la improcedente; indeferir, por consequência, a medida cautelar pleiteada; e dar ciência desta deliberação à Superintendência Regional Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte no Estado de Pernambuco (DNIT/PE) e à representante, empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., acompanhada da instrução (peça 10), de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-039.969/2018-5 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (Secex-PE).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2840/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 11, §2º, da Instrução Normativa–TCU 76/2016, em conhecer da presente solicitação, para, no mérito, deferir o pedido de prorrogação de prazo para apresentação da tomada de contas especial referente ao Contrato PG093/2001-99, celebrado entre o DNIT e a Empresa ATERPA Ltda., por mais 45 (quarenta e cinco) dias, dando ciência ao solicitante, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-039.349/2018-7 (SOLICITAÇÃO)
1.1. Relator: Ministro Bruno Dantas
1.2. Representante do Ministério Público: não atuou
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
1.4. Representação legal: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 46/2018 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

ACÓRDÃO Nº 2841/2018 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada pela empresa Fox Print do Brasil Comércio e Serviços Gráficos Ltda, dando conta de possíveis irregularidades relacionadas ao edital da Tomada de Preços 2/2018, promovida pelo Conselho Regional de Economia da 1ª Região - RJ (Corecon-RJ).

Considerando que em resposta à oitiva determinada pelo despacho à peça 7, o Corecon-RJ apresentou o Termo de Revogação (peça 12, p. 3) do certame em questão, em atendimento ao estabelecido no art. 49 da Lei 8.666/1993, com vistas a realizar as devidas correções no edital;

Considerando a proposta formulada pela Secex/RJ na instrução à peça 13;

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

a) conhecer da presente representação, por satisfazer os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la prejudicada, ante a perda de seu objeto;

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

c) dar ciência ao Conselho Regional de Economia da 1ª Região - RJ (Corecon-RJ) acerca das seguintes irregularidades constatadas no âmbito da Tomada de Preços 2/2018:

c.1) a utilização de modalidade diversa de pregão eletrônico para a contratação de serviços comuns gráficos, contraria o disposto no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005 e o entendimento do TCU, no sentido de que é obrigatória a utilização da forma eletrônica do pregão para aquisição de bens comuns, caso não comprovada sua inviabilidade (Acórdão 1700/2007 - TCU - Plenário);

c.2) a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, é vedada pela jurisprudência do TCU, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir. Nesse caso, suas pertinência e necessidade devem estar justificadas em estudos técnicos constantes dos autos do processo (Acórdãos 1.120/2010-TCU-Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 1.593/2010-TCU-2ª Câmara, Rel. André Luis de Carvalho; 1.921/2010-TCU-Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 597/2008-TCU-Plenário, Rel. Guilherme Palmeira, 2.882/2008-TCU-Plenário, Rel. Ubiratan Aguiar; 3.638/2008-TCU-2ª Câmara, Rel. André Luis de Carvalho; 2.462/2007-TCU-Plenário, Rel. Benjamin Zymler e 571/2006-TCU-2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer);

c.3) é irregular a exigência de cláusulas desnecessárias ou inadequadas, que restrinjam o caráter competitivo do certame, devendo o ato convocatório estabelecer as regras para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, consoante a legislação e jurisprudência do TCU aplicáveis (Acórdãos 885/2011-TCU-Plenário, Rel. Augusto Sherman; 1.028/2011-TCU-Plenário, Rel. André Luis de Carvalho; 2.796/2011-TCU-2ª Câmara, Rel. Raimundo Carreiro; 168/2009-TCU-Plenário, Rel. José Jorge; 1.745/2009-TCU-Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 3.966/2009-TCU-2ª Câmara, Rel. Benjamin Zymler; 4.300/2009-TCU-2ª Câmara, Rel. Aroldo Cedraz; 6.233/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer e 354/2008-TCU-Plenário, Rel. Augusto Nardes);

d) dar ciência deste Acórdão à representante e ao Conselho Regional de Economia da 1ª Região - RJ (Corecon-RJ), fazendo-o acompanhar de cópia da instrução à peça 13 destes autos.

1. Processo TC-034.652/2018-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Fox Print do Brasil Comércio e Serviços Gráficos Ltda. (CNPJ 09.180.968/0001-11)

1.2. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Economia 1ª Região (Corecom-RJ)

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Representação legal: não há.

ACÓRDÃO Nº 2842/2018 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação apresentada pela empresa Trivale Administração Ltda. em face de possíveis irregularidades no processo de licitação do Conselho Regional de Psicologia do Rio Grande do Sul – CRP/RS, Pregão Eletrônico 14/2018, destinado a contratação de serviços de implementação, gerenciamento e administração de auxílios alimentação e

refeição, via cartão magnético e/ou cartão eletrônico, com ou sem tecnologia de *chip*, e respectivas recargas de créditos mensais, destinados aos funcionários da entidade;

Considerando que o questionamento da Representante diz respeito à imposição de cláusulas restritivas no edital do certame, mormente no que tange à exigência de comprovação, para fins habilitatórios, de rede de estabelecimentos credenciados (item 3.3 do termo de referência – peça 3, p. 12);

Considerando o aviso de suspensão da sessão que ocorreria no dia 20/11/2018 (peça 13), o parecer jurídico sobre idêntico recurso apresentado pela Trivale diretamente ao CRP/RS (peça 14) e a resposta do CRP/RS quanto ao pedido de impugnação do edital, no sentido de excluir a exigência prévia de rede credenciada (peça 15, p. 2);

Considerando a análise uníssona empreendida pela Secex-RS (peças 16-17),

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 41, da Lei 8.443/92, c/c arts. 1º, inciso II, 143, inciso V, alínea "a", 169, inciso III, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos art. 235 e 237, inc. VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la prejudicada, em virtude da perda do objeto; comunicar ao Conselho Regional de Psicologia do Rio Grande do Sul e ao representante esta deliberação, encaminhando-se cópia da instrução à peça 16, e arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-040.410/2018-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade/Unidade: Conselho Regional de Psicologia 7ª Região (RS)

1.2. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (Secex-RS).

1.5. Representação legal: não há.

RELAÇÃO Nº 35/2018 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

ACÓRDÃO Nº 2843/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea d, do Regimento Interno/TCU, c/c o Enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante no Tribunal, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 696/2015 – Plenário, prolatado na Sessão de 1º/4/2015, Ata 10/2015, relativamente aos seus subitens 9.3, onde se lê: "aplicar individualmente à Sra. Shyrleide Maria Maia Barros e à RC dos Santos Tocantinense a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, respectivamente nos valores de R$ 85.000,00 (oitenta e cinco mil reais) e R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);", leia-se: "aplicar individualmente à Sra. Shyrleide Maria Maia Barros e à RC dos Santos Tocantinense – ME a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, respectivamente nos valores de R$ 85.000,00 (oitenta e cinco mil reais) e R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;", e 9.4, onde se lê: "aplicar ao Sr. José Aparecido de Araújo (CPF 622.913.781-04) a multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fulcro no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992 em razão do descumprimento do subitem 9.5 do Acórdão 619/2013 – Plenário;", leia-se: "aplicar ao Sr. José

Aparecido de Araújo (CPF 622.913.781-04) a multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fulcro no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992 em razão do descumprimento do subitem 9.5 do Acórdão 619/2013 – Plenário, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;", mantendo-se inalterados os demais termos do acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-007.834/2013-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apenso: TC-038.458/2012-8 (Denúncia).

1.2. Responsáveis: Cleyton Maia Barros (CPF260.906.191-91), Adonias Soares de Brito Júnior (CPF 626.644.171-34), Marcelo Gomes de Sousa (CPF 341.672.691-04), Shyrleide Maria Maia Barros (CPF 388.798.831-00), Jhonata Elias Maia Barros Lima (CPF 036.186.281-45), José Aparecido de Araújo (CPF 622.913.781-04), RC dos Santos Tocantinense (CNPJ 03.171.558/0001-28), Construtora Maia Ltda. (CNPJ 10.445.367/0001-72), Construtora Jalapão Ltda. (CNPJ 38.129.342/0001-89).

1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Ponte Alta do Tocantins/TO.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Tocantins (Secex/TO).

1.7. Representação legal: Alex Hennemann (2138/OAB-TO) e outros, representando Cleyton Maia Barros; Leandro Manzano Sorroche (4792/OAB-TO), representando Jhonata Elias Maia Barros de Lima, Construtora Jalapão Ltda., Construtora Maia Ltda. – ME, José Aparecido de Araújo, Glaucia Wanderley Maia Barros, Cleyton Maia Barros Filho, RC dos Santos Tocantinense, Cleyton Maia Barros e Shyrleide Maria Maia Barros.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2844/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea a, e 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.1 e parcialmente cumprida a recomendação constante do subitem 9.2 do Acórdão 1.905/2017 – Plenário, uma vez que atendida somente em relação aos Municípios de Boa Vista/RR, Mucajai/RR, Caracaraí/RR e Pacaraima/RR, sem prejuízo de fazer a seguinte determinação:

1. Processo TC-029.849/2017-9 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

1.2. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Alto Alegre/RR; Prefeitura Municipal de Amajari/RR; Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR; Prefeitura Municipal de Bonfim/RR; Prefeitura Municipal de Cantá/RR; Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR; Prefeitura Municipal de Caroebe/RR; Prefeitura Municipal de Iracema/RR; Prefeitura Municipal de Mucajaí/RR; Prefeitura Municipal de Normandia/RR; Prefeitura Municipal de Pacaraima/RR; Prefeitura Municipal de Rorainópolis/RR; Prefeitura Municipal de São João da Baliza/RR; Prefeitura Municipal de São Luiz/RR; Prefeitura Municipal de Uiramutã/RR.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinação:

1.7.1. à Secex/RR que, em decorrência da importância do ASCIM – Roraima/2012 na gestão das transferências voluntárias da União no âmbito municipal, prossiga o monitoramento em relação ao subitem 9.2 do Acórdão 1.905/2017 – Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2845/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 143, incisos III e V, alínea a, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la prejudicada, ante a perda do seu objeto, tendo em vista a revogação, pelo Comando Logístico do Exército – Colog, do Pregão Eletrônico SRP 3/2018, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, sem prejuízo de encaminhar cópia desta deliberação ao representante, ao Colog, à Empresa Gerencial de Projetos Navais – Emgeprom e aos Comandos do Exército e da Marinha, por intermédio dos respectivos Centros de Controle Interno:

1. Processo TC-014.767/2018-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel (00.444.232/0001-39).
1.2. Órgão/Entidade: Comando Logístico do Exército – Colog.
1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).
1.6. Representação legal: Robison de Oliveira Mello e outros, representando Centro de Controle Interno da Marinha; Henrique Ferreira Costa e outros, representando Indústria de Material Bélico do Brasil.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 38/2018 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

ACÓRDÃO Nº 2846/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246, de 2011, e na Súmula nº 145 do TCU, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 2.025/2018 prolatado pelo Plenário do TCU, na Sessão de 29/8/2018 (Ata nº 33/2018), no que concerne ao seu item 9.2.4, mantendo inalterados os demais termos do referido acórdão, além de restituir, em seguida, os autos à Secex-SP para que dê prosseguimento ao feito, em sintonia com o parecer emitido pelo Ministério Público junto ao TCU, de sorte que:

onde se lê:

"9.2.4. pela concessão irregular de benefício ao Sr. Antônio Gomes de Oliveira:

Data	Valor (R$)
13/10/2009	814,86
13/10/2009	977,84
10/11/2009	977,84
15/12/2009	977,84
15/12/2009	407,53
8/1/2010	977,84

5/2/2010	1.037,87
5/3/2010	1.037,87
8/4/2010	1.037,87
7/5/2010	1.037,87
8/6/2010	1.037,87
7/7/2010	1.037,87
6/8/2010	1.053,32
6/8/2010	92,70
8/9/2010	1.053,32
8/9/2010	526,66
7/10/2010	1.053,32
8/11/2010	1.053,32
7/12/2010	1.053,32
7/12/2010	526,66
7/1/2011	1.053,32
7/2/2011	1.120,83
10/3/2011	1.120,83
7/4/2011	1.120,83
6/5/2011	1.120,83
7/6/2011	1.120,83
7/7/2011	1.120,83
5/8/2011	1.120,83
8/9/2011	1.121,46
8/9/2011	560,73
7/10/2011	1.121,46
8/11/2011	1.121,46
7/12/2011	1.121,46
7/12/2011	560,73
6/1/2012	1.121,46
7/2/2012	1.189,64
7/3/2012	1.189,64
7/5/2010	70,00
7/5/2010	2.098,47
1/6/2010	2.098,47
2/7/2010	2.098,47
2/8/2010	2.129,71
3/9/2010	2.129,71
3/9/2010	798,64
1/10/2010	2.129,71
1/11/2010	2.129,71
2/12/2010	2.129,71
2/12/2010	798,64
4/1/2011	2.129,71
½/2011	2.266,22
2/3/2011	2.266,22
¼/2011	2.266,22
2/5/2011	2.266,22
1/6/2011	2.266,22

1/7/2011	2.266,22
1/8/2011	2.266,22
1/9/2011	2.267,50
1/9/2011	1.133,75
3/10/2011	2.267,50
1/11/2011	2.267,50
2/12/2011	2.267,50
2/12/2011	1.133,75
3/1/2012	2.267,50
½/2012	2.405,36
1/3/2012	2.405,36

leia-se:

“9.2.4. pela concessão irregular de benefício ao Sr. Antônio Gomes de Oliveira:

7/5/2010	70,00
7/5/2010	2.098,47
1/6/2010	2.098,47
2/7/2010	2.098,47
2/8/2010	2.129,71
3/9/2010	2.129,71
3/9/2010	798,64
1/10/2010	2.129,71
1/11/2010	2.129,71
2/12/2010	2.129,71
2/12/2010	798,64
4/1/2011	2.129,71
1/2/2011	2.266,22
2/3/2011	2.266,22
1/4/2011	2.266,22
2/5/2011	2.266,22
1/6/2011	2.266,22
1/7/2011	2.266,22
1/8/2011	2.266,22
1/9/2011	2.267,50
1/9/2011	1.133,75
3/10/2011	2.267,50
1/11/2011	2.267,50
2/12/2011	2.267,50
2/12/2011	1.133,75
3/1/2012	2.267,50
1/2/2012	2.405,36
1/3/2012	2.405,36

1. Processo TC-004.719/2017-4 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
1.1. Responsável: Responsável: Rosana Soares Vicente (CPF 045.020.708-07).
1.2. Entidade: Gerência Executiva do INSS em São Paulo – Sul.
1.3. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
1.4. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex-SP).

1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 28/2018 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA

ACÓRDÃO Nº 2847/2018 - TCU - Plenário

Considerando que não há *periculum in mora* reverso, porquanto existe contrato em andamento, com vigência até 27/6/2019;

Considerando que o projeto de implantação, manutenção e operacionalização de usina de destruição de resíduos orgânicos e derivados, através de decomposição ou por outro meio similar e mais eficaz, com baixo impacto ambiental e que promova a redução significativa da massa dos resíduos, com baixa emissão de gases poluentes, sem formação de chamas, mostra-se compatível com a natureza cooperativa do termo de parceria (*lato sensu*), havendo, inclusive, previsão expressa nesse sentido nos incisos VI c/c o XII do art. 3º da Lei 9.790/1999;

Considerando que os serviços correlatos à implantação, manutenção e operacionalização da usina de destruição de resíduos orgânicos, discriminados no item 3.2 do termo de referência (peça 3, p. 15), não se coadunam com o interesse recíproco e comum que deve existir na celebração da parceria entre a entidade e a organização que vier a se sagrar vencedora do chamamento público (acórdão 352/2016-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Benjamin Zymler);

Considerando que o edital de chamamento 01/2018, ao restringir a participação às Oscips, haveria de observar as disposições da Lei 9.790/1999 e do Decreto 3.100/1999, contudo fundamentou-se, equivocadamente, na Lei 13.019/2014.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento no art. 1º, XXIV, na forma do art. 143, V, 'a', ambos do RI/TCU, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, revogar a medida cautelar anteriormente concedida (peça 26), encerrar o processo e arquivar os autos, dando-se ciência desta decisão, bem como da instrução da unidade técnica (peça 37), à representante e à Companhia de Entrepostos de Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), fazendo-se as determinações abaixo.

1. Processo TC-025.496/2018-2 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: Construrban Logística Ambiental Ltda. (00.865.526/0001-34).
1.2. Entidade: Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo.
1.3. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex-SP).
1.6. Representação legal: Christopher Rezende Guerra Aguiar (OAB/SP 203.028) e outros, representando Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo; Monica Lima dos Santos (OAB/SP 254.367), representando Construrban Logistica Ambiental Ltda.
1.7. Determinações:
1.7.1. assinar com fundamento no artigo 71, IX, da Constituição Federal, c/c o artigo 45 da Lei 8.443/1992, prazo de 15 (quinze) dias para que a Companhia de Entrepostos de Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp) proceda à anulação do edital de chamamento 01/2018 (processo 046/2017);
1.7.2. determinar à Companhia de Entrepostos de Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp) que, ao elaborar novo edital com o objetivo de celebrar termo de parceria (*in lato sensu*) para a realização do projeto de implantação, manutenção e operacionalização de usina de destruição de resíduos orgânicos e derivados, observe as seguintes exigências:

1.7.2.1. se abstenha de incluir como objeto do termo de parceria (*in lato sensu*) serviços que não atendam ao requisito da existência de interesses recíprocos entre as partes celebrantes, tais como os previstos no item 3.2 do termo de referência do edital de chamamento 01/2018, sendo vedada a previsão de lucro por uma das partes, assim como a prestação de serviço mediante pagamento pela outra parte (conforme acórdão 352/2016-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Benjamin Zymler);

1.7.2.2. caso opte por restringir a participação às organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), observar as disposições da Lei 9.790/1999 e do Decreto 3.100/1999, em especial as relativas ao concurso de projetos;

1.7.2.3. caso opte por admitir a participação das organizações da sociedade civil aludidas no art. 2º da Lei 13.019/2014, observar as disposições desse diploma legal, em especial aquelas relativas ao chamamento público;

1.7.3. determinar à Companhia de Entrepostos de Armazéns Gerais de São Paulo que informe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências adotadas para o cumprimento desta decisão, acompanhado de documentos comprobatórios que se fizerem necessários.

ACÓRDÃO Nº 2848/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.883/2015-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Ministério do Turismo (vinculador) (05.457.283/0001-19)
3.2. Responsáveis: Claudia Gomes de Melo (478.061.091-53); Conhecer Consultoria e Marketing Ltda - Me (07.046.650/0001-17); Luiz Henrique Peixoto de Almeida (058.352.751-53); e Premium Avança Brasil (07.435.422/0001-39).
4. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Goiás.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás (SECEX-GO).
8. Representação legal:
8.1. Huilder Magno de Souza (18444/OAB-DF) e outros, representando Claudia Gomes de Melo e Premium Avança Brasil.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério do Turismo (MTur), em desfavor da entidade Premium Avança Brasil (PAB) e da Sra. Cláudia Gomes de Melo, na condição de presidente dessa entidade, em razão do não encaminhamento de toda a documentação exigida para a prestação de contas dos recursos pactuados por meio do Convênio 729/2009 (SICONV 704165), cujo objeto era apoiar o evento "XVI Feira Agropecuária de Colômbia",

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

9.1. desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME e convalidar, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno do TCU, a citação de Luís Henrique Peixoto de Almeida;

9.2. considerar revéis para todos os efeitos a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, bem como o senhor Luís Henrique Peixoto de Almeida, nos termos dos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

9.3. julgar irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, caput, e 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Cláudia Gomes de Melo, da

Premium Avança Brasil, do Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida e da Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, condenando-os, solidariamente, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor:

	DATA DA OCORRÊNCIA	**VALOR ORIGINAL (R$)**
Débito	16/10/2009	300.000,00

9.4. aplicar aos responsáveis a seguir identificados, a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, nos valores especificados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da respectiva quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente entre a data do presente acórdão e a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.4.1. Premium Avança Brasil, R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais);

9.4.2. Cláudia Gomes de Melo, R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais);

9.4.3. Luís Henrique Peixoto de Almeida, R$ 90.000,00 (noventa mil reais);

9.4.4. Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, R$ 90.000,00 (noventa mil reais);

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.7. considerar graves as infrações cometidas por Cláudia Gomes de Melo;

9.8. aplicar à Cláudia Gomes de Melo a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de 6 (seis) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992;

9.10. remeter cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para ajuizamento das ações judiciais que entender cabíveis;

9.11. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e ao Ministério do Turismo.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2848-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2849/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.674/2017-0
1.1. Apenso: TC 023.598/2017-4
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) e Maria Alba de Amorim Suarez (CPF 176.846.921-00).
4. Unidade: Universidade Federal do Estado do Paraná - UFPR.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex-PR.
8. Representação legal: Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz.

9. Acórdão:
VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017-Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57, 60 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:
9.1. julgar irregulares as contas de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de Maria Alba de Amorim Suarez;
9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
20/03/2013	4.800,00
01/04/2013	4.800,00
10/04/2013	4.800,00
18/04/2013	4.800,00
03/05/2013	6.800,00
04/06/2013	6.800,00
06/06/2013	5.800,00
25/06/2013	4.200,00
03/07/2013	6.800,00

12/07/2013	7.200,00
01/08/2013	11.600,00
15/08/2013	5.800,00
03/09/2013	12.600,00
03/10/2013	8.800,00
18/10/2013	6.800,00
14/11/2013	8.800,00
04/12/2013	14.600,00
03/01/2014	19.400,00
07/02/2014	6.939,00
11/02/2014	7.800,00
10/03/2014	20.700,00
07/04/2014	14.300,00
22/04/2014	7.500,00
30/04/2014	14.600,00
29/05/2014	12.000,00
05/06/2014	7.800,00
07/07/2014	16.000,00
01/08/2014	26.900,00
29/08/2014	22.700,00
01/10/2014	7.800,00
06/10/2014	12.500,00
03/11/2014	20.300,00
03/12/2014	21.500,00
18/12/2014	7.800,00
31/12/2014	9.800,00
30/01/2015	25.100,00
06/02/2015	12.500,00
03/03/2015	19.000,00
09/04/2015	19.000,00
04/05/2015	19.000,00
12/06/2015	19.000,00
17/07/2015	19.000,00
07/08/2015	9.500,00
19/08/2015	9.500,00
17/09/2015	9.500,00
30/09/2015	8.500,00
17/11/2015	6.650,00
19/11/2015	9.500,00
09/12/2015	9.500,00
28/12/2015	9.500,00
04/02/2016	6.000,00
11/02/2016	9.500,00
03/03/2016	7.500,00

29/03/2016	3.500,00
04/04/2016	10.500,00
15/04/2016	10.500,00
30/05/2016	11.300,00
15/06/2016	13.500,00
03/08/2016	6.800,00
04/08/2016	24.000,00
30/08/2016	20.000,00
31/08/2016	10.500,00
31/10/2016	19.000,00
TOTAL	739.489,00

9.3. aplicar a Conceição Abadia de Abreu Mendonça e a Maria Alba de Amorim Suarez multas individuais de R$ 915.000,00 (novecentos e quinze mil reais) e R$ 91.000,00 (noventa e um mil reais), respectivamente, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. considerar graves as infrações cometidas por Conceição Abadia de Abreu Mendonça, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.10. inabilitar Conceição Abadia de Abreu Mendonça por 8 (oito) anos para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

9.11. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Maria Alba de Amorim Suarez;

9.12. determinar à Universidade Federal do Estado do Paraná que aprimore os processos financeiros de pagamentos e os controles internos com vistas a evitar falhas semelhantes àquelas identificadas nos presentes autos e informe nas próximas contas anuais as providências adotadas;

9.13. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.14. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná que constitua processo apartado com cópia das peças relativas à responsabilização dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento dos vinte e sete processos de tomada de contas especial instaurados por força do Acórdão 291/2017-Plenário – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – para exame global das defesas apresentadas;

9.15. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e

remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2849-48/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Bruno Dantas.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2850/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.679/2017-2
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30), André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).
4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.
8. Representação legal: René Ariel Dotti (OAB/PR 2.612) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; e Vania de Aguiar (OAB/PR 36.400) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini.

9. Acórdão:
VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:
9.1. julgar irregulares as contas de Andrea Cristine Bezerra e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;
9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	**VALOR (R$)**

20/03/2013	4.800,00
01/04/2013	4.800,00
10/04/2013	4.800,00
18/04/2013	4.800,00
03/05/2013	6.800,00
04/06/2013	6.800,00
06/06/2013	5.800,00
25/06/2013	4.200,00
03/07/2013	6.800,00
12/07/2013	7.200,00
01/08/2013	6.800,00
15/08/2013	5.800,00
03/09/2013	6.800,00
03/10/2013	6.800,00
18/10/2013	5.200,00
14/11/2013	7.200,00
04/12/2013	12.600,00
03/01/2014	17.300,00
07/02/2014	4.800,00
11/02/2014	7.800,00
10/03/2014	7.800,00
07/04/2014	14.300,00
30/04/2014	14.600,00
29/05/2014	12.000,00
05/06/2014	7.800,00
07/07/2014	16.000,00
01/08/2014	17.000,00
29/08/2014	18.300,00
01/10/2014	7.800,00
06/10/2014	9.500,00
03/11/2014	17.300,00
03/12/2014	19.000,00
31/12/2014	9.800,00
30/01/2015	19.300,00
06/02/2015	9.800,00
03/03/2015	17.000,00
09/04/2015	17.000,00
04/05/2015	17.000,00
12/06/2015	17.000,00
17/07/2015	17.000,00
07/08/2015	9.500,00
19/08/2015	9.500,00
17/09/2015	9.500,00
30/09/2015	8.500,00

17/11/2015	6.650,00
19/11/2015	9.500,00
09/12/2015	9.500,00
28/12/2015	9.500,00
11/02/2016	9.500,00
04/04/2016	10.500,00
15/04/2016	10.500,00
15/06/2016	10.500,00
04/08/2016	21.000,00
30/08/2016	10.500,00
31/08/2016	10.500,00
31/10/2016	10.500,00
TOTAL	**588.850,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 73.000,00 (setenta e três mil reais) a Andrea Cristine Bezerra e de R$ 730.000,00 (setecentos e trinta mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Andrea Cristine Bezerra e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.11. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2850-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2851/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.689/2017-8
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Andréia de Oliveira Schlogl (CPF 020.085.859-99), André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).
4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.
8. Representação legal: Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; Rene Ariel Dotti (OAB/PR 2.612) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz.

9. Acórdão:
VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "*Research*", da Polícia Federal).
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:
9.1. julgar irregulares as contas de Andréia de Oliveira Schlogl e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;
9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
20/03/2013	4.800,00
18/04/2013	4.000,00
04/06/2013	4.800,00
06/06/2013	6.800,00
03/07/2013	3.000,00
01/08/2013	5.800,00
03/09/2013	5.800,00
03/10/2013	6.800,00
14/11/2013	7.800,00
04/12/2013	5.800,00
03/01/2014	10.800,00

07/02/2014	3.000,00
10/03/2014	5.800,00
07/04/2014	6.400,00
09/05/2014	6.400,00
02/06/2014	7.800,00
07/07/2014	7.800,00
04/08/2014	7.400,00
02/09/2014	7.400,00
01/10/2014	5.800,00
07/11/2014	7.400,00
27/11/2014	7.800,00
18/12/2014	6.800,00
30/01/2015	6.800,00
03/03/2015	4.800,00
09/04/2015	4.800,00
04/05/2015	4.800,00
12/06/2015	4.800,00
17/07/2015	4.800,00
07/08/2015	2.000,00
17/09/2015	2.000,00
30/09/2015	4.800,00
19/11/2015	4.800,00
20/11/2015	4.800,00
09/12/2015	6.800,00
28/12/2015	6.800,00
11/02/2016	4.800,00
03/03/2016	4.800,00
15/04/2016	4.800,00
05/05/2016	7.800,00
30/05/2016	7.800,00
26/07/2016	4.800,00
16/08/2016	5.800,00
03/10/2016	7.800,00
31/10/2016	15.600,00
TOTAL	**272.800,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) a Andréia de Oliveira Schlogl e R$ 335.000,00 (trezentos e trinta e cinco mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Andréia de Oliveira Schlogl e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.11. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2851-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2852/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.690/2017-6

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

3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Carlos Alberto Galli Bogado (CPF 470.397.609-91), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).

4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.

8. Representação legal: Renato Costa de Melo (OAB/PE 27.977), defensor público federal, representando Carlos Alberto Galli Bogado; Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150 e OAB/DF 33.468) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de

auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Carlos Alberto Galli Bogado e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.2. condená-los, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
03/12/2013	4.500,00
05/12/2013	9.000,00
27/12/2013	5.125,00
11/02/2014	4.500,00
07/03/2014	3.000,00
10/03/2014	4.500,00
07/04/2014	4.500,00
22/04/2014	7.500,00
30/04/2014	7.500,00
29/05/2014	9.000,00
02/06/2014	4.500,00
07/07/2014	9.500,00
04/08/2014	8.000,00
02/09/2014	7.000,00
01/10/2014	4.500,00
07/11/2014	4.500,00
27/11/2014	4.500,00
18/12/2014	4.500,00
30/01/2015	4.500,00
03/03/2015	4.500,00
09/04/2015	4.500,00
04/05/2015	4.500,00
12/06/2015	4.500,00
17/07/2015	4.500,00
07/08/2015	4.000,00
17/09/2015	4.000,00
30/09/2015	4.000,00
19/11/2015	4.000,00
09/12/2015	4.000,00
28/12/2015	4.000,00
05/02/2016	4.000,00
11/02/2016	2.400,00
04/04/2016	13.500,00

15/04/2016	13.500,00
15/06/2016	13.500,00
04/08/2016	27.000,00
30/08/2016	13.500,00
27/09/2016	13.500,00
31/10/2016	13.500,00
TOTAL	271.525,00

9.3. aplicar multas individuais de R$ 32.000,00 (trinta e dois mil reais) a Carlos Alberto Galli Bogado e de R$ 320.000,00 (trezentos e vinte mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Carlos Alberto Galli Bogado e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. determinar a realização de intimação pessoal da Defensoria Pública da União a respeito de todos os atos processuais e a contagem dos prazos em dobro em relação ao órgão, conforme o disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994, observando-se os endereços às peças 138/40 nas comunicações que serão dirigidas ao responsável Carlos Alberto Galli Bogado;

9.11. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.12. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2852-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2853/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.692/2017-9

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

3. Responsáveis: Alceni Maria dos Passos de Oliveira (CPF 018.444.519-17), André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).

4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.

8. Representação legal: Vania de Aguiar (OAB/PR 36.400) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d", e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Alceni Maria dos Passos de Oliveira e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
29/10/2013	4.375,00
31/10/2013	4.500,00
03/12/2013	4.500,00
27/12/2013	5.125,00
07/03/2014	3.000,00
22/04/2014	7.500,00
30/04/2014	7.500,00
29/05/2014	7.500,00
02/06/2014	4.500,00
12/11/2014	12.500,00
27/11/2014	5.000,00
18/12/2014	5.000,00
30/01/2015	14.800,00
03/03/2015	9.800,00
09/04/2015	9.800,00

04/05/2015	20.500,00
12/06/2015	13.500,00
17/07/2015	13.500,00
30/09/2015	7.500,00
19/11/2015	9.500,00
09/12/2015	9.500,00
28/12/2015	13.500,00
05/02/2016	8.500,00
04/04/2016	13.500,00
15/04/2016	13.500,00
TOTAL	**228.400,00**

9.3. aplicar a Conceição Abadia de Abreu Mendonça e a Alceni Maria dos Passos de Oliveira multas individuais de R$ 275.000,00 (duzentos e setenta e cinco mil reais) e de R$ 27.000,00 (vinte e sete mil reais), respectivamente, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Alceni Maria dos Passos de Oliveira e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.11. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2853-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2854/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.706/2017-0
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Ivani de Oliveira Cleve Costa (CPF 400.823.509-49), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).
4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.
8. Representação legal: Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; André Leonardo Meerholz (OAB/PR 56.113) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Rodrigo Luís Kanayama (OAB/PR 32.996) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; Filipe Carneiro Fonseca (OAB/PR 80.805) e outro representando Ivani de Oliveira Cleve Costa.

9. Acórdão:
VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "*Research*", da Polícia Federal).
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:
9.1. julgar irregulares as contas de Ivani de Oliveira Cleve Costa e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;
9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
06/06/2013	3.300,00
03/07/2013	1.000,00
01/08/2013	1.068,00
09/12/2013	2.500,00
03/01/2014	4.500,00
06/03/2014	2.500,00
09/05/2014	2.500,00
02/06/2014	2.500,00
07/07/2014	2.500,00
04/08/2014	2.500,00

02/09/2014	2.500,00
01/10/2014	1.500,00
07/11/2014	1.550,00
27/11/2014	1.205,00
30/01/2015	3.800,00
04/05/2015	3.000,00
12/06/2015	3.000,00
17/07/2015	3.000,00
07/08/2015	1.500,00
17/09/2015	1.500,00
30/09/2015	1.500,00
19/11/2015	1.500,00
09/12/2015	1.500,00
28/12/2015	1.500,00
11/02/2016	3.000,00
03/03/2016	3.000,00
15/04/2016	2.000,00
05/05/2016	3.000,00
30/05/2016	3.000,00
26/07/2016	2.000,00
16/08/2016	2.500,00
27/09/2016	2.500,00
31/10/2016	4.500,00
TOTAL	**78.923,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 9.000,00 (nove mil reais) a Ivani de Oliveira Cleve Costa e R$ 95.000,00 (noventa e cinco mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Ivani de Oliveira Cleve Costa e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.11. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de

pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2854-48/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Bruno Dantas.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2855/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.708/2017-2
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) e Mydhiã Silva dos Santos (CPF 092.618.449-01).
4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.
8. Representação legal: René Ariel Dotti (OAB/PR 2.612) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Ângela Cassia Costaldello (OAB/PR 82.958) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; João Nunes Morais Junior (OAB/PR 68.581), defensor público federal, representando Mydhiã Silva dos Santos.

9. Acórdão:
VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:
9.1. julgar irregulares as contas de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de Mydhiã Silva dos Santos;
9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)

12/06/2015	13.500,00
17/07/2015	13.500,00
19/08/2015	8.500,00
17/09/2015	13.500,00
TOTAL	**49.000,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de R$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais) a Mydhiã Silva dos Santos, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de Mydhiã Silva dos Santos;

9.10. determinar a realização de intimação pessoal da Defensoria Pública da União a respeito de todos os atos processuais e a contagem dos prazos em dobro em relação ao órgão, conforme o disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994;

9.11. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.12. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2855-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2856/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.694/2017-1

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

3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Elaine Souza Lima Farias (CPF 047.801.339-63), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).

4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.

8. Representação legal: Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Elaine Souza Lima Farias e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
30/09/2015	13.500,00
17/11/2015	6.650,00
19/11/2015	13.500,00
09/12/2015	13.500,00
04/01/2016	13.500,00
05/02/2016	11.000,00
04/04/2016	13.500,00
15/04/2016	13.500,00
15/06/2016	13.500,00
04/08/2016	27.000,00
30/08/2016	22.500,00
27/09/2016	12.500,00
27/10/2016	12.500,00
31/10/2016	4.500,00
TOTAL	**191.150,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 21.000,00 (vinte e um mil reais) a Elaine Souza Lima Farias e de R$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a serem

recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Elaine Souza Lima Farias e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná que exclua Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) do rol de responsáveis cadastrados neste processo;

9.11. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.12. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2856-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2857/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.701/2017-8

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

3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) e Márcio Ronaldo Roland (CPF 450.401.419-04).

4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.

8. Representação legal: Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) representando Edilson Sérgio Silveira; Ângela Cássia Costaldello (OAB/PR 82.958) e outros representando Graciela

Inês Bolzon de Muniz; e Michelle Albiero Gomez (OAB/PR 36.315), defensora pública federal, representando Márcio Ronaldo Roland.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de Márcio Ronaldo Roland;

9.2. condená-los, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	**VALOR (R$)**
15/06/2016	13.500,00
04/08/2016	27.000,00
30/08/2016	13.500,00
27/09/2016	13.500,00
31/10/2016	13.500,00
TOTAL	**81.000,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 85.000,00 (oitenta e cinco mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de R$ 8.500,00 (oito mil e quinhentos reais) a Márcio Ronaldo Roland, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de Márcio Ronaldo Roland;

9.10. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná que:

9.10.1. exclua Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) do rol de responsáveis cadastrados neste processo;

9.10.2. promova a intimação pessoal da Defensoria Pública da União a respeito de todos os atos processuais e a contagem dos prazos em dobro em relação ao órgão, conforme o disposto no art. 44,

inciso I, da Lei Complementar 80/1994, observando-se o endereço à peça 103, p. 13, nas comunicações que também deverão ser dirigidas ao responsável Márcio Ronaldo Roland;

9.11. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.12. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2857-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2858/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.704/2017-7

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

3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Norberto Ferreira dos Santos (CPF 611.263.819-34).

4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.

8. Representação legal Rodrigo Luís Kanayama, (OAB/PR 32.996) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; Defensoria Pública da União no Paraná, representando Norberto Ferreira dos Santos.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Norberto Ferreira dos Santos e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.2. condená-los, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
02/06/2014	6.500,00
07/07/2014	14.000,00
01/08/2014	15.000,00
02/09/2014	9.500,00
05/09/2014	8.500,00
01/10/2014	12.500,00
12/11/2014	14.000,00
TOTAL	**80.000,00**

9.3. aplicar a Norberto Ferreira dos Santos e a Conceição Abadia de Abreu Mendonça multas individuais de R$ 10.000,00 (dez mil reais) e R$ 100.000,00 (cem mil reais), respectivamente, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Norberto Ferreira dos Santos e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná que:

9.10.1. exclua Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) do rol de responsáveis cadastrados neste processo;

9.10.2. promova a intimação pessoal da Defensoria Pública da União a respeito de todos os atos processuais e a contagem dos prazos em dobro em relação ao órgão, conforme o disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994, observando-se o endereço à peça 110, p. 1, nas comunicações que também deverão ser dirigidas ao responsável Norberto Ferreira dos Santos.

9.11. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.12. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2858-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2859/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.707/2017-6

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

3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Eliane Camargo (CPF 017.093.199-41), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53) e Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15).

4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.

8. Representação legal: Rodrigo Luís Kanayama (OAB/PR 32.996) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; Defensoria Pública da União no Paraná representando Eliane Camargo.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Eliane Camargo e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
29/10/2013	4.375,00
31/10/2013	4.500,00
09/05/2014	15.000,00
29/05/2014	7.500,00
02/06/2014	4.500,00
07/07/2014	9.500,00
01/08/2014	15.000,00
02/09/2014	9.500,00
05/09/2014	8.500,00

TOTAL	**78.375,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 10.000,00 (dez mil reais) a Eliane Camargo e R$ 100.000,00 (cem mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Eliane Camargo e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR que promova a intimação pessoal da Defensoria Pública da União a respeito de todos os atos processuais e a contagem dos prazos em dobro em relação a ela, conforme o disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994, observando-se o endereço à peça 95, p. 8, nas comunicações que também deverão ser dirigidas à responsável Eliane Camargo;

9.11. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.12. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2859-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2860/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.230/2016-2.

1.1. Apenso: 005.521/2017-3

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Adilson Florêncio da Costa (359.351.621-72); Alexej Predtechensky (001.342.968-00); André Luis Carvalho da Motta e Silva (993.006.567-91); Antonio Carlos Conquista (010.852.708-58); BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (02.201.501/0001-61); Ernani de Souza Coelho (404.247.317-20); Guilherme Campos Junior (048.890.978-30); José Carlos Rodrigues Sousa (184.722.491-15); José Roberto Ferreira (382.925.136-04); João Carlos Penna Esteves (453.536.546-68); Júlio Vicente Lopes (058.304.868-49); Marcos Antonio da Silva Costa (411.927.537-04); Monica Christina Caldeira Nunes (313.855.241-20); Reginaldo Chaves de Alcântara (307.353.514-49); Ricardo Oliveira Azevedo (471.567.401-72); Rogério Ferreira Ubine (138.567.678-78); Tania Regina Teixeira Munari (589.767.879-00).

4. Entidades: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT); Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti em substituição ao Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Ana Luiza de Andrade Werneck (OAB/DF 51.697) e outros, representando André Luis Carvalho da Motta e Silva.

8.2. Yuri Vinicius Assen da Silva (OAB/DF 54.123) e outros, representando Antonio Carlos Conquista.

8.3. Jose Caubi Diniz Junior (OAB/DF 29.170) e outros, representando João Carlos Penna Esteves, Adilson Florêncio da Costa, Alexej Predtechensky, Monica Christina Caldeira Nunes, Ricardo Oliveira Azevedo e José Carlos Rodrigues Sousa;

8.4. Pedro Henrique Costódio Rodrigues (OAB/DF 35.228) e outros, representando Rogério Ferreira Ubine, Júlio Vicente Lopes, Reginaldo Chaves de Alcântara, Antonio Carlos Conquista e Ernani de Souza Coelho;

8.5. Fernando José Gonçalves Acunha (OAB/DF 21.184) e outros, representando Marcos Antonio da Silva Costa e Tania Regina Teixeira Munari;

8.6. Fabiano de Castro Robalinho Cavalcanti (OAB/RJ 95.237) e outros, representando BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.

8.7. Eluziene Lacerda Lima (OAB/DF 21.491) e outros, representando Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e no Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos (Postalis) com vistas a apurar a ocorrência de prejuízo nos fundos de investimentos dos quais o Postalis participa;

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

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Antonio Carlos Conquista, Ernani de Souza Coelho, João Carlos Penna Esteves, Júlio Vicente Lopes, Marcos Antônio da Silva Costa, Reginaldo Chaves de Alcantara, Rogério Ferreira Ubine e Tânia Regina Teixeira Munari;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. José Carlos Rodrigues Sousa, Mônica Christina Caldeira Nunes e Ricardo Oliveira Azevedo no que se refere a aquisição do empreendimento Centro de Logística Cajamar/SP;

9.3. abster-se de aplicar sanção aos Srs. Alexej Predtechensky e Adilson Florêncio da Costa com relação à aquisição, com recursos do Plano de Benefício Definido, das Cédulas de Crédito Bancário

(CCB) da Rio Amazonas Energia S.A., tendo em vista a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva;

9.4. aplicar ao Sr. Alexej Predtechensky (CPF 001.342.968-00), Diretor Presidente do Postalis e Administrador Estatutário Tecnicamente Qualificado (AETQ), de 1/2/2006 até 2/4/2012, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 59.000,00 (cinquenta e nove mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar ao Sr. Adilson Florêncio da Costa (CPF 359.351.621-72), diretor financeiro de 1/9/2005 até 15/2/2012, e coordenador do Comitê de Investimentos, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 59.000,00 (cinquenta e nove mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar ao Sr. Ricardo Oliveira Azevedo (CPF 471.567.401-72), membro do Comitê de Investimentos do Postalis, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. aplicar ao Sr. José Carlos Rodrigues Souza (CPF 184.722.491-15), gerente de Aplicações (GAP) subordinado ao diretor Financeiro e membro do Comitê de Investimentos do Postalis, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. aplicar à Srª. Mônica Christina Caldeira Nunes (CPF 313.855.241-20), gerente de Controladoria (GCO), subordinada ao Diretor Financeiro e membro do Comitê de Investimentos do Postalis, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.10. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) que, na qualidade de patrocinadora do Postalis e em face do disposto no art. 25 da LC 108/2001, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e passe a executar plano de ação que aponte as medidas a serem implementadas para o aprimoramento de fiscalização, entre outros, do processo decisório e dos resultados dos investimentos realizados pelo Postalis, com a indicação, para cada medida, dos respectivos prazos e responsáveis, informando a esta Corte acerca da medida adotada;

9.11. dar ciência desta deliberação à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, ao Ministério Público Federal (MPF), à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e ao Postalis Instituto de Previdência Complementar.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2860-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2861/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.588/2009-0.

1.1. Apensos: 021.064/2013-0; 007.162/2006-0; 005.509/2015-7; 029.159/2017-2; 013.257/2017-0; 007.983/2015-8; 034.626/2017-4; 034.580/2017-4; 034.422/2017-0

2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial.

3. Responsáveis: Consórcio Construtor Metrosal (03.756.037/0001-32); Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A) (17.262.213/0001-94); Construções e Comércio Camargo Correa S/A (61.522.512/0001-02); Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG) (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã); Carlos Von Beckerath Gordilho (002.366.915-20); Engevix Engenharia e Projetos S/A (00.103.582/0001-31); Flávio Mota Monteiro (635.036.208-00); Ivan Carlos Alves Barbosa (033.422.635-04); Janary Teixeira de Castro (163.535.875-20); João Luiz da Silva Dias (011.089.806-00); José Geraldo Araujo Teixeira (048.282.245-72); Luiz Alfredo Campos Quintanilha (341.754.907-87); Luiz Fernando Tavares Vilar (020.645.705-78); Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (110.627.386-91); Luiz Roberto Castilho de Souza (307.616.707-34); Nestor Duarte Guimarães Neto (110.289.805-82); Noronha Engenharia S/A (33.451.311/0010-17); Paulo Antônio Santos Macedo (018.163.145-87); Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (113.611.405-00); Siemens Ltda. (44.013.159/0001-16); Nestor Duarte Guimarães Neto (CPF 110.289.805-82), Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (CPF 113.611.405-00); Ruy Sergio Nonato Marques (CPF 037.221.635-87), Alberto de Figueiredo Nunes Filho (CPF 312.700.777-91), e Sérgio Luiz da Silva Telles (CPF 537.023.017-04).

4. Órgãos/Entidades: Companhia Brasileira de Trens Urbanos; Companhia de Transportes de Salvador.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária.

8. Representação legal:

8.1. Antônio Henrique Monteiro (222808/OAB-SP) e outros, representando Siemens Ltda.;

8.2. Guilherme Henrique Magaldi Netto (4.110/OAB-DF), João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073) e outros, representando Consorcio Construtor Metrosal;

8.3. Marina Oliveira Rodrigues (17158/OAB-DF), Aline Daiana de Freitas Bezerra (OAB/SP 354.427), André Fonseca Roller (OAB/DF 20.742) e outros, representando Engevix Engenharia e Projetos S/A;

8.4. Raquel Cristine Mendes Ramos e outros, representando Companhia Brasileira de Trens Urbanos;

8.5. Cristiana Muraro Fracari (48.254/OAB-DF) e outros, representando Pedro Antônio Dantas Costa Cruz;

8.6. César Almeida Pereira (36.386/OAB-DF) e outros, representando Luiz Otávio Ziza Mota Valadares;

8.7. Aldo da Silva Peixoto, representando Noronha Engenharia S/A;

8.8. Marcelo Muriel (OAB/SP 83.931), Fernando Médici Júnior (OAB/SP 186.411), Mírian Lavocat (OAB/DF 19.524) e outros, representando Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG) (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por determinação constante do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 007.162/2006-0 (relatório de auditoria apenso a estes autos), com o objetivo de apurar os pagamentos indevidos ocorridos no âmbito do Contrato SA-01, bem como de identificar os respectivos responsáveis por sobrepreços e superfaturamento nas obras de construção do Metrô de Salvador/BA,

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

9.1. acolher parcial ou integralmente as alegações de defesa e/ou as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Srs. João Luiz da Silva Dias, José Geraldo Araújo Teixeira, Luiz Roberto Castilho de Souza, Luiz Alfredo Campos Quintanilha, Flávio Mota Monteiro, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto, Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, Ruy Sérgio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho, Sérgio Luiz da Silva Telles, Janary Teixeira de Castro, Carlos Von Beckerath Gordilho, Noronha Engenharia S/A e Engevix Engenharia e Projetos S/A, excluindo-os da relação processual;

9.2. julgar irregulares as contas dos responsáveis Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa (então Diretor-Presidente da Companhia de Transportes de Salvador - CTS), Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (então Presidente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU), Consórcio Construtor Metrosal, e das empresas que o compõem, Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A), Construções e Comércio Camargo Correa S/A e Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e § 2º, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, e condená-los solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data dos efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.1. Consórcio Construtor Metrosal, as empresas que o compõem, pessoas jurídicas Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A), Construções e Comércio Camargo Correa S/A e Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG), e Srs. Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, solidariamente pelas quantias abaixo indicadas, com respectiva data de ocorrência:

Tabela 1	
Mobilização (1.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
15/03/2002	260.151,45
17/07/2000	74.187,34
21/08/2000	33.284,53
30/08/2000	4.593,57
30/08/2000	2.836,47

Tabela 1	
Mobilização (1.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
05/09/2000	3.162,78
14/09/2000	3.203,56
02/10/2000	15.254,03
02/10/2000	20.409,04
14/05/2001	44.053,14
14/05/2001	29.214,04
14/05/2001	8.847,20
14/05/2001	836,90
16/05/2001	14.564,82
16/05/2001	4.121,19
16/07/2001	337,57
09/08/2001	3.530,93
28/09/2001	71.194,69
25/10/2001	70.766,26
TOTAL HISTÓRICO	664.549,51

Tabela 2	
Canteiro de Obras (1.2)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
15/03/2002	24.200,85
17/07/2000	113.840,96
21/08/2000	13.429,17
30/08/2000	134.250,79
30/08/2000	64.812,68
05/09/2000	38.086,58
14/09/2000	46.736,17
02/10/2000	21.228,74
02/10/2000	39.514,54
14/05/2001	316.426,85
14/05/2001	210.741,86
14/05/2001	208.617,58
28/09/2001	97.652,47
25/10/2001	129.946,31
23/11/2001	179.715,82
27/12/2001	62.812,33
29/04/2003	124.759,66
14/07/2003	-82.390,95
05/07/2005	0,01
TOTAL HISTÓRICO	1.744.382,42

Tabela 3

Demolições (1.3)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
14/09/2000	35.914,91
02/10/2000	3.369,66
14/05/2001	29.989,94
14/05/2001	21.322,43
14/05/2001	62.656,89
16/05/2001	15.444,26
16/05/2001	4.914,08
28/09/2001	51.615,25
25/10/2001	325.244,86
23/11/2001	282.281,32
14/01/2002	108.873,75
29/04/2003	554,20
05/07/2005	0,01
TOTAL HISTÓRICO	942.181,56

Tabela 4	
Via em Superfície (2.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
16/05/2001	13.049,79
16/09/2003	3.020,04
29/12/2003	47.615,77
29/12/2003	70.986,86
26/04/2004	86.442,93
26/05/2004	39.013,58
22/06/2004	10.676,70
31/08/2004	8.298,30
30/09/2004	7.261,01
26/01/2004	1.123,73
22/12/2004	57.427,68
22/12/2004	85.978,32
02/03/2005	140.571,81
08/04/2005	11.200,20
25/05/2005	4.686,63
05/07/2005	18.409,52
31/08/2005	6.481,02
23/03/2007	24.737,14
06/06/2007	16.297,75
06/06/2007	-248,40
14/11/2007	11.739,99
11/03/2008	786,16
12/09/2008	65.891,99
TOTAL HISTÓRICO	731.448,52

Tabela 5	
Via em Elevado Fonte Nova (3.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
09/08/2001	73.089,18
28/09/2001	49.768,78
25/10/2001	41.773,37
23/11/2001	299.469,36
27/12/2001	356.106,72
14/01/2002	196.561,16
10/10/2002	26.571,98
13/12/2002	13.087,75
08/01/2003	12.168,84
29/04/2003	524.461,17
29/04/2003	13.046,72
14/07/2003	3.318,78
29/12/2003	5.598,12
26/04/2004	3.551,05
27/07/2004	13.721,72
31/08/2004	57.766,63
30/09/2004	79.556,63
26/01/2004	51.774,67
29/11/2004	32.336,31
22/12/2004	8.684,41
22/12/2004	14.895,29
05/07/2005	-0,01
28/04/2006	2.254,93
31/05/2006	6.411,83
31/08/2006	10.832,24
04/09/2006	2.121,57
19/01/2007	795,59
23/02/2007	2.223,57
23/03/2007	3.671,95
06/06/2007	7.527,49
06/06/2007	4.406,34
26/06/2007	15.462,97
02/08/2007	2.833,34
27/09/2007	6.233,34
28/01/2009	430,25
31/07/2008	2.350,62
18/11/2008	1.380,79
12/05/2009	445,42
21/07/2009	311,79
27/08/2009	263,30
TOTAL HISTÓRICO	1.947.265,96

Tabela 6	
Via em Elevado Bonocô (3.2 +ADT)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
09/08/2001	123.773,29
25/10/2001	62.582,86
23/11/2001	485.504,12
27/12/2001	379.660,09
14/01/2002	636.125,97
10/10/2002	71.389,68
13/12/2002	121.820,43
11/10/2002	474.272,40
13/12/2002	241.729,05
14/07/2003	2.356,86
27/08/2003	9.729,60
16/09/2003	46.049,39
16/09/2003	11.421,70
29/12/2003	9.540,31
29/12/2003	34.241,81
26/04/2004	121.887,39
26/05/2004	43.258,58
22/06/2004	21.977,72
27/07/2004	61.379,64
31/08/2004	7.093,44
30/09/2004	32.623,70
26/01/2004	26.325,22
29/11/2004	22.839,65
22/12/2004	2.629,46
22/12/2004	672,65
23/03/2007	23.318,54
06/06/2007	9.741,97
26/06/2007	17.411,17
02/08/2007	163.977,86
12/09/2007	248,79
27/09/2007	6.717,38
28/01/2009	426,50
18/11/2008	9.881,22
12/05/2009	1.923,45
21/08/2009	452,57
03/06/2009	3.243,45
03/06/2009	829,72
21/07/2009	867,43
21/07/2009	3.469,74
21/07/2009	150,86
21/07/2009	4.601,18
27/08/2009	162,14
22/09/2009	810,70
01/07/2010	0,01

Tabela 6	
Via em Elevado Bonocô (3.2 +ADT)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
TOTAL HISTÓRICO	3.299.119,69

Tabela 7	
Via em Elevado Acesso Norte 1 (3.3)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
14/05/2001	24.593,07
14/05/2001	128.537,47
14/05/2001	240.444,52
16/05/2001	217.555,52
16/05/2001	14.661,25
16/05/2001	146.161,06
16/07/2001	15.736,12
16/07/2001	16.950,73
09/08/2001	171.676,98
24/08/2001	276.984,22
28/09/2001	228.447,69
25/10/2001	206.452,28
23/11/2001	75.140,08
27/12/2001	453.962,66
14/01/2002	2.255,94
10/10/2002	30.073,93
13/12/2002	23.091,79
11/10/2002	39.907,88
13/12/2002	5.353,10
29/04/2003	21.987,37
29/12/2003	87.436,81
26/04/2004	1.758,19
29/11/2004	3.385,44
22/12/2004	-10.758,19
22/12/2004	3.385,44
08/04/2005	601,86
25/05/2005	4.363,46
19/01/2007	3.173,43
19/01/2007	113,34
23/02/2007	27.512,48
23/03/2007	-1.870,06
06/06/2007	1.246,71
06/06/2007	481,68
26/06/2007	11.333,67
02/08/2007	12.039,30
12/09/2007	1.340,94
27/09/2007	1.428,39

Tabela 7	
Via em Elevado Acesso Norte 1 (3.3)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
14/11/2007	11.806,10
12/09/2008	2.165,31
12/05/2009	649,59
21/08/2009	3.866,63
TOTAL HISTÓRICO	2.505.434,18

Tabela 8	
Via em Elevado Acesso Norte 2 (3.4)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
14/05/2001	138.480,95
16/05/2001	28.804,38
16/05/2001	22.169,41
16/05/2001	52.715,93
16/07/2001	28.557,76
16/07/2001	73.884,34
09/08/2001	126.724,14
24/08/2001	70.779,30
28/09/2001	198.575,37
25/10/2001	275.801,44
23/11/2001	81.342,90
27/12/2001	57.381,00
14/01/2002	9.574,35
10/10/2002	237.459,70
10/10/2002	6.884,27
13/12/2002	2.227,26
11/10/2002	7.073,44
13/12/2002	1.175,73
29/12/2003	52.437,74
26/04/2004	2.008,82
26/01/2004	434,08
29/11/2004	4.099,64
22/12/2004	-4.099,64
08/04/2005	4.437,26
25/05/2005	723,47
05/07/2005	5.691,27
19/01/2007	1.616,68
19/01/2007	417,80
19/01/2007	181,65
23/02/2007	3.651,16
23/03/2007	2.270,62
26/06/2007	7.265,98
02/08/2007	7.008,20

Tabela 8	
Via em Elevado Acesso Norte 2 (3.4)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
12/09/2007	1.046,56
27/09/2007	1.214,76
14/11/2007	10.129,18
12/05/2009	436,28
21/08/2009	793,24
TOTAL HISTÓRICO	1.521.376,42

Tabela 9	
Via em Elevado Retiro (3.5)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
28/09/2001	19.863,42
25/10/2001	20.241,77
23/11/2001	72.359,60
27/12/2001	59.520,90
08/01/2003	229.070,56
29/04/2003	8.624,57
29/04/2003	136.330,49
16/09/2003	51,95
26/01/2004	1.775,79
29/11/2004	-25.632,04
08/04/2005	4.532,92
TOTAL HISTÓRICO	526.739,93

Tabela 10	
Via em Elevado Bahema (3.6)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
28/09/2001	45.440,89
25/10/2001	71.577,49
23/11/2001	68.851,15
27/12/2001	38.472,02
10/10/2002	9.825,53
10/10/2002	3,23
08/01/2003	118.042,17
29/04/2003	23.787,89
29/11/2004	-18.170,04
22/12/2004	-714,40
08/04/2005	5.774,96
TOTAL HISTÓRICO	362.890,89

Tabela 11	
Via em Elevado BR-324 (3.7)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
14/05/2001	89.928,00
14/05/2001	134.763,69
14/05/2001	83.292,47
16/05/2001	126.229,95
16/05/2001	30.611,45
16/05/2001	87.148,68
16/07/2001	31.566,48
16/07/2001	39.064,91
09/08/2001	61.321,19
24/08/2001	141.238,17
28/09/2001	184.039,79
25/10/2001	297.398,44
23/11/2001	161.278,48
27/12/2001	324.359,98
14/01/2002	347.904,20
10/10/2002	95.207,13
10/10/2002	19,24
13/12/2002	56.314,93
11/10/2002	46.331,05
13/12/2002	9.009,99
08/01/2003	7.237,58
29/04/2003	-11.749,18
29/04/2003	2.020,71
14/07/2003	11.749,18
26/01/2004	481,11
29/11/2004	-2.555,90
22/12/2004	17.159,62
08/04/2005	20.754,58
25/05/2005	103.084,65
05/07/2005	66.239,13
TOTAL HISTÓRICO	2.561.449,7

Tabela 12	
Via em Elevado Juá 1 (3.8)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
16/05/2001	4.567,04
16/05/2001	11.307,78
16/05/2001	53.958,30
16/07/2001	32.995,25
16/07/2001	66.867,69
09/08/2001	75.503,95
24/08/2001	25.732,21

28/09/2001	154.100,11
25/10/2001	119.768,78
23/11/2001	20.097,18
27/12/2001	138.465,08
14/01/2002	26.868,63
10/10/2002	18.614,05
10/10/2002	5,79
29/04/2003	3.928,16
29/11/2004	-27.592,50
22/12/2004	-2.880,55
02/03/2005	11.876,22
08/04/2005	3.878,28
25/05/2005	6.773,91
05/07/2005	11.847,05
TOTAL HISTÓRICO	756.682,41

Tabela 13	
Via em Elevado Juá 2 (3.9)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
09/08/2001	5.664,44
24/08/2001	47.848,83
28/09/2001	112.170,84
25/10/2001	95.599,87
23/11/2001	27.538,76
27/12/2001	126.749,08
14/01/2002	89.300,27
10/10/2002	509,13
10/10/2002	5,22
13/12/2002	66.265,36
11/10/2002	38.882,92
13/12/2002	57.365,31
08/01/2003	32,27
29/04/2003	1.348,08
14/07/2003	2.868,26
29/11/2004	-33.213,73
22/12/2004	-2.467,00
22/12/2004	5.441,90
02/03/2005	51.211,00
08/04/2005	29.310,98
TOTAL HISTÓRICO	722.431,79

Tabela 14	
Via em Elevado Jaqueira (3.10)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)

Tabela 14	
Via em Elevado Jaqueira (3.10)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
28/09/2001	4.208,87
25/10/2001	56.063,73
23/11/2001	142.275,14
27/12/2001	381.135,49
14/01/2002	203.647,84
10/10/2002	46.690,88
11/10/2002	35.016,67
13/12/2002	16.890,47
13/12/2002	8.642,95
29/04/2003	111.511,03
29/04/2003	21.798,03
29/04/2003	21.861,59
29/04/2003	11.403,89
14/07/2003	105.556,99
27/08/2003	36.458,57
26/01/2004	27.723,14
29/11/2004	47.015,01
22/12/2004	46.561,30
22/12/2004	64.602,77
02/03/2005	15.462,08
08/04/2005	257,23
05/07/2005	-0,20
TOTAL HISTÓRICO	1.404.783,47

Tabela 15	
Via Subterrânea (4.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
02/10/2000	24.794,14
02/10/2000	134.636,99
14/05/2001	57.552,81
14/05/2001	13.790,16
14/05/2001	35.460,41
14/05/2001	15.197,32
16/07/2001	335.834,66
16/07/2001	133.337,26
09/08/2001	213.069,74
24/08/2001	122.224,20
28/09/2001	154.578,40
25/10/2001	163.719,56
23/11/2001	29.749,79
27/12/2001	518.035,98
14/01/2002	239.760,46

Tabela 15	
Via Subterrânea (4.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
29/04/2003	117.611,52
29/04/2003	408.774,12
29/04/2003	20.607,57
14/07/2003	300.707,26
27/08/2003	194.138,19
16/09/2003	210.057,30
16/09/2003	305.983,11
27/10/2003	262.281,20
29/12/2003	235.537,22
31/08/2004	75.261,62
30/09/2004	148.565,78
26/01/2004	267.905,44
29/11/2004	230.386,21
22/12/2004	204.385,03
22/12/2004	177.075,80
02/03/2005	259.729,56
08/04/2005	301.878,73
25/05/2005	107.230,67
05/07/2005	113.392,04
12/07/2005	71.874,57
29/07/2005	4.087,44
31/05/2006	30.547,79
07/07/2006	212.190,14
31/08/2006	223.499,86
16/10/2006	25.674,57
19/01/2007	66.257,87
19/01/2007	32.284,66
19/01/2007	27.033,18
23/02/2007	19.483,20
23/03/2007	14.605,74
06/06/2007	21.933,31
06/06/2007	23.113,77
26/06/2007	41.209,91
02/08/2007	19.866,21
12/09/2007	6.467,04
27/09/2007	31.428,55
14/11/2007	140.026,17
28/01/2009	119.989,50
11/03/2008	41.910,08
25/06/2008	32.279,35
31/07/2008	8.534,26
31/07/2008	119.388,89
12/09/2008	71.256,21
12/09/2008	80.419,02

Tabela 15	
Via Subterrânea (4.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
18/11/2008	76.948,05
12/05/2009	796,16
21/08/2009	2.919,25
03/06/2009	272,37
03/06/2009	439,98
21/07/2009	1.641,20
21/07/2009	20,95
21/07/2009	439,98
27/08/2009	1.634,22
22/09/2009	1.822,78
01/07/2010	377,13
21/07/2010	460,93
30/07/2010	691,40
TOTAL HISTÓRICO	7.707.075,94

Tabela 16	
Via Permanente Superestrutura (5.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
29/04/2003	323.866,54
29/04/2003	3.763,83
29/04/2003	31.114,11
14/07/2003	255.605,44
27/08/2003	257.598,46
16/09/2003	238.704,59
16/09/2003	234.658,75
29/12/2003	144.298,07
26/04/2004	267.244,17
26/05/2004	44.081,51
31/08/2004	354.561,07
30/09/2004	356.411,60
26/01/2004	326.803,16
29/11/2004	370.845,71
22/12/2004	79.942,79
05/07/2005	-89,34
18/11/2008	234.236,63
12/05/2009	2.162,18
21/08/2009	1.153,16
03/06/2009	4.324,37
03/06/2009	13.982,13
21/07/2009	22.919,15
21/07/2009	53.766,31

Tabela 16	
Via Permanente Superestrutura (5.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
21/07/2009	26.234,50
21/07/2009	31.567,89
27/08/2009	44.550,66
22/09/2009	18.601,85
01/07/2010	83.317,55
21/07/2010	-19.383,44
30/07/2010	22.978,76
05/08/2010	2.032,14
12/08/2010	31.107,30
06/08/2010	57.994,01
01/11/2011	8.247,98
07/12/2011	7.762,80
07/12/2011	10.857,15
07/12/2011	1.187,50
28/12/2011	169,64
28/12/2011	73.116,10
28/12/2011	24.598,22
TOTAL HISTÓRICO	4.046.895

Tabela 17	
Estação Lapa (6.1+ADT)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
27/12/2001	20.782,86
14/01/2002	70.968,27
10/10/2002	97.122,68
10/10/2002	9.668,47
13/12/2002	59.020,78
11/10/2002	49.066,15
13/12/2002	18.070,37
08/01/2003	25.739,39
29/04/2003	1.052,74
29/04/2003	78.992,92
14/07/2003	80.045,52
27/08/2003	62.191,33
16/09/2003	58.439,68
16/09/2003	13.510,17
27/10/2003	4.104,95
29/12/2003	1.162,21
23/03/2004	307.228,32
26/03/2004	29.359,70
27/07/2004	34.139,12

Tabela 17	
Estação Lapa (6.1+ADT)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
31/08/2004	76.129,35
30/09/2004	92.184,41
26/01/2004	42.905,26
29/11/2004	15.089,15
22/12/2004	109.800,45
22/12/2004	78.440,60
02/03/2005	91.303,09
08/04/2005	7.260,18
25/05/2005	6.349,06
05/07/2005	53.752,92
12/07/2005	25.977,71
31/03/2006	2.638,74
31/03/2006	116.055,10
28/04/2006	58.159,12
31/05/2006	140.124,55
31/08/2006	3.285,04
04/09/2006	186.208,55
16/10/2006	404.434,17
19/01/2007	408.052,68
19/01/2007	145.212,04
19/01/2007	191.416,03
23/02/2007	24.468,96
23/03/2007	203.165,15
06/06/2007	128.106,10
06/06/2007	49.016,25
26/06/2007	198.440,60
02/08/2007	70.137,20
12/09/2007	104.047,90
27/09/2007	138.210,67
14/11/2007	242.343,13
28/01/2009	271.104,43
11/03/2008	-32.274,00
28/04/2008	71.784,60
31/07/2008	72.524,12
31/07/2008	221.296,28
12/09/2008	496.286,61
12/09/2008	237.595,27
18/11/2008	227.792,30
12/05/2009	1.690,89
21/08/2009	-68.087,67
03/06/2009	1.760,17
03/06/2009	2.152,09
21/07/2009	1.218,02
21/07/2009	26.691,38

Tabela 17	
Estação Lapa (6.1+ADT)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
21/07/2009	2.429,78
21/07/2009	2.468,06
27/08/2009	65.319,38
22/09/2009	80.416,25
01/07/2010	19.700,03
21/07/2010	-29.633,87
05/08/2010	39.848,58
12/08/2010	4.936,33
06/08/2010	8.753,95
06/08/2010	8.919,57
06/08/2010	1.560,34
08/08/2010	5.555,61
19/10/2010	2.243,54
09/11/2010	5.211,33
11/11/2010	4.160,42
13/05/2011	26.088,25
01/11/2011	2.607,06
TOTAL HISTÓRICO	6.215.498,89

Tabela 18	
Estação Pólvora (6.2)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
25/10/2001	79.006,62
27/12/2001	551.519,09
14/01/2002	83.145,80
10/10/2002	74.201,18
10/10/2002	35.932,03
10/10/2002	167.878,26
13/12/2002	30.866,72
11/10/2002	301.046,05
13/12/2002	114.745,69
08/01/2003	132.804,97
29/04/2003	533.080,89
29/04/2003	186.531,17
29/04/2003	92.422,74
29/04/2003	265.612,88
14/07/2003	89.783,78
27/08/2003	193.557,92
16/09/2003	113.803,94
16/09/2003	10.973,32
29/12/2003	608,99
31/08/2004	20.072,60

Tabela 18	
Estação Pólvora (6.2)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
30/09/2004	71.620,65
26/01/2004	69.448,03
29/11/2004	61.564,68
22/12/2004	96.542,08
22/12/2004	85.302,19
02/03/2005	56.263,14
08/04/2005	62.590,06
25/05/2005	56.984,88
05/07/2005	87.785,80
12/07/2005	81.080,29
29/07/2005	34.284,44
31/03/2006	4.718,04
28/04/2006	88.932,19
31/05/2006	100.540,90
03/07/2006	100.787,62
31/08/2006	114.841,14
04/09/2006	29.901,62
16/10/2006	50.345,31
19/01/2007	22.859,30
19/01/2007	46.034,68
19/01/2007	6.869,13
23/02/2007	21.019,65
23/03/2007	67.684,85
06/06/2007	80.889,58
06/06/2007	432.967,24
26/06/2007	150.272,02
02/08/2007	14.574,39
12/09/2007	13.380,50
27/09/2007	41.284,59
14/11/2007	75.786,84
28/01/2009	116.550,69
11/03/2008	5.258,21
28/04/2008	21.642,50
25/06/2008	23.369,83
31/07/2008	1.727,34
31/07/2008	28.704,66
12/09/2008	193.558,62
12/09/2008	92.771,70
18/11/2008	48.418,64
12/05/2009	2.278,36
21/08/2009	-118.536,32
03/06/2009	1.118,71
03/06/2009	2.101,01
21/07/2009	3.478,94

Tabela 18	
Estação Pólvora (6.2)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
21/07/2009	334,25
21/07/2009	6.262,09
22/09/2009	531,96
01/07/2010	6.014,13
21/07/2010	21.219,37
30/07/2010	17.961,10
05/08/2010	21.692,22
12/08/2010	12.405,06
06/08/2010	31.954,66
06/08/2010	14.798,89
08/08/2010	1.950,53
19/10/2010	1.359,46
TOTAL HISTÓRICO	5.863.677,08

Tabela 19	
Estação Brotas (6.3)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
14/07/2003	84.254,36
27/08/2003	84.254,36
31/08/2006	34.040,18
04/09/2006	21.284,08
16/10/2006	24.077,24
19/01/2007	439.227,92
19/01/2007	283.157,30
19/01/2007	257.259,55
23/02/2007	30.923,32
23/03/2007	84.303,72
06/06/2007	22.425,37
06/06/2007	14.851,80
26/06/2007	162.513,87
02/08/2007	70.467,08
12/09/2007	14.913,45
27/09/2007	-678,12
14/11/2007	171.584,26
28/01/2009	49.239,04
11/03/2008	4.841,24
11/03/2008	922,81
23/04/2008	33.913,12
28/04/2008	9.287,49
25/06/2008	11.792,00
31/07/2008	71.440,57
31/07/2008	31.843,62

Tabela 19	
Estação Brotas (6.3)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
12/09/2008	110.224,88
12/09/2008	68.977,61
18/11/2008	46.888,71
12/05/2009	739,68
21/08/2009	-56.136,54
03/06/2009	420,53
03/06/2009	375,47
21/07/2009	1.314,14
21/07/2009	16.250,35
21/07/2009	690,86
21/07/2009	6.518,16
27/08/2009	5.791,04
22/09/2009	18.621,62
01/07/2010	12.472,70
21/07/2010	-7.222,54
30/07/2010	459,54
05/08/2010	479,88
12/08/2010	7.417,74
06/08/2010	65,07
06/08/2010	1.931,71
08/08/2010	2.017,11
19/10/2010	1.789,37
09/11/2010	472,64
11/11/2010	644,50
13/05/2011	5.237,66
01/11/2011	1.297,60
07/12/2011	3.284,52
28/12/2011	937,11
TOTAL HISTÓRICO	2.264.100,75

Tabela 20	
Estação Bonocô (6.4)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
29/12/2003	168.564,25
29/11/2004	-46.744,96
05/07/2005	-1,95
06/06/2007	61.056,52
06/06/2007	82.534,03
02/08/2007	31.581,39
12/09/2007	109.362,29
27/09/2007	37.466,04
12/09/2008	456.826,30

18/11/2008	169.576,31
21/07/2009	104.718,77
27/08/2009	43.263,93
22/09/2009	9.624,20
01/07/2010	10.973,39
24/11/2010	46.185,27
TOTAL HISTÓRICO	1.284.985,78

Tabela 21	
Estação Acesso Norte (6.5)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
10/10/2002	11.537,78
10/10/2002	23.063,81
13/12/2002	117.507,51
11/10/2002	137.540,14
08/01/2003	258.964,87
29/04/2003	365.346,75
29/04/2003	10.285,20
29/04/2003	41.700,31
14/07/2003	31.768,93
27/08/2003	52.199,44
16/09/2003	55.515,39
16/09/2003	6.204,03
27/10/2003	56.773,86
29/12/2003	23.012,34
29/12/2003	32.720,67
26/04/2004	6.642,54
22/06/2004	10.947,89
27/07/2004	92.176,17
31/08/2004	8.020,74
30/09/2004	18.536,27
26/01/2004	8.810,35
29/11/2004	290,91
22/12/2004	2.794,79
02/03/2005	540,26
05/07/2005	7,44
31/08/2006	5.887,27
04/09/2006	3.798,24
16/10/2006	21.934,84
19/01/2007	21.317,63
19/01/2007	23.572,84
19/01/2007	2.421,38
23/02/2007	5.887,27
23/03/2007	27.893,34
06/06/2007	30.338,45
06/06/2007	226.849,97

Tabela 21	
Estação Acesso Norte (6.5)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
26/06/2007	48.854,88
02/08/2007	33.518,81
12/09/2007	14.944,22
27/09/2007	48.114,91
14/11/2007	98.865,57
28/01/2009	26.282,93
11/03/2008	-31.629,03
01/07/2010	63.731,40
21/07/2010	12.150,33
30/07/2010	52.680,38
05/08/2010	13.683,59
12/08/2010	1.359,68
09/11/2010	17.192,85
11/11/2010	17.192,85
24/11/2010	25.216,18
29/12/2010	3.438,57
29/12/2010	3.438,57
28/03/2010	4.584,76
13/05/2011	5.226,63
01/11/2011	2.292,38
07/12/2011	7.425,29
07/12/2011	12.375,48
28/12/2011	2.475,10
TOTAL HISTÓRICO	2.226.225,95

Tabela 22	
Estação Estação Retiro (6.6)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
13/12/2002	128.550,76
29/04/2003	151.494,42
29/04/2003	662,63
TOTAL HISTÓRICO	280.707,81

Tabela 23	
Estação Juá (6.7)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
23/11/2001	76.595,52
27/12/2001	157.477,06
14/01/2002	15.961,28
10/10/2002	31.113,17

10/10/2002	9.638,64
10/10/2002	164.752,84
13/12/2002	28.676,19
11/10/2002	2.705,20
29/11/2004	-4.939,65
05/07/2005	-85,40
TOTAL HISTÓRICO	481.894,85

Tabela 24	
Complexo de Manutenção - Infraestrutura (7.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
22/12/2004	68.077,51
22/12/2004	34.079,45
25/05/2005	101.302,43
05/07/2005	-23.773,77
TOTAL HISTÓRICO	179.685,62

Tabela 25	
Sistema de Energia – Obras Civis (8.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
21/07/2009	7.893,53
27/08/2009	13.536,77
22/09/2009	17.015,26
01/07/2010	52.470,71
21/07/2010	30.174,85
30/07/2010	6.495,97
05/08/2010	4.903,41
06/08/2010	1.676,38
01/11/2011	1.461,21
07/12/2011	812,74
TOTAL HISTÓRICO	136.440,83

Tabela 26	
Rede Aérea de Tração (8.2)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
30/07/2010	34.080,00
05/08/2010	35.114,92
12/08/2010	8.255,26
06/08/2010	409,15
06/08/2010	6.811,19
06/08/2010	409,15

09/11/2010	6.535,16
11/11/2010	6.535,16
24/11/2010	1.093,43
01/11/2011	2.186,86
TOTAL HISTÓRICO	101.430,28

Tabela 27	
Retorno da Avenida Bonocô (8.8-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
27/10/2003	104.530,46
TOTAL HISTÓRICO	104.530,46

Tabela 28	
Interferências não Cadastradas (ADT 8.24-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
22/06/2004	397.207,99
27/07/2004	438,74
05/07/2005	-3,41
12/09/2007	5.543,12
28/12/2011	8.947,08
TOTAL HISTÓRICO	412.133,52

Tabela 29	
Escadaria do Cabetão (Arqueologia) (ADT 8.28-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
27/07/2004	95.721,21
26/01/2004	87.734,60
29/11/2004	49,24
TOTAL HISTÓRICO	183.505,05

Tabela 30	
Proteção Estrutural Cúpula da Piedade (ADT 8.30-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
26/01/2004	24.907,40
29/11/2004	14.612,34
22/12/2004	1.992,59
TOTAL	41.512,33

HISTÓRICO	

Tabela 31	
Acréscimo Túnel Estação Lapa (ADT 8.27-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
09/12/2003	80.349,61
29/12/2003	32.651,25
23/03/2004	86.053,74
26/04/2004	15.932,23
26/05/2004	12.686,78
22/06/2004	47.993,40
22/12/2004	3.841,11
02/03/2005	30.728,93
08/04/2005	32.493,76
25/05/2005	24.707,72
05/07/2005	24.863,44
12/07/2005	21.126,14
29/07/2005	5.823,35
31/03/2006	15.162,69
28/04/2006	15.382,44
31/05/2006	19.282,99
23/03/2007	5.143,25
06/06/2007	56,52
27/09/2007	6.351,01
14/11/2007	7.516,33
28/01/2009	8.215,53
11/03/2008	7.108,47
12/09/2008	1.281,85
12/09/2008	58,27
18/11/2008	116,53
21/07/2010	6.292,74
TOTAL HISTÓRICO	511.220,08

Tabela 32	
Cortina do Convento da Lapa (ADT 8.9-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
09/12/2003	511.974,51
22/06/2004	60.941,98
27/07/2004	40.589,92
31/08/2004	58.082,64
30/09/2004	20.889,37
26/01/2004	23.267,02
12/07/2005	2.802,24

28/04/2006	20.597,91
31/05/2006	31.782,30
31/08/2006	16.589,06
04/09/2006	13.969,74
TOTAL HISTÓRICO	801.486,69

Tabela 33	
Solo Mole Juá (ADT 8.10-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
27/10/2003	1.373.633,01
09/12/2003	551.889,71
30/09/2004	171.855,94
26/01/2004	12.914,03
29/11/2004	93.875,06
22/12/2004	70.033,78
22/12/2004	28.311,53
02/03/2005	13.162,37
TOTAL HISTÓRICO	2.315.675,43

Tabela 34	
Elevado Bonocô (8.53-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
04/09/2006	2.616.819,93
16/10/2006	2.123.508,66
19/01/2007	1.770.342,38
19/01/2007	1.735.725,62
19/01/2007	736.856,37
23/02/2007	1.387.146,47
23/03/2007	1.592.717,91
06/06/2007	2.295.695,74
06/06/2007	1.132.756,51
26/06/2007	1.420.766,48
02/08/2007	1.183.336,05
12/09/2007	983.947,48
27/09/2007	1.049.682,45
14/11/2007	1.060.958,08
28/01/2009	1.015.776,42
11/03/2008	189.588,91
23/04/2008	201.062,36
28/04/2008	63.558,97
25/06/2008	317.280,54
31/07/2008	46.285,56
12/09/2008	271.667,87
12/09/2008	222.296,60

18/11/2008	201.767,24
12/05/2009	4.702,03
21/08/2009	6.549,25
03/06/2009	2.015,15
03/06/2009	1.847,22
21/07/2009	7.892,68
21/07/2009	2.854,80
22/09/2009	2.707,31
TOTAL HISTÓRICO	23.648.113,04

Tabela 35	
Adicional Brotas (8.32-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
31/08/2006	83.497,41
04/09/2006	52.390,53
16/10/2006	58.939,35
19/01/2007	346.677,98
19/01/2007	274.231,69
19/01/2007	71.627,68
23/02/2007	19.646,45
23/03/2007	332.761,74
06/06/2007	351.589,59
06/06/2007	255.813,15
26/06/2007	180.911,06
02/08/2007	142.765,48
12/09/2007	150.911,26
27/09/2007	200.643,37
14/11/2007	372.562,16
28/01/2009	154.769,78
11/03/2008	9.431,95
11/03/2008	73.740,73
23/04/2008	116.613,24
28/04/2008	12.861,76
25/06/2008	38.156,54
31/07/2008	148.767,63
31/07/2008	274.469,49
12/09/2008	250.983,00
12/09/2008	169.010,57
18/11/2008	114.669,30
12/05/2009	1.842,08
21/08/2009	3.684,15
03/06/2009	921,04
03/06/2009	921,04
21/07/2009	921,03
22/09/2009	498,80
01/07/2010	498,79

21/07/2010	-16.958,91
30/07/2010	1.496,37
05/08/2010	997,58
12/08/2010	18.455,29
06/08/2010	498,79
06/08/2010	4.489,13
08/08/2010	4.987,92
19/10/2010	4.489,12
09/11/2010	1.053,99
11/11/2010	1.580,98
13/05/2011	13.174,85
01/11/2011	3.161,97
07/12/2011	7.965,97
28/12/2011	2.276,00
TOTAL HISTÓRICO	4.315.398,87

Tabela 37	
Estação Bonocô – Remanejamento Passarela (ADT 8.58-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
02/08/2007	88.992,14
12/09/2007	19.733,75
TOTAL HISTÓRICO	108.725,89

9.2.2. Consórcio Construtor Metrosal e as empresas que o compõem, pessoas jurídicas Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A), Construções e Comércio Camargo Correa S/A e Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG) pelas quantias abaixo indicadas, com respectiva data de ocorrência:

Tabela 36	
Estação Bonocô – Obras Civis 1ª Fase (ADT 8.56-c)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
12/09/2008	2.884.720,13
18/11/2008	412.807,51
21/07/2009	254.969,35
27/08/2009	105.203,47
22/09/2009	23.424,21
01/07/2010	26.711,83
24/11/2010	112.454,34
TOTAL HISTÓRICO	3.820.290,84

9.3. aplicar aos responsáveis Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa (então Diretor-Presidente da Companhia de Transportes de Salvador - CTS), Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (então Presidente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU), e às empresas componentes do Consórcio Construtor Metrosal, pessoas jurídicas Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A), Construções e Comércio Camargo Correa S/A e Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores constantes da tabela abaixo, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	**Multa proporcional (art. 57 da Lei 8.443/1992)**
Ivan Carlos Alves Barbosa (Diretor-Presidente da CTS entre 01/07/1999 e 04/01/2005)	R$ 1.500.000,00
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (Presidente da CBTU entre 26/09/1997 e 28/04/2003)	R$ 1.500.000,00
Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG)	R$ 1.500.000,00
Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A)	R$ 8.000.000,00
Construções e Comércio Camargo Correa S/A	R$ 8.000.000,00

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

9.5. considerar graves as infrações cometidas pelos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 e do § 1º do art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. inabilitar os responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.7. solicitar, com base no art. 61 da Lei 8.443/1992, e no art. 275 do Regimento Interno do TCU, à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Consórcio Construtor Metrosal, e de suas empresas integrantes e consorciadas Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A), Construções e Comércio Camargo Correa S/A e Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG), até o montante atualizado das dívidas, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, a comprovação de seu recolhimento, devendo este Tribunal ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e a sua restituição, e ressalvados os valores porventura objeto de garantias ainda válidas e vigentes, prestadas em atendimento ao disposto no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, reportadas no TC 003.896/2009-2, desde que passíveis de futura execução;

9.8. recomendar ao Ministério Público/TCU e à Advocacia-Geral da União que por ocasião da adoção das medidas pertinentes ao arresto dos bens, referidas no subitem anterior, certifique-se acerca da utilidade, vigência e validade das garantias porventura prestadas e disponíveis para fins de ressarcimento ao erário e futura execução, de sorte a providenciar o arresto necessário à satisfação integral do crédito da União decorrente deste acórdão, caso as garantias não se revelem satisfatórias a esse objetivo;

9.9. remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado da Bahia, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis;

9.10. encaminhar cópia deste acórdão, após o trânsito em julgado desta deliberação, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para as providências necessárias com vistas a tornar efetivas as sanções de inabilitação;

9.11. enviar cópia deste acórdão ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia e à Superintendência da Polícia Federal no Estado da Bahia (IPL 1299/2010);

9.12. dar ciência deste acórdão aos responsáveis.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2861-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2862/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.415/2018-0. [Apenso: 018.584/2018-7].

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

3. Representantes: EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda. (21.111.808/0001-16); Naxos Confecção e Comércio Ltda. (10.996.580/0001-72).

4. Unidade jurisdicionada: Comando Logístico do Exército – Colog.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Marco Fábio Domingues (OAB/SP 149.592), representando EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda. (21.111.808/0001-16); Carlos Alberto Silva de Melo (OAB/PB 12.381), representando Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli (07.527.821/0001-20); e Eldo Umbelino Júnior (010.170.289-23), representando Naxos Confecção e Comércio Ltda. (10.996.580/0001-72)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pelas empresas Naxos Confecção e Comércio Ltda. e EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda. contra pretensas irregularidades havidas no Pregão Eletrônico 6/2018 – SRP, promovido pelo Comando Logístico do Exército – Colog.

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

9.1. conhecer das representações objeto deste feito (processo principal e apenso – TC 018.584/2018-7), satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

9.2. no mérito, considerar tais representações improcedentes, com suspensão da medida cautelar referendada pelo Acórdão 1.850/2018 – Plenário, informando ao Comando Logístico do Exército –

Colog que, no âmbito desta Corte de Contas, não há mais óbices à continuidade da execução do Contrato 50/2018, firmado com a empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli;

9.3. dar ciência deste Acórdão às empresas Naxos Confecção e Comércio Ltda., EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda., Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli e ao Comando Logístico do Exército;

9.4. autorizar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2862-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2863/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 023.999/2015-2.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Empresa Gestora de Ativos.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1. 1º Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.2. 2º Revisor: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira e Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral)

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda).

8. Representação legal:

8.1. Gilberto Mendes Calasans Gomes (43.391/OAB-DF), representando Antônio Luiz Bronzeado, Josemir Mangueira Assis, Euclides Renato Deponti, Eugen Smarandescu Filho e Eduardo Pereira;

8.2. Vinícius Camargo Araújo, representando a Secretaria do Tesouro Nacional;

8.3. Daniel Pereira de Franco (114463/OAB-RJ) e outros, representando a Empresa Gestora de Ativos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda) em razão de supostas irregularidades cometidas pela Empresa Gestora de Ativos (EMGEA) na operação de redução do seu capital social no montante de R$ 10,95 bilhões, mediante absorção de prejuízos acumulados;

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

9.1. conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI do Regimento Interno do TCU para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. levantar o sobrestamento do processo de contas ordinárias da Emgea referente ao exercício de 2013 (TC 027.020/2014-2);

9.3. dar ciência ao Conselho de Administração da Empresa Gestora de Ativos, ao Conselho Fiscal da Empresa Gestora de Ativos, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) e ao Ministério da Fazenda sobre a necessidade de se verificar, quando se tratar de deliberação sobre Participação nos Lucros e Resultados (PLR), se a Empresa Gestora de Ativos não contém nenhuma dívida vencida, de qualquer natureza ou valor, com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, com fundos criados por Lei ou com empresas estatais, mesmo que em fase de negociação administrativa ou cobrança judicial, tendo em vista a vedação expressa no art. 3º, II, da Resolução CCE 010, de 30 de maio de 1995.

9.4. retirar a chancela de sigilo das peças dos autos que estiverem nessa condição;

9.5. conhecer dos pedidos da Advocacia-Geral da União constantes às peças 55, 84 e 89 para atuar neste processo, em conformidade com o art. 146 do RITCU, em razão da sua legitimidade, conforme o art. 1º da Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993;

9.6. dar ciência desta deliberação:

9.6.1. à Empresa Gestora de Ativos (Emgea);

9.6.2. ao Conselho de Administração da Empresa Gestora de Ativos;

9.6.3. ao Conselho Fiscal da Empresa Gestora de Ativos;

9.6.4. ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST);

9.6.5. ao Ministério da Fazenda;

9.6.6. à Casa Civil da Presidência da República;

9.6.7. ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU);

9.6.8. à Advocacia-Geral da União (AGU).

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2863-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (1º Revisor), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro que votou em 16/5/2018: Walton Alencar Rodrigues.

13.3. Ministro que não participou da votação: Benjamin Zymler

13.4. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (2º Revisor).

13.5. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.6. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2864/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.569/2018-8

2. Grupo II – Classe VII - Representação

3. Representante: Solange Cristina Passos de Castro Cordeiro (desembargadora-presidente)

4. Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA)

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação formulada pela desembargadora-presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, em face de supostas irregularidades em contratações

efetuadas por aquele órgão, por inexigibilidade de licitação, do Inajus Cursos Preparatórios Ltda. (nome de fantasia Instituto Nacional de Estudos Jurídicos), pessoa jurídica em cujo quadro societário figuram a sogra e a esposa do ex-presidente daquela Corte, desembargador James Magno Araújo Farias.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 237, inciso VII, 250, inciso IV, e 251 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer a representação e considerá-la procedente;

9.2. assinar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região e a Escola Judicial do TRT da 16ª Região adotem as providências necessárias à anulação dos atos decorrentes dos protocolos administrativos (PA) 441/2018 e 451/2018, fazendo cessar a prática de nepotismo vedada pelo art. 2º, inciso V, da Resolução CNJ 07/2015, alterada pela Resolução CNJ 229/2016;

9.3. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região e à Escola Judicial do TRT da 16ª Região que observem, rigorosamente, em suas contratações administrativas:

9.3.1. os comandos e vedações constantes da Resolução CNJ 07/2015, alterada pela Resolução CNJ 229/2016;

9.3.2. a sequência temporal dos atos administrativos, de modo a obedecer a lógica que os deve nortear, sobretudo em relação às fases da contratação e liquidação da despesa, à luz dos comandos contidos nas Leis 8.666/1993 e 4.320/1964;

9.4. determinar à Secex/MA que promova as audiências de:

9.4.1. James Magno Araújo Farias, ex-presidente do TRT16, pelas seguintes impropriedades relacionadas ao PA 9199/2017, na condição de autoridade ratificadora da inexigibilidade de licitação:

9.4.1.1. contratação, por inexigibilidade de licitação, da empresa Inajus Cursos Preparatórios Ltda. (nome de fantasia Instituto Nacional de Estudos Jurídicos), pessoa jurídica em cujo quadro societário figuram sua sogra e esposa, com inobservância às vedações estabelecidas no art. 2º, incisos V e VI, da Resolução CNJ 07/2015, alterada pela Resolução CNJ 229/2016;

9.4.1.2. subversão lógico-cronológica dos atos inerentes a procedimento de inexigibilidade de licitação e de liquidação da despesa;

9.4.1.3. contratação da pessoa jurídica sem a prévia comprovação de regularidade perante o FGTS/CEF;

9.4.2. Márcia Andrea Farias da Silva, na condição de diretora da Ejud16, pela contratação direta, no PA 441/2018, de pessoa jurídica para intermediação em evento promovido por instituição acadêmica estrangeira cuja participação era disponibilizada ao público em geral, em caráter livre e gratuito;

9.4.3. Adriana Albuquerque de Brito, ex-diretora-geral do TRT16, na condição de ordenadora de despesas, pelas seguintes impropriedades relacionadas ao PA 9199/2017:

9.4.3.1. subversão lógico-cronológica dos atos inerentes a procedimento de inexigibilidade de licitação e de liquidação da despesa;

9.4.3.2. contratação de pessoa jurídica sem a prévia comprovação de regularidade perante o FGTS/CEF;

9.4.4. Inajus Cursos Preparatórios Ltda.:

9.4.4.1. contratação, por inexigibilidade de licitação, de sociedade capitalista em cujo quadro de sócios se encontram sogra e esposa de julgador vinculado ao Tribunal Regional do Trabalho da 16.ª Região;

9.4.4.2. subversão lógico-cronológica dos atos inerentes a procedimento de inexigibilidade (fase anterior à liquidação e pagamento da despesa);

9.4.4.3. contratação de pessoa jurídica sem comprovação de regularidade perante o FGTS/CEF;

9.4.4.4. inobservância de requisitos legais e/ou documentais indispensáveis na instrução de inexigibilidade de licitação;

9.4.4.5. contratação direta de pessoa jurídica para intermediação em evento que instituição acadêmica estrangeira disponibilizara, direta e gratuitamente, a magistrados do Regional do Trabalho da 16.ª Região;

9.4.4.6. prestação de serviços por agentes públicos vinculados ao próprio órgão contratante;

9.5. dar ciência desta deliberação ao Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, à Escola Judicial do TRT da 16ª Região e ao Conselho Nacional de Justiça.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2864-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho (Revisor).

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2865/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.729/2014-9.

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

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

3.1. Responsáveis: Alexandre Teofanes Pissolatto (CPF 103.681.788-11, gerente de divisão), Alexandre de Melo Canizella (CPF 280.719.668-35, gerente-geral), Asclepius Ramatiz Lopes Soares (CPF 443.087.101-97, gerente-executivo), Carlos Roberto Petri (CPF 008.505.318-02, gerente de equipe), Érica de Lima Silva (CPF 268.097.438-71, assessora), Fabiana Aparecida Schiavon (CPF 191.697.758-85, gerente de negócios), Gerôncio Paes de Luna Filho (CPF 178.666.424-00, gerente de negócios), Hamilton Soares Homobono (CPF 044.586.466-48, gerente de relacionamento), João Vagnes de Moura Silva (CPF 584.043.411-68, gerente-executivo), Marcelo Nobuhiko Shimmoto (CPF 144.263.248-82, assessor), Márcio Aloisio Tavares Scalioni (CPF 522.115.176-68, gerente-executivo), Marcos Polischuk de Oliveira (CPF 140.131.228-47, gerente de equipe), Marlon de Castro Lauria (CPF 007.354.516-30, gerente de negócios), Maurício Macoto Tinen (CPF 103.762.118-22, gerente de negócios), Oscar Yassuo Sawae (CPF 117.761.948-29, gerente de equipe) e Simone Aparecida Floriano (CPF 318.654.638-92, gerente de relacionamento).

4. Unidade: Banco do Brasil S.A.

5. Relator: Ministro José Mucio Monteiro.

5.1. Revisor: Ministro-Substituto André de Carvalho em substituição ao Ministro Walton Rodrigues.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda).

8. Representação legal:

8.1. Lucineia Possar (40297/OAB-DF) e outros, representando o Banco do Brasil S.A. e Gerôncio Paes de Luna Filho;

8.2. Antônio Pedro da Silva Machado (1.739-A/OAB-DF) e outros, representando Simone Aparecida Floriano (Peça 126), Hamilton Soares Homobono (Peça 125), Carlos Roberto Petri (Peça 124), Marcelo Nobuhiko Shimmoto (Peça 123), Oscar Yassuo Sawae (Peça 122), João Vagnes de Moura Silva (Peça 121), Asclepius Ramatiz Lopes Soares (Peça 120), Érica de Lima e Silva (Peça 119), Alexandre Teófanes Pissolatto (Peça 118), Marcos Polischuk de Oliveira (Peça 117), Maurício

Macoto Tinen (Peça 116), Marlon de Castro Lauria (Peça 115) e Gerôncio Paes de Luna Filho (Peça 114).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo MPTCU sobre possíveis irregularidades em dois financiamentos concedidos pelos agentes públicos do Banco do Brasil em favor da Torke Empreendimentos e Participações Ltda.;

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade, para, nos termos dos arts. 157 e 250 do RITCU, passar a promover o saneamento do presente processo;

9.2. determinar, nos termos dos arts. 157 e 250 do RITCU, que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.2.1. promova o necessário prosseguimento do presente feito com o intuito de aprofundar a apuração de todas as irregularidades perpetradas, a partir dos dois financiamentos concedidos pelos agentes públicos do Banco do Brasil, aí incluído o Sr. Aldemir Bendine, em favor da Torke Empreendimentos e Participações Ltda., entre outras falhas detectadas nos demais contratos porventura celebrados;

9.2.2. promova o subjacente trabalho conjunto para o efetivo compartilhamento de informações com o órgão competente do Ministério Público Federal (MPF), contando aí, para tanto, com o eventual apoio da Seccor, sem prejuízo de autorizar a subsequente audiência de todos esses agentes públicos do Banco do Brasil para que apresentem as suas justificativas em relação às falhas originalmente imputadas no presente processo pelo MPTCU e às irregularidades ora anunciadas no presente julgamento pelo TCU, entre outras irregularidades porventura identificadas a partir das informações obtidas pelo referido compartilhamento com o MPF;

9.3. determinar que, se ainda não fez, a Secretaria-Geral de Controle Externo no TCU (Segecex) adote as medidas cabíveis para que, no prazo de 30 (trinta) dias, a unidade técnica competente autue o específico processo apartado de representação, por meio de cópia destes autos, com vistas a promover a devida apuração sobre todos os indícios de irregularidade no sistema de aposentadoria instituído indevidamente em prol da alta direção do Banco do Brasil e das demais instâncias superiores dessa empresa estatal, entre outras irregularidades porventura identificadas, sem prejuízo de estender essa mesma apuração em relação a outras empresas estatais federais; e

9.4. determinar que a SecexFazenda envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Exma. Sra. Procuradora de República no Estado de São Paulo Karen Louise Jeanette Kahn, à Força-Tarefa do MPF na Operação Lava-Jato em Curitiba – PR e à Força-Tarefa do MPF na Operação Lava-Jato no Rio de Janeiro – RJ, para ciência e eventuais providências.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2865-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro que não participou da votação: Walton Alencar Rodrigues.

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

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

1. Processo nº TC 020.079/2018-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esta representação da Secex/Educação acerca de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos provenientes dos precatórios relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), especificamente quanto à subvinculação prevista no artigo 22, *caput*, da Lei 11.494/2007;

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

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

9.2. firmar entendimento, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente que:

9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017 – Plenário**, não** podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação;

9.2.2. podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que se estenda por mais de um exercício financeiro, não estando sujeita ao limite temporal previsto no artigo 21, *caput*, da Lei 11.494/2007;

9.3. determinar, com base no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério da Educação, que, com fundamento no artigo 30 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, divulguem o teor da presente deliberação aos estados e municípios que fazem jus a recurso proveniente da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente aos exercícios de 1998 a 2006, e aos Conselhos do Fundeb dessas localidades;

9.4. recomendar**,** com base no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU:

9.4.1. aos entes federados beneficiários dos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, que, **previamente à utilização desses valores**:

9.4.1.1. elaborem plano de aplicação dos recursos compatível com as diretrizes desta deliberação, com o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), com os objetivos básicos das instituições educacionais (artigo 70, *caput*, da Lei 9.394/1996), e com os respectivos planos estaduais e municiais de educação, em linguagem clara, com informações precisas e os valores envolvidos em cada ação/despesa planejada;

9.4.1.2. deem a mais ampla divulgação do plano de aplicação dos recursos, à luz do princípio constitucional da publicidade, devendo dele ter comprovada ciência, ao menos, o respectivo conselho do Fundeb (previsto no artigo 24 da Lei 11.494/2007), os membros do Poder Legislativo local, o

tribunal de contas estadual respectivo e a comunidade diretamente envolvida – diretores das escolas, professores, estudantes e pais dos estudantes;

9.4.2. aos Conselhos do Fundeb, previstos no artigo 24 da Lei 11.494/2007, que acompanhem a elaboração e a execução dos "planos de aplicação" dos respectivos estados e municípios, indicados no subitem 9.4.1;

9.5. indeferir o pedido da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) para ser habilitada como parte interessada e, por conseguinte, para produzir sustentação oral, em razão de não ter demonstrado razão legítima para intervir no processo;

9.6. indeferir o pedido do Município de Itororó para ser habilitado como parte interessada, por também não ter demonstrado razão legítima para intervir;

9.7. indeferir o pedido dos sindicatos de servidores municipais à peças 175 para serem habilitados como partes, por não terem demonstrado razão legítima para intervir;

9.8. determinar à Secex/Educação que extraia cópias das peças 166 e 171 destes autos para serem juntadas ao TC 018.130/2018-6;

9.9. dar ciência desta deliberação aos tribunais de contas estaduais, aos tribunais de contas dos municípios, e aos ministérios públicos estaduais relacionados aos entes federados beneficiários desses recursos, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), ao Ministério Público Federal, à Confederação Nacional dos Municípios (CNM), à "Frente de Defesa e Valorização da Advocacia e dos Profissionais do Magistério no estado do Maranhão", à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), ao Município de Itororó/BA, ao Município de Lagoa Seca/PB e aos sindicatos de servidores municipais que protocolaram a peça 175;

9.10. arquivar o presente processo, com fundamento no artigo 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2866-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2867/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.546/2009-4.

1.1. Apensos: 026.754/2014-2; 007.331/2016-9; 006.201/2010-5; 032.128/2011-8

2. Grupo I – Classe de Assunto: I Pedido de reexame em Monitoramento em Relatório de Levantamento.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); João Francisco Bezerra de Carvalho (368.672.333-68)

3.2. Responsáveis: ABB Ltda. (61.074.829/0001-23); Ademar Kiyoshi Itakussu (327.068.049-04); Agnello Aparecido Simões de Almeida (211.185.409-30); Alexandre do Vale Siqueira (850.967.927-49); Antonio Lourival Marques de Oliveira (087.440.077-52); Armando Silva Almeida (025.537.848-30); Asley Monteiro de Barros (601.533.507-68); Azevedo & Travassos Engenharia Ltda. (57.259.392/0001-25); Bueno Engenharia e Construção Ltda. (76.736.123/0001-57); Camargo Corrêa Equipamentos e Sistemas S.A. (78.230.182/0001-84); Carlos Roberto Ertel (528.731.960-68); CBC Industrias Pesadas S/A (60.501.707/0001-03); Cegelec (04.534.692/0001-09); Chicago Engenharia Construções e Comércio Ltda. (01.029.312/0001-90); Cid Mello Maciel (316.744.299-91);

Clarice Regina Czarnik Coelho Martins (916.571.999-91); Cláudio Roberto Lima do Rego (069.946.087-51); Clóvis de Almeida Júnior (462.651.809-59); Conenge S/C Construções e Engenharia Ltda. (75.554.030/0001-49); Confab Industrial S/A (60.882.628/0013-23); Confab Montagens Ltda. (47.376.454/0001-25); Consórcio ABB / Cegelec / MHA (08.872.353/0001-93); Consórcio Camargo Correa, WEG e Senior (08.931.202/0001-69); Consórcio CBC-MIP (10.680.461/0001-06); Consórcio Conenge-SC / Elco (08.896.310/0001-48); Consórcio Skanska - Engevix (08.745.722/0001-87); Construtora Norberto Odebrecht S/A (15.102.288/0001-82); Construtora OAS Ltda. (14.310.577/0044-44); Construtora Passarelli Ltda. (60.625.829/0013-45); Construções e Comércio Camargo Correa S/A (61.522.512/0001-02); Consórcio Conpar (08.968.718/0001-88); Consórcio Interpar (10.217.884/0001-94); Consórcio Montcalm / Slovenské Enegetické Strojárne-SES (08.337.197/0001-60); Consórcio Passarelli/GEL (10.544.171/0001-35); Consórcio VWSB / Enfil (10.342.712/0001-42); Contreras Engenharia e Construções Ltda. (02.463.777/0001-18); César Arantes Sobral (941.593.008-04); David Eduardo Bastos de Sousa (695.495.163-34); Denise Barros Souto (831.187.137-04); Edgar Yoshio Kuwabara (026.677.999-92); Eduardo Luiz Silvério Guardalbem (305.507.748-23); Elco Engenharia de Obras Ltda. (77.521.375/0001-21); Emerson de Souza Telles (016.628.189-12); Enfil S/A Controle Ambiental (00.286.550/0001-19); Estefano Lapkouski Neto (402.175.409-10); Fabio de Moura Villela (139.024.608-65); Fabrício dos Santos Benazzi (079.240.337-18); Fernando Almeida Biato (329.803.107-00); Francisco Fernandes Filho (238.517.329-87); George Wilson Melco (058.933.139-68); Gerson Baggio (872.684.429-04); Goetze Lobato Engenharia Ltda. (89.952.709/0001-09); Grazziella Muziol Morosko Granemann (036.720.149-66); Guilherme Saber de Assis (052.582.666-13); Ilson Paulo Castelo de Barros (157.631.459-68); Ivan Ilia Baltoski (316.700.839-34); James Hahnemann (316.368.029-15); Jaraguá Eng. e Inst. Industriais S/A (05.573.358/0001-27); Jefferson de Alencar Ponciano Ramos (679.189.569-15); Jorge Assis da Cruz (567.516.137-68); José Airton de Oliveira (140.873.164-91); José Filipe Silveira (007.115.906-13); José Francisco Martins (073.705.658-40); José Paulo Assis (167.249.849-04); José Ricardo Ribeiro da Silva (875.072.859-87); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); João Bosco Santini Pereira (178.696.927-00); João Carlos Loss (451.520.807-10); Júlio Hedilberto Ludwig Júnior (321.095.559-04); Luis Alberto Spagnolo (135.230.316-72); Luis Antônio Scavazza (275.502.739-87); Luiz Alberto Martins de Miranda (066.109.288-78); Luiz Alberto de Olivera Miranda (829.574.369-49); Marcello Lima Galvão (027.774.849-61); Marcelo Joecil da Rosa (809.526.239-00); Marco Tullio Jennings (069.177.677-60); Maria Carmela Nadai de Almeida (013.649.267-33); Maria Emilia Guimarães Lovato (508.894.199-49); Maurício de Freitas Costa (092.078.997-87); Mendes Junior Trading e Engenharia S/A (05.489.245/0001-48); MHA Engenharia Ltda. (47.283.189/0001-30); MIP Engenharia S/A (33.193.996/0001-58); MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (31.876.709/0001-89); Mário Márcio Castrillon de Aquino (370.752.177-04); Nayef Jamil El Borni Zeina (636.489.707-04); Nilson Ferreira Duarte (830.947.416-49); Normatel Engenharia Ltda. (05.353.545/0001-03); Paulo César Messina Fragoso (793.783.741-15); Paulo Ruiz (817.259.908-06); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Petrobras S/A (30.012.447/0001-41); Reginaldo Miras Bueno (450.730.909-34); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Reynaldo do Nascimento Pereira (371.834.357-68); Ricardo Zorron Cavalcanti (476.831.207-15); Rodrigo Avelino Mesquita dos Santos (274.450.878-00); Rodrigo Ricetti Cochoa (036.430.629-74); Rogério Ferreira de Araújo (019.816.374-60); Rogério Ferreira de Araújo (911.672.567-00); Rosa Akie Stankewitz (232.208.569-34); Rosecléa Kasczeszen (428.344.149-04); Sandoval Dias Aragão (229.203.586-34); Silvio Linhares Filho (677.534.189-04); SOG - Óleo e Gás S/A (07.639.071/0001-88); Sérgio de Araújo Costa (174.345.217-91); Sérgio dos Santos Arantes (335.417.367-04); Sênior Engenharia e Serviços Ltda. (64.239.437/0001-65); Tadeu Elieser Bezerra Freitas (054.788.547-43); Tarcisio Secioso de Sá (692.773.207-10); Tarcisio Taraszkiewicz (491.680.619-00); UTC Engenharia S/A (44.023.661/0027-47); V.W.S. Brasil Ltda. - Veólia (96.591.128/0001-46); Vinicius Felipe May (253.795.258-81); Vinicius de Souza Melo (981.965.614-

15); Waldemir Correa Terra Júnior (081.645.407-81); Weg Equipamentos Elétricos S/A (07.175.725/0014-84); Willians Marlon de Jesus (296.110.588-96)

3.3. Recorrente: José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72).

4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Marcelo Reinecken de Araújo (14.874/OAB-DF) e outros, representando Goetze Lobato Engenharia Ltda.

8.2. Fernando Lichtnow Nees (17.086/OAB-SC) e outros, representando Weg Equipamentos Elétricos S/A.

8.3. Thalles Andrade Leite (50.403/OAB-DF) e outros, representando Consórcio VWSB / Enfil.

8.4. Carlos Roberto de Siqueira Castro (20.015/OAB-DF) e outros, representando Fernando Almeida Biato, Sérgio dos Santos Arantes, Fernando Almeida Biato, José Paulo Assis, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Petrobras S/A;

8.5. Leonardo Chevrand de Miranda e Silva (103506/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.

8.6. Karine Farias Castro (14210/OAB-CE) e outros, representando Normatel Engenharia Ltda.

8.7. Maria Elizabeth Martins da Costa (32434/OAB-MG), representando Mendes Junior Trading e Engenharia S/A.

8.8. Marina Hermeto Correa (75.173/OAB-MG) e outros, representando Construtora Norberto Odebrecht S A.

8.9. Pedro Henrique Favilla Duarte (151.060/OAB-RJ) e outros, representando Contreras Engenharia e Construções Ltda.

8.10. Adriano Daleffe (20619/OAB-PR) e outros, representando MHA Engenharia Ltda., Cegelec, ABB Ltda. e Consorcio ABB / Cegelec / MHA;

8.11. Wanderson Silva de Menezes (24199/OAB-DF) e outros, representando SOG - Óleo e Gás S/A.

8.12. Maria Angela Hebisz Catani (131763/OAB-SP) e outros, representando Azevedo & Travassos Engenharia Ltda.

8.13. Thiago Senna Leônidas Gomes (34269/OAB-DF) e outros, representando Consórcio Passarelli / GEL.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, nesta fase processual, tratam do pedido de reexame interposto por José Sérgio Gabrielli de Azevedo contra o Acórdão 2.863/2016-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 32, 33 e 48 da Lei 8.443/92, em:

9.1. conhecer do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando nulo o Acórdão 2.863/2016-Plenário;

9.2. encaminhar os autos ao Relator *a quo*, para que decida a respeito das medidas a serem tomadas; e

9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente, à Petróleo Brasileiro S.A, ao Ministério de Minas e Energia e aos demais interessados.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2867-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2868/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.812/2018-9.

2. Grupo I – Classe de Assunto: Levantamento.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

4. Órgãos/Entidades: Prefeitura Municipal de Araguaína - TO; Prefeitura Municipal de Araruama - RJ; Prefeitura Municipal de Assis Chateaubriand - PR; Prefeitura Municipal de Barreiras - BA; Prefeitura Municipal de Bento Gonçalves - RS; Prefeitura Municipal de Caçador - SC; Prefeitura Municipal de Cáceres - MT; Prefeitura Municipal de Campo Grande - MS; Prefeitura Municipal de Campo Largo - PR; Prefeitura Municipal de Campo Mourão - PR; Prefeitura Municipal de Cascavel - PR; Prefeitura Municipal de Chapecó - SC; Prefeitura Municipal de Criciúma - SC; Prefeitura Municipal de Curitiba - PR; Prefeitura Municipal de Erechim - RS; Prefeitura Municipal de Farroupilha - RS; Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu - PR; Prefeitura Municipal de Franca - SP; Prefeitura Municipal de Francisco Beltrão - PR; Prefeitura Municipal de Guaíba - RS; Prefeitura Municipal de Guarapuava - PR; Prefeitura Municipal de Imbituba - SC; Prefeitura Municipal de Indaial - SC; Prefeitura Municipal de Irati - PR; Prefeitura Municipal de Itapeva - SP; Prefeitura Municipal de Jacareí - SP; Prefeitura Municipal de Jequié - BA; Prefeitura Municipal de Joinville - SC; Prefeitura Municipal de Jundiaí - SP; Prefeitura Municipal de Lages - SC; Prefeitura Municipal de Limeira - SP; Prefeitura Municipal de Lins - SP; Prefeitura Municipal de Mandaguari - PR; Prefeitura Municipal de Marechal Cândido Rondon - PR; Prefeitura Municipal de Matinhos - PR; Prefeitura Municipal de Morro da Fumaça - SC; Prefeitura Municipal de Navegantes - SC; Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo - RS; Prefeitura Municipal de Ourinhos - SP; Prefeitura Municipal de Palhoça - SC; Prefeitura Municipal de Palmas - TO; Prefeitura Municipal de Palmeira - PR; Prefeitura Municipal de Pará de Minas - MG; Prefeitura Municipal de Piumhi - MG; Prefeitura Municipal de Ponta Grossa - PR; Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS; Prefeitura Municipal de Porto Seguro - BA; Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro - RJ; Prefeitura Municipal de Rio do Sul - SC; Prefeitura Municipal de Rondonópolis - MT; Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus - BA; Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul - SP; Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto - SP; Prefeitura Municipal de São José dos Campos - SP; Prefeitura Municipal de São Leopoldo - RS; Prefeitura Municipal de São Paulo - SP; Prefeitura Municipal de São Pedro da Aldeia - RJ; Prefeitura Municipal de Sorocaba - SP; Prefeitura Municipal de Sorriso - MT; Prefeitura Municipal de Taubaté - SP; Prefeitura Municipal de Uberlândia - MG.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de levantamento realizado pela Selog e pela Secex-RS, em parceria com o Observatório Social do Brasil (OSB), com o objetivo de conhecer e

capacitar observatórios sociais na obtenção de informações sobre a situação de transparência e gestão de contratos municipais custeados com recursos federais,

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

9.1. referendar, com fulcro no art. 31, § 1º, I, da Lei 12.527/2011, a classificação restrita das peças produzidas pelos Observatórios Sociais do Brasil (peças 9 a 132 e 134 a 136);

9.2. dar ciência deste Acórdão e do relatório da equipe de fiscalização à Diretoria de Transparência do Ministério de Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), ao Departamento de Transferências Voluntárias da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, à Comissão Especial de Enfrentamento à Corrupção (CEC) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), aos Municípios avaliados na presente fiscalização, aos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais e câmaras de vereadores; ao Observatório Social do Brasil, e à Confederação Nacional dos Municípios;

9.3. encaminhar aos observatórios sociais que participaram do presente trabalho cópia dos apêndices E e F do relatório de fiscalização e das peças por eles produzidas (peças 9 a 132 e 134 a 136), para eventual utilização como subsídio na reinvindicação de soluções junto aos gestores municipais;

9.4. encaminhar cópia dos apêndices E e F do relatório de fiscalização aos demais observatórios sociais que compõem a rede OSB, para que possam divulga-los em seus respectivos municípios;

9.5. dar ciência deste acórdão à Seccor, à Ouvidoria, à Secex-Admin, às secretarias de controle externo do TCU nos estados da Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, e à equipe de transição da presidência do TCU;

9.6. arquivar os autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2868-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2869/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.630/2018-7.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Mediphacos Indústrias Médicas, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, ante suposta restrição à competitividade no âmbito do Pregão Eletrônico 18/2018, com registro de preço, conduzido pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh);

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

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

9.2. determinar à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que:

9.2.1 não autorize adesões à ata de registro de preços resultante do Pregão Eletrônico 18/2018;

9.2.2. se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 18/2018;

9.3 dar ciência à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares e ao Hospital Universitário Bettina Ferro de Souza de que o insuficiente detalhamento do Edital do Pregão Eletrônico 18/2018, relativamente à possibilidade de apresentar cotação de preço para o item 1 (vitreófago/facoemulsificador e fragmentador) com laser à parte, restringiu a ampla participação de licitantes no certame e, por consequência, feriu o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, ditada no art. 3º da Lei 8.666/1993;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação à representante.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2869-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2870/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.330/2018-4.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Terrabela Publicidade e Propaganda Eireli (07.552.903/0001-24).

4. Entidade: Universidade Federal de Goiás.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás (SECEX-GO).

8. Representação legal:

8.1. Karlla Fabino Espindola (44.556/OAB-GO) e outros, representando Terrabela Publicidade e Propaganda Eireli.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Terrabela Publicidade e Propaganda Eireli, versando sobre possíveis irregularidades cometidas no Pregão Eletrônico 150/2018, promovido pela Universidade Federal de Goiás;

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

9.1. conhecer da presente Representação, nos termos do art. 237, VII, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência à Universidade Federal de Goiás (UFG) de que:

9.2.1. para fins de qualificação técnico-operacional, **pode** ser exigida comprovação de experiência mínima de três anos, na execução de serviços continuados compatíveis **em características**

e quantidades com o objeto da licitação, executados de forma sucessiva e não contínua, a teor do disposto nos subitens 10.6, "b", e 10.6.1 do anexo VI da Instrução Normativa 5/2017, do Ministério do Planejamento, Orçamento de Gestão (MPOG), desde que as circunstâncias específicas da prestação do serviço assim recomendem, o que deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação e na experiência pretérita do órgão contratante;

9.2.2. o Tribunal de Contas da União não se opõe à habilitação da empresa Inova Serviços de Mão de Obra Eirelli no Pregão Eletrônico 150/2018;

9.3. dar ciência do teor desta deliberação às empresas Terrabela Publicidade e Propaganda Eireli e Inova Serviços de Mão de Obra Eirelli;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela elaboração e revisões da Instrução Normativa 5/2017; e

9.5. arquivar estes autos.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2870-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2871/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.979/2013-1.

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

3. Responsáveis: Antonio Balbino Trigueiro (223.710.791-20); Antonio Raimundo Ayres Rodrigues (143.509.711-49); Antonio de Souza Damacena (112.583.301-72); Clarismundo Romualdo Marques (222.110.201-00); Francisco Souza Neto (096.802.501-30); Leoncio Francisco da Costa (116.223.771-68); Osvaldo Justino de Brito (220.731.751-04).

4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

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

8. Representação legal: Defensor Público Federal José Benedito da Silva Neto (CPF 724.401.631-04), peça 51.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência da concessão irregular de benefícios previdenciários, no âmbito da Gerência Executiva do INSS Centro, no Distrito Federal/DF,

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

9.1. considerar revel o Sr. Clarismundo Romualdo Marques (222.110.201-00), nos termos do art. 12, §3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. excluir da relação processual os segurados Antônio Balbino Trigueiro, Antônio Raimundo Ayres Rodrigues, Antônio de Souza Damacena, Francisco Souza Neto, Leôncio Francisco da Costa e Osvaldo Justino de Brito;

9.3. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b”, “c” e “d”, e § 2º da Lei nº 8.443, de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso IV, e 210 e 214, inciso III do Regimento Interno do TCU, irregulares as contas do responsável Clarismundo Romualdo Marques, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das correspondentes datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de aposentadorias aos seguintes segurados:

9.3.1. em relação ao segurado Antônio Balbino Trigueiro:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
734,75	3/8/2004
1.296,62	2/9/2004
1.296,62	1/10/2004
1.296,62	1/11/2004
1.962,00	2/12/2004
1.296,62	3/1/2005
1.296,62	1/2/2005
1.296,62	2/3/2005
1.296,62	1/4/2005
1.296,62	3/5/2005
1.366,70	3/6/2005
1.366,70	1/7/2005
1.366,70	1/8/2005
1.366,70	1/9/2005
1.366,70	3/10/2005
1.366,70	1/11/2005
2.763,80	1/12/2005
1.366,70	4/1/2006
1.366,70	3/2/2006
1.366,70	2/3/2006
1.366,70	5/4/2006
1.435,03	2/5/2006
1.435,03	2/6/2006
1.435,03	3/7/2006
1.435,03	3/8/2006
2.179,22	1/9/2006
1.435,16	2/10/2006
1.435,16	1/11/2006
2.179,51	4/12/2006
1.435,16	2/1/2007
1.435,16	2/2/2007
1.435,16	1/3/2007
1.435,16	2/4/2007
1.482,52	2/5/2007
1.482,52	1/6/2007
1.482,52	3/7/2007
1.482,52	1/8/2007

9.3.2. em relação ao segurado Antônio de Souza Damacena:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
70,00	20/9/2005
300,00	10/10/2005
300,00	10/11/2005
400,00	8/12/2005
300,00	9/1/2006
300,00	8/2/2006
300,00	8/3/2006
300,00	10/4/2006
350,00	8/5/2006
350,00	8/6/2006
350,00	10/7/2006
350,00	8/8/2006
525,00	8/9/2006
350,00	10/10/2006
350,00	8/11/2006
525,00	8/12/2006
350,00	8/1/2007
350,00	9/2/2007
350,00	7/3/2007
350,00	9/4/2007
380,00	8/5/2007
380,00	8/6/2007
380,00	6/7/2007
380,00	8/8/2007
570,00	10/9/2007
380,00	8/10/2007
380,00	8/11/2007

9.3.3. em relação ao segurado Antônio Raimundo Ayres Rodrigues:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.387,32	4/11/2004
1.984,35	2/12/2004
1.541,47	5/1/2005
1.541,47	3/2/2005
1.541,47	4/3/2005
1.541,47	5/4/2005
1.541,47	3/5/2005
1.602,26	2/6/2005
1.602,26	6/7/2005
1.602,26	5/8/2005
1.602,26	2/9/2005
1.602,26	24/10/2005
1.602,26	3/11/2005
3.270,25	2/12/2005
1.602,26	3/1/2006

1.602,26	2/2/2006
1.602,26	7/3/2006
1.602,26	6/4/2006
1.682,37	3/5/2006
1.682,37	2/6/2006
1.682,37	4/7/2006
1.682,37	4/8/2006
2.587,33	4/9/2006
1.682,53	5/10/2006
1.682,53	10/11/2006
2.587,68	8/12/2006
1.682,53	5/1/2007
1.682,53	5/2/2007
1.682,53	2/3/2007
1.682,53	3/4/2007
1.738,05	3/5/2007
1.738,05	5/6/2007
1.738,05	3/7/2007
1.738,05	3/8/2007
2.670,72	4/9/2007
1.738,05	4/10/2007

9.3.4. em relação ao segurado Francisco Souza Neto:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
215,32	15/2/2006
1.076,61	6/3/2006
1.076,61	5/4/2006
1.105,78	4/5/2006
1.104,92	5/6/2006
1.104,92	5/7/2006
1.104,92	3/8/2006
1.611,34	5/9/2006
1.105,02	4/10/2006
1.105,02	6/11/2006
1.611,53	5/12/2006
1.105,02	4/1/2007
1.105,02	5/2/2007
1.105,02	8/3/2007
1.105,02	4/4/2007
1.141,48	7/5/2007
1.141,48	5/6/2007
1.141,48	4/7/2007
1.141,48	3/8/2007
1.712,22	5/9/2007
1.141,48	5/10/2007
1.141,48	6/11/2007
1.712,22	5/12/2007

9.3.5. em relação ao segurado Leôncio Francisco da Costa:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.707,42	1/9/2004
1.829,38	8/10/2004
1.829,38	8/11/2004
2.692,32	1/12/2004
1.829,38	3/1/2005
1.829,38	1/2/2005
1.829,38	1/3/2005
1.829,38	1/4/2005
1.829,38	2/5/2005
1.914,28	1/6/2005
1.914,28	1/7/2005
1.914,28	1/8/2005
1.914,28	1/9/2005
1.914,28	3/10/2005
1.914,28	1/11/2005
3.941,10	1/12/2005
1.914,28	2/1/2006
1.914,28	1/2/2006
1.914,28	1/3/2006
1.914,28	3/4/2006
2.009,99	2/5/2006
2.009,99	1/6/2006
2.009,99	3/7/2006
2.009,99	1/8/2006
3.127,90	1/9/2006
2.010,18	2/10/2006
2.010,18	1/11/2006
3.128,32	1/12/2006
2.010,18	2/1/2007
2.010,18	1/2/2007
2.010,18	1/3/2007
2.010,18	2/4/2007
2.076,51	2/5/2007
2.076,51	1/6/2007
2.076,51	2/7/2007
2.076,51	1/8/2007
3.229,18	3/9/2007
2.076,51	1/10/2007
2.076,51	1/11/2007
3.229,19	3/12/2007
2.076,51	2/1/2008

9.3.6. em relação ao segurado Osvaldo Justino de Brito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
94,52	22/11/2004
1.535,97	23/2/2005
708,91	30/3/2005
708,91	5/4/2005
708,91	4/5/2005
736,86	7/6/2005
736,86	5/7/2005
736,86	3/8/2005
736,86	5/9/2005
736,86	5/10/2005
736,86	4/11/2005
1.473,72	5/12/2005
736,86	4/1/2006
736,86	3/2/2006
736,86	3/3/2006
736,86	5/4/2006
773,70	4/5/2006
773,70	5/6/2006
773,70	5/7/2006
773,70	3/8/2006
1.160,55	5/9/2006
773,77	4/10/2006
773,77	6/11/2006
1.160,59	5/12/2006
773,77	4/1/2007
773,77	5/2/2007
773,77	5/3/2007
773,77	4/4/2007
799,30	4/5/2007
799,30	5/6/2007
799,30	4/7/2007
799,30	3/8/2007
1.198,95	5/9/2007
799,30	3/10/2007
799,30	6/11/2007
1.198,95	5/12/2007

9.4. aplicar ao responsável Clarismundo Romualdo Marques a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R$ 87.000,00 (oitenta e sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a" da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, a contar da data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso não seja paga no prazo estabelecido, na forma da legislação em vigor;

9.5. considerar grave a infração cometida pelo responsável Clarismundo Romualdo Marques;

9.6. declarar o responsável Clarismundo Romualdo Marques inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/92, pelo período de cinco anos;

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

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

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

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

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2871-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2872/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-026.974/2018-5

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidades: Ministério do Trabalho; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Educação; Secretaria do Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba; Secretaria Municipal do Trabalho, Produção e Renda de João Pessoa/PB; Secretaria Municipal de Assistência Social de Cabedelo/PB; e Universidade Estadual da Paraíba

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/RN

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional que teve por objetivo a avaliação de políticas públicas de inclusão social e produtiva do Governo Federal no Estado da Paraíba.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno, em considerar cumpridos os objetivos da auditoria e encerrar o presente processo com o seu apensamento definitivo ao TC 017.192/2018-8.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2872-48/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2873/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.911/2010-3
1.1. Apenso: 010.082/2012-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
3. Órgão: Prefeitura de Tuparetama/PE
4. Recorrente: Vitalino Patriota Neto (051.605.534-87)
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
5.1 Ministro Relator da decisão recorrida: Ministro Augusto Nardes
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade técnica: Serur
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo sr. Vitalino Patriota Neto contra o Acórdão 407/2012-2ª Câmara,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1 conhecer do presente recurso de revisão, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992;
9.2 quanto ao mérito, dar-lhe provimento parcial para afastar o débito e a multa imputados pelos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 407/2012-2ª Câmara;
9.3. manter inalterados os demais termos da deliberação recorrida; e
9.4. dar ciência desta deliberação ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, à Prefeitura de Tuparetama/PE e ao Ministério do Esporte.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2873-48/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministra que alegou impedimento na Sessão: Ana Arraes.
13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2874/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.777/2014-9.

1.1. Apenso: 004.510/2002-9

2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de declaração em Recursos de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

3. Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda. (34.696.955/0001-47); Jair Araújo Facundes (307.841.072-20); Jayme Jesus Soeiro Filho (372.474.176-68); José Murilo Cruz Brito (184.901.071-49); Luiz Otávio Campello Montezuma (034.589.058-20); Pedro Francisco da Silva (353.749.931-00).

3.2. Recorrente: Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda. (34.696.955/0001-47).

4. Órgão/Entidade: Justiça Federal - Seção Judiciária/AC - TRF-1.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: Thales Rocha Bordignon (OAB/RO 4.863), Jean Paulo Ruzzarin (OAB/DF 21.006), Pedro Henrique Fernandes Rodrigues (OAB/DF 42.804) Araceli Alves Rodrigues (OAB/DF 26.720), Gilliard Nobre Rocha (OAB/AC 2833), Felippe Ferreira Nery (OAB/AC 3540) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela empresa Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda. ao Acórdão 1.443/2018-Plenário,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pela empresa Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda. para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação à embargante.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2874-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2875/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.559/2018-1.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde (vinculador).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação envolvendo a ocorrência de supostas irregularidades praticados pelo Ministério da Saúde na assinatura da Ata de Registro de Preços 108/2018, em 5/11/2018, pela empresa Blau Farmacêutica S.A., visando à aquisição, pelo período de 12 meses, do medicamento imunoglobulina humana 5,0g injetável,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fulcro no art. 276, **caput**, do RITCU, em:

9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho contido na peça 16 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Saúde.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2875-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2876/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.953/2017-2.

1.1. Apenso: TC 015.353/2016-8.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (CNPJ 05.526.783/0001-65).

3.2. Responsáveis: Andreza Aparecida Gonzaga da Silva (CPF 051.757.224-92), Eulalio & Guimaraes Ltda. - ME (CNPJ 09.536.904/0001-00), Fernando Pimentel Barbosa (CPF 151.084.494-53), Mota & Lima Ltda. - ME (CNPJ 10.725.905/0001-82) e Robson Dutra da Silva (CPF 136.303.344-15).

4. Entidade: Município de Campina Grande - PB.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex-PB).

8. Representação legal:

8.1. Joelber Cristhian Barbosa Amorim (13971/OAB-PB), representando Wagner Mota Eulalio Lima e Rossana Mota Eulalio Lima;

8.2. Jose de Alencar e Silva Neto (15.902/OAB-PB), representando Andreza Aparecida Gonzaga da Silva;

8.3. Romilton Dutra Diniz (4.583/OAB-PB), representando Robson Dutra da Silva.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial (TCE) resultante da conversão de Representação (TC 015.353/2016-8) formulada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), em cumprimento ao Acórdão 2.121/2017-TCU-2ª Câmara (Peça 4), que também

autorizou as pertinentes citações dos responsáveis em decorrência de irregularidades relacionadas ao não fornecimento de produtos e serviços por parte das empresas Mota & Lima Ltda. e Eulálio & Guimarães Ltda., descumprindo os contratos feitos com a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) de Campina Grande-PB, não obstante terem recebido os respectivos pagamentos, realizados com recursos públicos federais;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas b e c; 19, **caput**; 23, inciso III; e 57 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, Eulálio & Guimarães Ltda. – ME e Mota & Lima Ltda. – ME (10.725.905/0001-82) e condená-los solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, valores eventualmente ressarcidos, em decorrência do dano ao Erário causado por pagamentos indevidos, com recursos repassados ao município de Campina Grande, no âmbito de programas federais (PACI, FMC, PETI Bolsa, EAJV, PSB, Jovem, PACI POP RUA, PRO Jovem, PBF), por fornecimento de produtos não entregues e serviços não realizados, contratados com as empresas Mota & Lima Ltda. e Eulálio & Guimarães Ltda.:

9.1.1. débito solidário de Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Andreza Aparecida Gonzaga da Silva e Mota & Lima Ltda.:

Valor histórico (R$)	Data de ocorrência
6.960,00	10/10/2012
103.820,99	30/11/2012
44.865,57	06/12/2012
26.925,42	06/12/2012
4.486,56	10/12/2012
6.729,84	31/12/2012
2.243,27	31/12/2012

9.1.2. débito solidário de Robson Dutra da Silva e Mota & Lima Ltda.:

Valor histórico (R$)	Data de ocorrência
R$ 4.150,00	12/11/2012

9.1.3. débito solidário de Robson Dutra da Silva e Eulálio & Guimarães Ltda.:

Valor histórico (R$)	Data de ocorrência
R$ 32.894,90	18/12/2012

9.1.4. débito solidário de Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa e Eulálio & Guimarães Ltda.:

Valor histórico (R$)	Data de ocorrência
R$ 9.526,60	14/12/2012

R$ 9.450,24	14/12/2012
R$ 19.031,40	28/12/2012
R$ 10.780,10	28/12/2012
R$ 27.314,15	28/12/2012

9.2. aplicar, individualmente, aos responsáveis Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, Eulálio & Guimarães Ltda. – ME e Mota & Lima Ltda. – ME as multas respectivas, conforme tabela a seguir, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;

Responsável	**Valor (R$)**
Robson Dutra da Silva	43.000,00
Fernando Pimentel Barbosa	40.000,00
Andreza Aparecida Gonzaga da Silva	25.000,00
Eulálio & Guimarães Ltda. – ME	30.000,00
Mota & Lima Ltda. – ME	20.000,00

9.3. autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes do presente Acórdão, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.4.com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. considerar graves as infrações cometidas por Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa e Andreza Aparecida Gonzaga da Silva;

9.6. inabilitar Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa e Andreza Aparecida Gonzaga da Silva para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.7. dar ciência do inteiro teor desta deliberação à Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB, ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e aos responsáveis;

9.8. encaminhar cópia do presente Acordão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço <www.tcu.gov.br/acordaos>.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2876-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2877/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.405/2017-0.

1.1. Apenso: 019.613/2017-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Órgãos/Entidades: Governo do Estado de Alagoas; Prefeituras Municipais do Estado de Alagoas (103 Municípios); Universidade Federal de Alagoas.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (Secex/AL).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento realizado pela Secex-AL, com o objetivo de desenvolver uma metodologia de avaliação de risco de fraude/irregularidade nas transações financeiras e comerciais envolvendo aquisições públicas na área de saúde por prefeituras municipais e órgãos/entidades do Estado de Alagoas, em cumprimento ao Acórdão 1.515/2017-TCU-Plenário;

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

9.1. autorizar a continuidade do presente Acompanhamento até o término do Plano Operacional 2018/2019, com a participação de outras secretarias do Tribunal, nos termos propostos no item IV do relatório de peça 7;

9.2. dar ciência do presente acórdão à Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaude) e à Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção (Seccor).

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2877-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2878/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 028.455/2008-0.

1.1. Apenso: 010.194/2005-7.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU em Pernambuco (00.414.607/0014-32)

3.2. Responsáveis: Evandro Gastão Wanderley (167.481.824-68); Marcos de Barros Bezerra (128.293.234-91); Severino Gomes de Moraes Filho (018.545.854-87).

4. Órgão/Entidade: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

8. Representação legal:

8.1. Fábio Henrique de Araújo Urbano, OAB/PE 15.473 (peça 5, p. 36- 41 e peça 6, p. 21-24), representando Marcos de Barros Bezerra, Evandro Gastão Wanderley, João Costa dos Santos Filho, Severino Gomes de Morais, Ruy Marinho de Barros e Sousa e Iralúcia de Souza Oliveira; Bruna Bezerra Cavalcanti Fernandes, OAB/PE 21.023, Leonardo Cavalcanti Morais, OAB/PE 22.513 e outros, representado Projetec – Projetos Técnicos Ltda. (peça 7, p. 31 e 36); e Fernando Rosendo de Araújo Filho (peça 26); Fernando Rosendo de Araujo Filho e outros, representando Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (p.26).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial originada da conversão do processo TC 010.194/2005-7, que tratou de levantamento de auditoria realizado na Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) no ciclo de fiscalização Fiscobras de 2005, cujo escopo era verificar a regularidade do Programa de Irrigação de Lotes do Reassentamento da Usina de Itaparica-BA;

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

9.1. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo, Carlos Roberto Aguiar de Brito e pela empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda.;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Severino Gomes Moraes Filho, Marcos de Barros Bezerra e Evandro Gastão Wanderley;

9.3. acolher as razões apresentadas por Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva, João Costa dos Santos Filho, e Marcos de Barros Bezerra;

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b" e "c", § 2º, alíneas ‘a’ e ‘b’; 19, caput, e 23, inciso III, alínea "a" da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos responsáveis João Costa dos Santos Filho, CPF 057.344.605-91, Edelzita de Oliveira Melo, CPF 005.428.574-72, Carlos Roberto Aguiar de Brito, CPF 104.090.254-53, Severino Gomes Moraes Filho, CPF 018.545.854-87, Marcos de Barros Bezerra, CPF 128.293.234-91, Evandro Gastão Wanderley, CPF 167.481.824-68, e, Projetec - Projetos Técnicos Ltda., CNPJ 12.285.441/0001-66;

9.5. condenar solidariamente os senhores Severino Gomes Moraes Filho, CPF 018.545.854-87, Marcos de Barros Bezerra, CPF 128.293.234-91, Evandro Gastão Wanderley, CPF 167.481.824-68, João Costa dos Santos Filho, CPF 057.344.605-91, Edelzita de Oliveira Melo, CPF 005.428.574-72, Carlos Roberto Aguiar de Brito, CPF 104.090.254-53, e, a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda., CNPJ 12.285.441/0001-66, ao pagamento da quantia de R$ 30.232,35 (trinta mil duzentos e trinta e dois reais e trinta e cinco centavos), fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Chesf, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 13/10/2003 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. com fundamento no art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 267 do Regimento Interno do TCU, aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da referida lei, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), aos senhores Severino Gomes Moraes Filho, CPF 018.545.854-87, Marcos de Barros Bezerra, CPF 128.293.234-91, Evandro Gastão Wanderley, CPF 167.481.824-68, João Costa dos Santos Filho, CPF 057.344.605-91, Edelzita de Oliveira Melo, CPF

005.428.574-72, Carlos Roberto Aguiar de Brito, CPF 104.090.254-53, e, a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda., CNPJ 12.285.441/0001-66, fixando-lhes o prazo de15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992:

9.7.1. o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno-TCU;

9.7.2. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.8. dar ciência desta decisão aos responsáveis e aos demais interessados, bem como à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Ministério Público do Estado de Pernambuco, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2878-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2879/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 032.094/2017-5.

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

3. Interessadas: Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados; Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).

4. Órgão/Entidade: Município de Betim-MG.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana.

8. Representação legal: Jailton Zanon da Silveira (44.279/OAB-DF) e outros, representando a Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, por meio da qual seu Presidente, o Deputado Givaldo Vieira, encaminhou ao Tribunal o Relatório Prévio da Proposta de Fiscalização e Controle 133/2017, de autoria do Deputado Weliton Prado, versando sobre a execução do "Projeto Cura", financiado com recursos da Caixa Econômica Federal, tendo como objeto a execução de obras de saneamento no município de Betim-MG;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos do art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer da Solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno; e art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução TCU 215/2008;

9.2. encaminhar à Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, em atendimento ao art. 17, inciso II, da referida Resolução, cópia da presente deliberação, acompanhada da instrução de mérito da unidade técnica;

9.3. considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional;

9.4. autorizar o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno, bem como no art. 14, inciso IV, e no art. 17, inciso II, ambos da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2879-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2880/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.577/2018-7

2. Grupo II – Classe V – Acompanhamento.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Unidade: Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração - SeinfraCOM.

8. Representação legal: Daniel Andrade Fonseca (CPF 012.126.326-64) e outros representando a Anatel.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o processo de acompanhamento autuado a fim de avaliar a questão relativa à inclusão em plano de recuperação judicial de créditos da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel decorrentes de multas administrativas impostas pela autarquia federal a empresas do Grupo Oi.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 241, 242 e 250, inciso I, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Procuradoria Federal Especializada junto à Agência Nacional de Telecomunicações que, a cada seis meses, encaminhe a este Tribunal informações sobre todos os andamentos relevantes e cópia de deliberações que vierem a ser proferidas por quaisquer juízos e tribunais em processos, inclusive execuções fiscais, em que esteja sendo tratada a questão referente à inclusão na recuperação judicial do Grupo Oi dos créditos não tributários da Anatel, aprovada no âmbito do Processo 0203711-65.2016.8.19.0001, em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro/RJ;

9.2. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações que, com a mesma periodicidade, informe a este Tribunal as ações adotadas pela agência reguladora com relação aos créditos não

tributários da autarquia que foram incluídos na recuperação judicial do Grupo Oi, a exemplo da instauração e do andamento de procedimentos para apuração de descumprimento de obrigações, da inscrição em dívida ativa de créditos não tributários que deixaram de ser adimplidos por empresas do referido grupo empresarial e do ajuizamento de novas execuções fiscais;

9.3. determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração que dê continuidade ao apresente acompanhamento; e

9.4. dar ciência deste acórdão à Agência Nacional de Telecomunicações, à Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel e à Advocacia-Geral da União.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2880-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2881/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 023.269/2018-9

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Lincoln Thomaz da Silveira (CPF 778.378.197-72) e Reinaldo Macedo Costa Pereira (CPF 012.690.587-89).

4. Unidade: Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento - Emusa.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana - SeinfraUrbana.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana, no âmbito do Fiscobras 2018, referente à obra de macrodrenagem, drenagem e pavimentação de logradouros no Bairro Santo Antônio, no município de Niterói/RJ, conduzida pela Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento - Emusa.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º e 43, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 157, 169, inciso V, e 250, incisos I, II e III, do Regimento Interno, em:

9.1. dar ciência à Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento, da Prefeitura de Niterói/RJ, sobre as seguintes falhas identificadas no edital da Concorrência Pública Internacional 7/2018, no sentido de que sejam adotadas medidas para prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.1.1. sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, identificado na planilha orçamentária, o que afronta o disposto nos arts. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013 e o princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal;

9.1.2. ausência das composições de preços unitários dos serviços previstos na planilha orçamentária, em afronta à Lei 8.666/1993 (arts. 3º, 6º, IX, e 7º, § 2º, II) e à Súmula TCU 258;

9.1.3. adoção de regime de execução contratual inadequado, em afronta ao princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e aos arts. 6º, VIII, e 47 da Lei 8.666/93, bem como à jurisprudência do TCU, em especial ao Acórdão 1.977/2013 - Plenário; e

9.1.4. restrição à competitividade, decorrente de cláusulas que preveem a exigência de:

9.1.4.1. visita técnica realizada por profissional inscrito no CREA, em desacordo com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 7.137/2015 - 1ª Câmara e 2.672/2016 - Plenário, entre outros);

9.1.4.2. visita técnica coletiva, o que infringe a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 7.137/2015 - 1ª Câmara, 7.982/2017 - 2ª Câmara e 2.672/2016 - Plenário, entre outros);

9.1.4.3. vínculo profissional como condição de participação no certame, em desacordo com a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 1.762/2010 e 498/2013 - Plenário, entre outros);

9.1.4.4. adoção de critérios indevidos na qualificação técnica, caracterizados pela previsão de serviços sem relevância técnica (disposição final de material e resíduos de obras e execução de guias e sarjetas), pela fixação das dimensões das guias e sarjetas e do número de reutilizações dos materiais a serem empregados na ensecadeira, detalhes que não contribuem para caracterizar o domínio da técnica construtiva a ser comprovada e podem restringir a participação de licitantes, além de afrontar o art. 30 da Lei 8.666/1993, a Súmula TCU 263 e a jurisprudência sobre o tema do TCU (Acórdãos 1.767/2018 e 670/2018 - Plenário, entre outros).

9.2. arquivar este processo.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2881-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2882/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.419/2014-0

1.1. Apensos: TC 025.824/2017-1, TC 025.825/2017-8 e TC 025.826/2017-4

2. Grupo I – Classe I – Recurso de Revisão.

3. Recorrente: Luís Felipe Roux Lima (CPF 001.010.197-77).

4. Unidade: município de Areal/RJ.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: ministro Raimundo Carreiro.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos - Serur.

8. Representação legal: Marcos André Lima Nogueira (OAB/RJ 84.275) representando Luís Felipe Roux Lima.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão, interposto por Luís Felipe Roux Lima contra o Acórdão 4.214/2016-2ª Câmara, que julgou irregulares as contas especiais do recorrente, o condenou, solidariamente com Marcos Veiga Soares de Carvalho, ao recolhimento de débito e lhes aplicou multa por irregularidades no pagamento de despesas com recursos do Fundo Nacional de Saúde.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pela relatora e com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do recurso de revisão e dar-lhe provimento parcial;

9.2. excluir do débito de que trata o subitem 9.3 do Acórdão 4.214/2016-2ª Câmara as despesas comprovadas na fase recursal, atribuindo-se a seguinte composição à dívida remanescente:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
6.998,51	10/3/2003
12.085,42	8/4/2003

9.3. tornar sem efeito as multas imputadas pelo subitem 9.4 do Acórdão 4.214/2016-2ª Câmara;

9.4. dar ciência deste acórdão ao recorrente, a Marcos Veiga Soares de Carvalho e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2882-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2883/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.334/2017-3.

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

3. Responsáveis: Adilson Florencio da Costa (359.351.621-72); Alexej Predtechensky (001.342.968-00); José Carlos Rodrigues Sousa (184.722.491-15); Monica Christina Caldeira Nunes (313.855.241-20); Ricardo Oliveira Azevedo (471.567.401-72).

4. Entidades: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT; Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Previc.

5. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti em substituição ao Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

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

8. Representação legal:

8.1. Jose Caubi Diniz Junior (29.170/OAB-DF) e outros, representando Adilson Florencio da Costa, Ricardo Oliveira Azevedo, Alexej Predtechensky, Monica Christina Caldeira Nunes e José Carlos Rodrigues Sousa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao disposto no subitem 9.1.2 do Acórdão 630/2017-TCU-Plenário e em desfavor dos Srs. Alexej Predtechensky, Diretor Presidente e Administrador Estatutário Tecnicamente Qualificado (AETQ) do Postalis Instituto de Previdência Complementar (Postalis); Adilson Florêncio da Costa, Diretor Financeiro e membro do Comitê de Investimentos do Postalis; e dos seguintes membros do Comitê de Investimento do Postalis, José Carlos Rodrigues Sousa, Ricardo Oliveira Azevedo, e da Sra.

Mônica Christina Caldeira Nunes, em razão dos prejuízos causados ao Postalis na compra de debêntures emitidas pela Galileo SPE Gestora de Recebíveis S/A (Galileo SPE);

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

9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. Alexej Predtechensky, Diretor Presidente e Administrador Estatutário Tecnicamente Qualificado (AETQ) do Postalis Instituto de Previdência Complementar (Postalis), de 1/2/2006 a 2/4/2012, (CPF 001.342.968-00), Adilson Florêncio da Costa, Diretor Financeiro e membro do Comitê de Investimentos do Postalis, de 1/9/2005 a 15/2/2012, (CPF 359.351.621-72), José Carlos Rodrigues Sousa, membro do Comitê de Investimentos do Postalis, de 13/12/2011 a 23/10/2012, (CPF 184.722.491-15), Ricardo Oliveira Azevedo, membro do Comitê de Investimentos do Postalis, de 13/12/2008 a 12/12/2011, (CPF 471.567.401-72), e da Sra. Mônica Christina Caldeira Nunes, membro do Comitê de Investimentos do Postalis, de 4/7/2006 a 23/10/2012, (CPF 313.855.241-20), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ´b´ e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. condenar solidariamente os responsáveis mencionados no subitem anterior, com fundamento no art. 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 210 do Regimento Interno do TCU, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Postalis Instituto de Previdência Complementar (Postalis), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, com o abatimento dos valores acaso já ressarcidos, na forma prevista na legislação em vigor:

Responsáveis	Valor Original (R$)	Débito/Crédito	Data-Base
Alexej Predtechensky, Adílson Florêncio da Costa; José Carlos Rodrigues Sousa; Ricardo Oliveira Azevedo; Mônica Christina Caldeira Nunes	53.209.022,50	Débito	02/05/2011
	28.194.521,00	Débito	13/10/2011
	10.797.431,14	Crédito	20/12/2011
	11.064.382,42	Crédito	20/12/2012
	21.303.581,08	Crédito	06/12/2013
	1.438.055,77	Crédito	17/12/2013

9.3. aplicar individualmente aos Srs. Alexej Predtechensky, Adílson Florêncio da Costa, José Carlos Rodrigues Sousa, Ricardo Oliveira Azevedo e à Sra. Mônica Christina Caldeira Nunes, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, caso não atendida a notificação;

9.5. autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada mês, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista

na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.6. considerar grave as infrações cometidas pelos responsáveis Srs. Alexej Predtechensky, Adilson Florêncio da Costa, José Carlos Rodrigues Sousa, Ricardo Oliveira Azevedo e Sra. Mônica Christina Caldeira Nunes;

9.7. declarar os responsáveis mencionados no subitem anterior inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, pelo período de oito anos;

9.8. solicitar à Advocacia-Geral da União (AGU) a adoção de providências com vista ao arresto de bens dos responsáveis mencionados no subitem 9.1 e condenados em débito nos termos do subitem 9.2, a teor do disposto no art. 61 da Lei 8.443/1992;

9.9. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.10. encaminhar cópia desta deliberação à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), ao Postalis Instituto de Previdência Complementar (Postalis) e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios).

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2883-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2884/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.551/2014-0.

1.1. Apenso: 016.015/2016-9.

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

3. Embargantes: Dilma Vana Rousseff (133.267.246-91) e Fábio Colletti Barbosa (771.733.258-20).

4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti em substituição ao Ministro Vital do Rêgo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: Não atuou.

7. Unidade Técnica: Não atuou.

8. Representação legal: Walfrido Jorge Warde Junior (OAB/SP 139.503); Celso Cintra Mori (OAB/SP 23.639); Júlio César Bueno (OAB/SP 116.667) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de embargos de declaração opostos pela Sra. Dilma Vana Roussef e pelo Sr. Fábio Colletti Barbosa, ex-integrantes do Conselho de Administração da Petrobras, em face dos Acórdãos 217/2018 e 1.641/2018, respectivamente, ambos do Plenário do TCU, nos quais foram examinados embargos anteriores opostos em face do acórdão

2.284/2017-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas determinou a citação dos embargantes, bem como a decretação de indisponibilidade de seus bens;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, nos termos dos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do RITCU, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalteradas as decisões recorridas;

9.2. alertar aos embargantes que a oposição de novos embargos com caráter protelatório implicará o recebimento de futuras impugnações a esse título como simples petição, consoante o art. 287, § 6º, do RITCU, sem efeito suspensivo, e poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 1.026, § 2º, do Código de Processo Civil;

9.3. dar ciência desta deliberação aos embargantes.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2884-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2885/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-010.792/2014-7

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

3. Responsáveis: Osíris dos Santos (CPF 019.361.401-44) e Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68).

4. Órgão/Entidade/Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: SeinfraPortoFerrovia.

8. Representação legal: Silvia Regina Schmitt (OAB/DF 38.717) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2014 nas obras da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul, nos lotes 1S a 4S, a cargo da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.,

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

9.1. levantar o sobrestamento deste processo, bem como do TC-012.460/2013-3, determinado pelo subitem 9.4 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário;

9.2. com fundamento no art. 47, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, autorizar a instauração de processos de tomadas de contas especial para cada um dos lotes 1S a 4S da extensão sul da Ferrovia Norte-Sul, em razão da ocorrência apontada no subitem 9.2.1.2 do Acórdão 3133/2014-TCU-Plenário, no âmbito dos contratos de construção 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S);

9.3. promover a audiência dos seguintes responsáveis, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU:

9.3.1. Osíris dos Santos, Diretor de Engenharia da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. à época dos fatos, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não exercer o dever de vigilância em relação ao Gerente Geral de Construção da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, ao qual determinou suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais nos Contratos 64/2010 (Lote 1S), 65/2010 (Lote 2S), 66/2010 (Lote 3S) e 67/2010 (Lote 4S), conforme consta do Memorando 1.180/Diren-2012, resultando no descumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário (com redação modificada pelos Acórdãos 2939/2012 e 3397/2012, ambos do Plenário do TCU), o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992;

9.3.2. Eduardo Werner Hackradt, Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul à época dos fatos, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não adotar providências efetivas, tendentes a suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais nos Contratos 64/2010 (Lote 1S), 65/2010 (Lote 2S), 66/2010 (Lote 3S) e 67/2010 (Lote 4S), após a determinação do Diretor de Engenharia para que cumprisse todos os itens do Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário, conforme evidenciado no Memorando 1.180/Diren/2012, o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992;

9.4. alertar os responsáveis chamados em audiência de que o não acolhimento das suas razões de justificativa poderá ensejar a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar que as apurações determinadas nos subitens 9.2.1.3.4 e 9.2.1.4 do Acórdão 3133/2014-TCU-Plenário sejam realizadas no âmbito do TC-012.460/2013-3;

9.6.considerar esclarecidas as questões objeto das determinações dos subitens 9.2.1.1, 9.2.1.3.1, 9.2.1.3.2, 9.2.1.3.3 Acórdão 3133/2014-TCU-Plenário; e

9.7. encaminhar cópia deste acórdão à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2885-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2886/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.360/2011-7
2. Grupo I – Classe I – Recurso ao Plenário em Processo Administrativo
3. Recorrente: Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos (AUFC Mat. 3.196-8)
4. Unidade: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Segedam e Conjur
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de recurso administrativo interposto pelo servidor Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos (Mat. 3.196-8) contra decisão do Presidente do

Tribunal de Contas da União que indeferiu o pedido de averbação de tempo de aluno-aprendiz, no período de 4/3/1972 a 18/12/1974.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 30 do Regimento Interno, c/c os arts. 107, inciso II e § 1°, e 108 da Lei nº 8.112/1990, em:

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

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2886-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2887/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-028.938/2018-6

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidades: Ministério do Trabalho; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Educação; Secretaria Municipal do Trabalho, Emprego e Desenvolvimento de Manaus/AM; Secretaria de Trabalho do Estado do Amazonas; Secretária de Justiça, Diretos Humanos e Cidadania do Estado do Amazonas

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/AM

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional que teve por objetivo a avaliação de políticas públicas de inclusão social e produtiva do Governo Federal no Estado do Amazonas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno, em considerar cumpridos os objetivos da auditoria e encerrar o presente processo com o seu apensamento definitivo ao TC 017.192/2018-8.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2887-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2888/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.997/2018-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto V: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Carlos Henrique de Oliveira Poço (263.601.188-90); Celino Ferreira da Fonseca (335.362.607-72); Claudinei Pires (091.127.038-85); Cleveland Sampaio Lofrano (119.984.151-04); Cristiano Antônio Chehin (162.358.848-00); Fábio Bonini Simões de Lima (127.822.558-78); Flávio Cesar Romano de Assis (346.661.507-06); Frederico Spagnuolo de Freitas (265.742.588-71); Gabriel Nogueira Eufrásio (229.465.433-15); José Alex Botêlho de Oliva (311.806.807-82); Linkcon Ltda - Epp (05.323.742/0001-71); Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (296.707.298-23); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Marcos Camargo (927.552.758-04); Marina Vivi Romero (396.979.478-13); N2O Tecnologia da Informação Ltda. (10.671.554/0001-74); Paschoal Rodrigues (311.747.529-04); Sérgio Pedro Gammaro Júnior (060.862.698-82); Sidney da Cunha Vida Silva (278.734.028-86).
4. Entidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada nas contratações de Tecnologia da Informação da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), como parte da FOC – Fiscalização de Orientação Centralizada – com tal tema,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Linkcon Ltda., a fim de responsabilizá-la, solidariamente com seus sócios, pelos indícios de irregularidade referidos no item 9.5;
9.2. determinar à Secex/SP a autuação de processo de tomada de contas especial, mediante a constituição de apartado específico nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 41 da Resolução TCU 259/2014, para tratar do débito do Contrato DIPRE/39.2016, firmado entre a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. e a Codesp, e demais irregularidades praticadas;
9.3. determinar à Secex/SP que, no bojo do processo referido no item 9.2 acima:
9.3.1 realize a citação solidária dos responsáveis arrolados no relatório de auditoria e seus anexos, à peça 292, com as considerações do Voto condutor, com fundamento nos arts. 10, § 1º, 12, incisos I e II, e 16 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres da Codesp as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade os valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas:
9.3.1.1. Irregularidade: ato antieconômico pela aquisição das licenças de usuários do Sistema Gescon (Achado III.1.2.1; OFB 1/2016, OFB 3/2016 e OS 5/2017).
9.3.1.1.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Cleveland Sampaio Lofrano, Marcelo de Souza Ribeiro, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Claudinei Pires.
9.3.1.1.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.159.600,00	30/4/2016

1.132.000,00	10/6/2016

9.3.1.1.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes, Flávio César Romano de Assis, Marcelo de Souza Ribeiro, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Cleveland Sampaio Lofrano.

9.3.1.1.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2.774.400,00	15/3/2017

9.3.1.2. Irregularidade: ato antieconômico e superfaturamento pela aquisição das licenças de usuários do Sistema B.I. (Achado III.1.2.1; OFB 2/2016 e OS 1/2017).

9.3.1.2.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Cleveland Sampaio Lofrano, Marcelo de Souza Ribeiro, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Claudinei Pires, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.2.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
108.900,00	30/4/2016

9.3.1.2.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes, Flávio César Romano de Assis, Marcelo de Souza Ribeiro, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Cleveland Sampaio Lofrano, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.2.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
242.000,00	15/3/2017

9.3.1.3. Irregularidade: ato antieconômico pela contratação de módulos adicionais aos Sistemas Gescon e B.I. (Achados III.1.2.2).

9.3.1.3.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes, Flávio César Romano de Assis, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Cleveland Sampaio Lofrano.

9.3.1.3.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
72.000,00	26/12/2016
996.750,00	27/12/2016
89.100,00	1/2/2017
253.800,00	1/3/2017
293.400,00	3/4/2017
54.000,00	24/4/2017

9.3.1.3.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Sérgio Pedro Gammaro Júnior, Cristiano Antônio Chehin, Marina Vivi Romero, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Cleveland Sampaio Lofrano.

9.3.1.3.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
321.750,00	4/9/2017
50.850,00	27/11/2017
184.725,00	15/1/2018
101.250,00	12/3/2018

9.3.1.3.3. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Fábio Bonini Simões de Lima, Cristiano Antônio Chehin, Marina Vivi Romero, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Cleveland Sampaio Lofrano.

9.3.1.3.3.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
393.975,00	11/7/2018

9.3.1.4. Irregularidade: ato antieconômico e superfaturamento pelo pagamento de treinamentos (Achado III.1.2.4).

9.3.1.4.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes e Flávio César Romano de Assis.

9.3.1.4.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
14.000,00	26/12/2016
14.000,00	1/3/2017

9.3.1.4.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes e Flávio César Romano de Assis, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.4.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
14.000,00	3/4/2017

9.3.1.5. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 22/2016, 06/2017, 10/2017, 17/2017).

9.3.1.5.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes e Flávio César Romano de Assis, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.5.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
118.800,00	1/2/2017
67.950,00	3/4/2017

9.3.1.5.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Sérgio Pedro Gammaro Júnior, Cristiano Antônio Chehin, Marina Vivi Romero, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.5.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (RS)	DATA DA OCORRÊNCIA
180.000,00	4/9/2017
227.700,00	27/11/2017
74.250,00	12/3/2018

9.3.1.6. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 24/2017, 2/2018, 4/2018 e 10/2018).

9.3.1.6.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Sérgio Pedro Gammaro Júnior, Cristiano Antônio Chehin e Marina Vivi Romero, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.6.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
427.500,00	2/1/2018
416.250,00	12/3/2018
142.875,00	7/5/2018

9.3.1.6.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Fábio Bonini Simões de Lima, Cristiano Antônio Chehin e Marina Vivi Romero, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.6.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
23.175,00	11/7/2018

9.3.1.7. Irregularidade: pagamentos irregulares e por serviços/produtos já prestados/entregues (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 10/2016 e 13/2016).

9.3.1.7.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes e Flávio César Romano de Assis, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.7.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
279.000,00	13/10/2016

9.3.1.8. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; OS 16/2016).

9.3.1.8.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes e Flávio César Romano de Assis, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.8.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
92.700,00	26/12/2016
92.700,00	27/12/2016

9.3.1.9. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 3/2016, 4/2016, 7/2016, 12/2016, 14/2016, 15/2016, 20/2016, 03/2017, 11/2017, 14/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017).

9.3.1.9.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes e Flávio César Romano de Assis, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.9.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
73.125,00	13/10/2016
73.125,00	7/11/2016
76.050,00	6/12/2016
73.125,00	26/12/2016
119.250,00	27/12/2016
393.750,00	27/12/2016
52.650,00	25/1/2017
79.200,00	1/3/2017
1.138.500,00	24/4/2017

9.3.1.9.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Sérgio Pedro Gammaro Júnior, Cristiano Antônio Chehin e Marina Vivi Romero, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.9.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
41.850,00	4/9/2017
461.250,00	20/9/2017
54.000,00	27/11/2017
65.250,00	27/11/2017
74.250,00	8/12/2017
344.250,00	15/1/2018

9.3.1.9.3. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Claudinei Pires, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.9.3.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
73.125,00	15/7/2016
73.125,00	25/7/2016

9.3.1.9.4. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.9.4.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
73.125,00	23/8/2016

9.3.2. proceda à quantificação dos débitos e à identificação dos responsáveis referentes ao dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e B.I. (Achado III.1.2.3), conforme considerações do Voto condutor deste Acórdão, encaminhando ao Gabinete do Ministro-Relator proposta para realização das respectivas citações, estando autorizada, desde logo, a realizar diligências e conduzir inspeção para o cumprimento desta deliberação;

9.3.3. realize a audiência dos responsáveis arrolados no relatório de auditoria e seus anexos, à peça 292, com as considerações do Voto condutor, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem as razões de justificativa, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas nos seguintes termos:

9.3.3.1. Irregularidade: falhas no planejamento da contratação, o qual se mostrou inadequado e insuficiente, dando causa ao descumprimento da IN-SLTI/MP nº 4/2014 e do Decreto 7.892/2013.

9.3.3.1.1. Responsáveis: Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Cleveland Sampaio Lofrano.

9.3.4. certifique-se de que os ofícios de audiência e citação enviados aos gestores os alertem quanto à possibilidade de também serem sancionados com inabilitação para ocupar cargo ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 a 8 anos, nos termos da Lei 8.443/92, art. 60 c/c Regimento Interno, art. 270;

9.4 determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) a autuação de processo de tomada de contas especial, mediante a constituição de apartado específico nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 41 da Resolução TCU 259/2014, para tratar do débito do Contrato DIPRE/84.2017, firmado entre a empresa Linkcon Ltda. e a Codesp**,** e demais irregularidades praticadas;

9.5. determinar à Sefti que, no bojo do processo referido no item 9.4 acima:

9.5.1. proceda à quantificação dos débitos e à identificação dos responsáveis referentes ao dano ao erário decorrente de superfaturamento pela cobrança de serviços de desenvolvimento (Achado III.2.3), inclusive da empresa contratada e de seus sócios, conforme considerações do Voto condutor deste Acórdão e do item 9.1 supra, encaminhando ao Gabinete do Ministro-Relator proposta para realização das respectivas citações, estando autorizada, desde logo, a realizar diligências e conduzir inspeção para o cumprimento desta deliberação;

9.5.2. avalie a real utilização do Sistema GED Workflow pela Codesp e as consequências de sua interrupção, devendo representar a este Tribunal caso identifique irregularidades na condução de uma possível prorrogação contratual, nos termos do artigo 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU;

9.5.3. realize a audiência dos responsáveis arrolados no relatório de auditoria e seus anexos, à peça 292, com as considerações do Voto condutor, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem as razões de justificativa, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas nos seguintes termos:

9.5.3.1. Irregularidade: falhas no planejamento da contratação, o qual se mostrou inadequado e insuficiente, dando causa ao descumprimento da IN-SLTI/MP nº 4/2014 e da Súmula TCU 269 (Achado III.2.1).

9.5.3.1.1. Responsáveis: Carlos Henrique de Oliveira Poço e Celino Ferreira da Fonseca.

9.5.3.2. Irregularidade: indícios da realização de pesquisa de preços simulada (Achado III.2.3).

9.5.3.2.1. Responsáveis: Carlos Henrique de Oliveira Poço e Sérgio Pedro Gammaro Júnior.

9.5.4. realize oitiva das empresas Asprana Soluções Digitais (18.867.566/0001-80), ECG TEC Serviços de Informática Ltda. (13.665.064/0001-53) e Linkcon Ltda. (05.323.742/0001-71), para que, querendo, apresentem suas razões em relação à irregularidade constante do item 9.5.3.2 supra, alertando-as quanto à possibilidade de aplicação da sanção estatuída no art. 46 da Lei Orgânica;

9.5.5. certifique-se de que os ofícios de audiência e citação enviados aos gestores os alertem quanto à possibilidade de também serem sancionados com inabilitação para ocupar cargo ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 a 8 anos, nos termos da Lei 8.443/92, art. 60 c/c Regimento Interno, art. 270;

9.6. dar ciência à Codesp sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.6.1. a falta de data e da assinatura de responsável no Documento de Oficialização da Demanda, identificada no âmbito do processo de planejamento que deu origem ao Contrato DIPRE/84.2017, afronta o disposto no art. 11 da IN-SLTI/MP nº 4/2014;

9.6.2. a emissão de parecer jurídico que não evidencia a avaliação integral dos documentos submetidos a exame e com abrangência suficiente, identificada no âmbito do processo de planejamento que deu origem ao Contrato DIPRE/84.2017, contrariou à jurisprudência desta Corte, conforme entendimento assente nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos do Plenário;

9.7. comunicar ao Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil a adoção das medidas contidas nos itens 9.2 e 9.4 retro, nos termos do art. 198, parágrafo único, do RI/TCU;

9.8. dar ciência deste acórdão ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para adoção das providências que entender cabíveis.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2888-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2889/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-024.197/2014-9

2. Grupo: II - Classe: VII - Assunto: Relatório de Auditoria (Monitoramento).

3. Responsável: Luiz Renato de França (CPF 122.525.901-06).

4. Órgão/Entidade/Unidade: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (Secex/AM).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações proferidas por meio do Acórdão 3031/2015-Plenário, nos autos de auditoria realizada no Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), com o objetivo de avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela entidade estão de acordo com a legislação pertinente e aderentes às boas práticas,

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

9.1. fixar novo prazo de 30 (trinta dias) para que o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia dê integral cumprimento às determinações contidas no item 9.1.1.2 (em relação à exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio, da planilha de custos e formação de preços do Contrato 16/2013), bem

como no item 9.1.1.3 (concernente à recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência da não exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio, da planilha de custos e formação de preços do Contrato 16/2013) do Acórdão 3.031/2015-Plenário;

9.2. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Renato de França (CPF 122.525.901-06), dispensando-se, excepcionalmente, a aplicação de multa;

9.3. considerar parcialmente cumpridas as determinações constantes dos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-Plenário;

9.4. considerar não aplicáveis as determinações constantes dos itens 9.1.1.1, 9.1.1.4 e 9.1.1.5 do Acórdão 3031/2015-Plenário;

9.5. considerar implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.12, 9.2.13, 9.2.19, 9.2.20, 9.2.21, 9.2.23 e 9.2.24 do Acórdão 3.031/2015-Plenário;

9.6. considerar em implementação as recomendações constantes dos itens 9.2.5, 9.2.6, 9.2.8 e 9.2.11 do Acórdão 3031/2015-Plenário;

9.7. considerar parcialmente implementadas as recomendações constantes dos itens 9.2.18 e 9.2.22 do Acórdão 3031/2015-Plenário;

9.8. considerar não implementadas as recomendações constantes dos itens 9.2.1, 9.2.7, 9.2.9, 9.2.10, 9.2.14, 9.2.15, 9.2.16 e 9.2.17 do Acórdão 3031/2015-Plenário;

9.9. arquivar o presente processo, com fulcro no disposto no inciso V do art. 169 do RITCU.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2889-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2890/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-003.043/2017-7.

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

3. Embargante: Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

4. Órgão: Comissão de Implantação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo – CISCEA.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.

8. Representação Legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos dos Embargos de Declaração opostos pela Secretaria do Tesouro Nacional contra o Acórdão 1.843/2018 – Plenário.

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

9.1. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno do TCU, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pela Secretaria do Tesouro Nacional, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, de modo a conferir a seguinte redação ao subitem 9.2.1 do Acórdão 1.843/2018 – Plenário:

"9.2. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU:

9.2.1. ao Ministério da Defesa e à Secretaria de Orçamento Federal que estabeleçam, dentro dos limites de suas competências, mecanismos de monitoramento a fim de detectar, no âmbito da Parceria Público-Privada para a Gestão da Rede de Comunicação Integrada do Comando da Aeronáutica, desvios significativos nos valores da contraprestação paga pelo poder concedente que resultem em indicação de novo espaço orçamentário ou eventual concentração de investimentos que enseje enquadramento como dívida consolidada e operação de crédito;"

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão à embargante e aos demais órgãos comunicados da decisão recorrida.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2890-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2891/2018 – TCU – Plenário

1. Processo 015.603/2018-0.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Unidades jurisdicionadas: Comando de Fronteira-Roraima e 7º Batalhão de Infantaria de Selva, Departamento de Polícia Federal, Ministério da Defesa, Ministério da Justiça, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Trabalho e Ministério da Segurança Pública.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima – Secex/RR.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este Relatório do Levantamento realizado com o objetivo de conhecer a organização e o funcionamento das atividades relacionadas às ações de assistência emergencial adotadas para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente da crise na Venezuela, e identificar as principais áreas de risco e potenciais ações de controle.

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

9.1. encaminhar cópia deste Acórdão ao Ministério da Defesa, ao Departamento da Polícia Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Justiça, à Superintendência do Trabalho e Emprego, ao Ministério de Relações Exteriores, ao Ministério da Integração, ao Ministério de Direitos Humanos, ao Gabinete de Segurança Institucional, ao Comitê Federal de Assistência Emergencial, ao governo do Estado de Roraima, e às prefeituras dos municípios de Boa Vista/RR e de Pacaraima/RR;

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

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2891-48/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2892/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 037.783/2011-4 [Apensos: TC 003.600/2014-9 e TC 015.676/2010-2]
2. Grupo: II; Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Antônio Eduardo Filho (164.386.202-20); Adanilson Jose Silva de Araujo (164.264.792-68); Alexandro da Costa Goes (763.074.502-82); Edson Prado Barros (269.230.498-57); Fagner dos Santos e Santos (760.639.332-04); Haroldo José Muniz (628.085.594-53); Herbert Drummond (110.346.966-53); Luiz Antônio Pagot (435.102.567-00); Michel Dib Tachy (000.376.135-53); Nadja Tereza Monteiro de Oliveira (361.617.487-20), Andrade Galvão Engenharia Ltda. (13.558.309/0005-77); Andrea Soares Barnez (937.910.465-00); e Sandra Silva Pinto (155.291.852-15).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e Município de Caracaraí/RR.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima (Secex/RR).
8. Representação Legal: Walter Ramos Costa Couto (OAB/DF 6.098); Antônio Perilo de Sousa Teixeira Netto (OAB/DF 21.359); Guilherme Augusto Fregapani (OAB/DF 34.406); Jéssica de Oliveira Amaral (OAB/DF 48.386); e outros, representando Andrade Galvão Engenharia Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos da Tomada de Contas Especial, determinada pelo Acórdão n. 2.766/2011 – Plenário, resultante da conversão da Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR, no período de 15/09 a 11/10/2010, referente à aplicação da verba repassada no âmbito do Convênio n. 306/2007, objetivando a construção de terminal portuário a ser implementado naquela municipalidade.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. suspender a retenção cautelar determinada pelo subitem 9.3. do Acórdão n. 2.766/2011 – Plenário;
9.2. informar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e ao Município de Caracaraí/RR que foram afastados os indícios de sobrepreço incialmente detectados neste processo, não havendo óbices à liberação dos recursos remanescentes no âmbito do contrato pactuado com a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda.;
9.3. determinar a remessa dos autos à Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima (Secex/RR) para que proceda a análise das razões de justificativa em cotejo com os demais elementos inseridos nas novas peças acostadas a este processo; e
9.4. dar ciência o presente acórdão à empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2892-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2893/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.161/2015-7.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão: Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (Ccomgex).

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Luís André Fagundes Monteiro (OAB-SP 214.352) e outros, representando a Savis Tecnologia e Sistemas S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela equipe de auditoria da SecexDefesa sobre os indícios de irregularidade no Contrato nº 27/2012 celebrado entre o Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército – CComGEx e o Consórcio Tepro (constituído pela Savis Tecnologia e Sistemas S/A e Bradar Indústria S/A) sob o valor total de R$ 839.664.954,32 para a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron);

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, V, do RITCU, para, no mérito, considerá-la improcedente, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo TCU;

9.2. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, em conjunto com os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, o Ministério da Defesa adote as seguintes medidas:

9.2.1. avalie, à luz da Lei nº 12.598, de 2012, e da legislação aplicação, a regularidade e a economicidade dos contratos celebrados com as empresas beneficiárias do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid) com vistas a identificar e a sanear as eventuais irregularidades pela indevida inclusão de tributos com exigibilidade suspensa nos itens de preço em cada ajuste, entre outras falhas porventura detectadas;

9.3. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, em conjunto com os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, o Ministério da Defesa informe o TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, sobre o resultado das providências adotadas em cumprimento às determinações prolatadas pelo item 9.2 deste Acórdão;

9.4. deferir o pedido formulado pelo Consórcio Tepro (Peça 63) para a obtenção de vistas do presente processo, aí incluída a vista eletrônica;

9.5. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, sob a fiscalização do Centro de Controle Interno do Comando do Exército, o Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército evidencie detalhada e conclusivamente a regularidade e a economicidade dos itens de custo cotados como "VB" (verba) na Planilha de Formação de Preços do Contrato nº 27/2012 (Peça 32), devendo o Centro de Controle Interno do Comando do Exército informar o TCU sobre o resultado dessa medida, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, com a devida apresentação do memorial de cálculo, entre outros elementos de convicção necessários;

9.6. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.6.1. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, para ciência e eventuais providências em relação à eventual fruição do suscitado benefício tributário pelo Consórcio Tepro (constituído pela Savis Tecnologia e Sistemas S/A e Bradar Indústria S/A), além dos seus fornecedores, em face da aplicação do Retid no aludido Contrato nº 27/2012, a despeito de o Sisfron não ser formalmente reconhecido como produto ou sistema de defesa, mas, sim, como Projeto Estratégico do Exército Brasileiro, estando essa situação assinalada pela manifestação conclusiva da Seprod-MD (Peça 78, p. 2); e

9.6.2. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Ministério da Defesa, aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ao Centro de Controle Interno do Comando do Exército e ao Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército, para ciência e efetivo cumprimento das determinações prolatadas pelo item 9.2 deste Acórdão; e

9.6.3. arquive o presente processo, sem prejuízo do monitoramento das determinações prolatadas pelo item 9.2 deste Acórdão.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2893-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2894/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.354/2017-4.

1.1. Apensos: TC 029.488/2016-8; TC 029.485/2016-9

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

3. Responsável: não há.

4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Defensoria Pública da União; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério do Desenvolvimento Social.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) e Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado pela SecexPrevidência em conjunto com a SecexAdministração, no período de 9/8/2017 a 30/5/2018, com o objetivo de identificar os riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), além de, expeditamente, quantificar a ocorrência do suscitado fenômeno e de mapear os correspondentes processos, identificando os principais fatores para a aludida judicialização;

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

9.1. retirar o sigilo do presente processo de levantamento, com os seus anexos e peças, com exceção para a manutenção da salvaguarda de sigilo dos documentos gravados individualmente com essa chancela;

9.2. determinar, nos termos do art. 45 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250 do RITCU, que, em face do volume de recursos despendidos e do princípio da transparência, o Instituto Nacional do Seguro Social adote, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, as seguintes medidas:

9.2.1. promova a efetiva elaboração e publicação de relatórios periódicos, com agregadas informações sobre a judicialização dos benefícios, a exemplo da quantidade de benefícios mantidos e concedidos por decisão judicial, em ações individuais e coletivas, dos valores pagos, do percentual em relação às concessões administrativas, das espécies de benefícios ajuizados por estado-membro e por jurisdição, com vistas a possibilitar a análise geral e específica sobre os problemas inerentes a todo o sistema;

9.2.2. publique, periodicamente, o nome dos peritos judiciais, com os valores do respectivo pagamento nas ações judiciais sobre benefícios do INSS, destacando o ônus recaído sobre o pagamento operacionalizado pelo INSS;

9.2.3. estabeleça os devidos mecanismos de acompanhamento sobre as ações coletivas, as ações civis públicas e os mandados de segurança coletivos com o ajuizamento destinado a alterar as regras para a concessão de benefícios ou mesmo o fluxo de atendimento do INSS, viabilizando, com isso, a plena identificação dos benefícios concedidos e da quantidade processos impactados, além de registrar os respectivos valores pagos por força das correspondentes decisões judiciais, cautelares ou definitivas, com vistas a possibilitar o acompanhamento dos efeitos dessas ações em conjunto com as demais decisões judiciais tratadas nos processo sob o “despacho 04”;

9.3. determinar, nos termos do art. 45 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250 do RITCU, que a Advocacia Geral da União (AGU), em conjunto com a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria Federal no INSS, implemente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, o banco de dados destinado a subsidiar as ações gerenciais na área previdenciária e, principalmente, em relação ao índice de provimento por espécie de benefício, por gerência executiva, por vara judicial, por estado-membro, na justiça federal e estadual, entre outros dados pertinentes, além de definir a rotina para as análises dessas informações com o intuito de melhorar a eficiência na defesa do INSS ou de indicar a necessidade de aprimoramento na análise administrativa para os locais com distorções nos índices de provimento ou na quantidade de multas aplicadas em desfavor do INSS;

9.4. determinar, nos termos do art. 45 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250 do RITCU, que, em conjunto, o Instituto Nacional do Seguro Social e a Procuradoria-Geral Federal identifiquem e registrem, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, as multas aplicadas em face do eventual atraso ou descumprimento de decisões judiciais, devendo adotar as medidas cabíveis para a solução dessas falhas, além de promover a efetiva implementação de sistema destinado a registrar e a informar os processos e as decisões eventualmente descumpridas, com a efetiva identificação dos responsáveis e dos valores das multas aplicadas e recolhidas, entre outras informações gerenciais relevantes;

9.5. determinar, nos termos do art. 45 da Lei n.º 8.443, de 1992, e dos arts. 157 e 250 do RITCU, que a unidade técnica promova a oitiva das correspondentes instituições públicas com vistas a, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, apresentarem o respectivo plano de ação para a efetiva implementação das ações corretivas em face das diversas irregularidades e inconsistências detectadas no presente feito, sem prejuízo de apresentarem a eventual justificativa, com a devida comprovação técnico-jurídico, para a inviabilidade técnica de implementar alguma dessas ações, sob as seguintes condições:

9.5.1. oitiva do Conselho Nacional de Justiça, em conjunto com o Conselho de Justiça Federal, sobre:

9.5.1.1 a necessidade de promover as ações necessárias para impedir a litispendência nos processos judiciais sobre o INSS, priorizando a implementação das medidas já assinaladas pelo Acórdão 2.732/2017-TCU-Plenário, sem prejuízo de promover a implementação dos instrumentos para o cadastramento nacional de todas as demandas sobre o INSS, por CPF ou por outro identificador específico, evitando a migração entre as correspondentes varas federais e estaduais;

9.5.1.2. a necessidade de analisar os procedimentos de escolha dos peritos judiciais e de definição dos valores para os honorários dos peritos judiciais, buscando eliminar as distorções evidenciadas nos autos, em obediência aos princípios da economicidade e da eficiência, além de adotar as providências cabíveis no âmbito do correspondente plano de ação, sem prejuízo de atentar para o fato de que, frequentemente, o juiz competente deixaria de considerar o parecer anteriormente emitido pelo perito administrativo do INSS, dando força probatória somente ao parecer emitido pelo perito judicial, a despeito de a aprovação, ou não, do benefício pelo parecer anteriormente emitido por parte do perito médico do INSS, com a aprovação ou a rejeição do benefício, contar com certo grau de presunção de legitimidade inerente ao correspondente ato administrativo, não merecendo, assim, ser meramente desconsiderado pela autoridade judicial;

9.5.2. oitiva do Conselho da Justiça Federal sobre a necessidade de publicar periodicamente os nomes dos peritos judiciais e os valores dos respectivos pagamentos para todas as perícias judiciais nas ações judicias destinadas a concessões de benefícios pelo INSS com o beneplácito da assistência judicial gratuita (AJG) ou o respectivo ônus repassado ao INSS;

9.6. determinar, nos termos do art. 45 da Lei n.º 8.443, de 1992, e dos arts. 157 e 250 do RITCU, que, em cooperação com os eventuais representantes do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Instituto Nacional do Seguro Social, da Advocacia-Geral de União, da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Ministério do Desenvolvimento Social, da Casa Civil da Presidência da República, do Conselho de Recursos do Seguro Social e da Defensoria Pública da União, entre outras instituições convidadas, a Secretaria-Geral de Controle Externo, em articulação com a Secretaria-Geral da Presidência do TCU e, se necessário, com o Instituto Serzedello Correa, adote as seguintes medidas:

9.6.1. promova a instituição e o funcionamento do necessário fórum técnico permanente com o objetivo de buscar mitigar os riscos e os problemas no sistema de concessão de benefícios pelo INSS, de sorte a reduzir o volume de judicialização dos benefícios do INSS, com a apresentação dos correspondentes planos de ação ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, podendo, para tanto, o referido grupo técnico realizar os estudos sobre as iniciativas institucionais aplicáveis, a exemplo do emprego da uniformização de procedimentos e até mesmo da elaboração de eventuais propostas para a alteração legislativa;

9.6.2. promova, dentro do fórum técnico permanente instituído em sintonia com o item 9.6.1 deste Acórdão, o necessário estudo sobre todas as propostas ora registradas nos itens 36 até 39 da presente Proposta de Deliberação, devendo submeter o resultado do aludido estudo à avaliação das respectivas unidades técnicas junto ao TCU, com as subsequentes ações, adotadas e a adotar, em prol

da efetiva implementação de cada proposta, no prazo de até 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias contados da ciência desta deliberação;

9.7. determinar que, nos termos do art. 238 do RITCU, a Secretaria-Geral de Controle Externo estude e promova as medidas cabíveis para a eventual inclusão das ações de controle elencadas pela unidade técnica, à Peça 48, nos planos de fiscalização do TCU;

9.8. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.8.1. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Advocacia-Geral de União, à Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, ao Conselho de Recursos do Seguro Social, à Defensoria Pública da União, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério do Trabalho, ao Ministério da Fazenda, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados, à Comissão de Seguridade Social do Senado Federal e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, além do envio à Comissão Especial da PEC 187/2017 – Reforma da Previdência, para ciência e eventuais providências cabíveis;

9.8.2. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Exmo. Sr. Juiz Federal Eduardo Luiz Rocha Cubas, na Subseção Judiciária de Formosa – GO, e ao Exmo. Sr. Juiz Federal Marcos Antônio Garapa de Carvalho, na 3ª Relatoria da Turma Recursal em Aracaju – Sergipe, para ciência em face das representações autuadas sob o TC 029.485/2016-9 e o TC 029.488/2016-8, respectivamente, e ao Exmo. Sr. Juiz Federal Marcelo Honorato, na 1ª Vara da Subseção Judiciária de Marabá – PA, para ciência;

9.8.3. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Exmo. Sr. Ministro de Estado Extraordinário Onyx Dornelles Lorenzoni, como coordenador da equipe de transição do Presidente da República eleito, para ciência e eventuais providências; e

9.8.4. promova o monitoramento de todas as determinações proferidas por este Acórdão.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2894-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2895/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.101/2016-8.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

4. Órgãos: Comando da Aeronáutica e Comando do Exército.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).

8. Representação legal:

8.1. Celso Luís Becker (OAB-RS 103.453) e outro, representando a Sistema GP-Web Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela equipe de fiscalização da SecexDefesa, a partir da auditoria realizada no bojo do TC 005.066/2016-6, sobre possíveis irregularidades na aquisição de **software** por meio do Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015 celebrado entre o Comando da Aeronáutica e a Sistema GP-Web Ltda., sob o valor de R$ 648.000,00, para além de possíveis falhas no Termo de Cessão S/N, de 2015, celebrado gratuitamente entre o Comando do Exército e a referida empresa;

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

9.1. conhecer da presente representação, já que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, V, do RITCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Cláudio Borges Coelho e Sinclair James Mayer;

9.3. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Setic-MP) adote as seguintes medidas:

9.3.1. promova as ações cabíveis, no prazo de 90 (noventa dias) contados da notificação, para garantir que os **softwares** disponibilizados no Portal do Software Público Brasileiro (PSPB) e, especialmente, o GPWeb atendam, entre outros, aos arts. 4º, 5º e 14 da Portaria STI-MP nº 46, de 2016;

9.3.2 promova a devida publicidade perante o PSPB, dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados da notificação, no sentido de que o TCU considerou ilegal a criação de versão proprietária do GPWeb Profissional a partir da derivação do GPWeb Software Público Brasileiro, em afronta à Lei nº 9.609, de 1998, à IN nº 1 SLTI-MP, de 2011, com a alteração dada pela Portaria SLTI-MP nº 46, de 2016, e ao art. 100 do Código Civil Brasileiro, não se mostrando adequada, assim, a contratação dessas ferramentas;

9.3.3, promova a devida publicidade perante o PSPB, dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados da notificação, no sentido de que, em sintonia om os fabricantes (Bryntum e HighSoft), a Sistema GP-Web Ltda. não possuiria a licença comercial para o uso das aludidas bibliotecas proprietárias, alertando os contratantes, então, sobre a possível infração dos eventuais direitos autorais;

9.3.4. promova a edição, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação, do necessário ato normativo para disciplinar o desenvolvimento de **software** nas instituições integrantes do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), em atenção ao art. 4º da Lei nº 9.609, de 1998, com vistas a mitigar o risco de indevida apropriação dos direitos autorais de **software**s desenvolvidos com os recursos públicos pelos diversos agentes públicos; e

9.3.5. informe o TCU, ao final dos respectivos prazos, sobre o efetivo resultado das ações implementadas para o cumprimento das determinações proferidas pelo item 9.3 deste Acórdão;

9.4. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que o Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército adote as seguintes medidas:

9.4.1 abstenha-se de disponibilizar o assessoramento jurídico do órgão para a eventual promoção da defesa jurídica em prol dos seus integrantes ou antigos integrantes, quando o ato praticado pelo agente público for manifestamente ilegal ou contrário ao interesse público ou, ainda, quando a imputação pela ilegalidade lhe tiver sido dirigida de forma pessoal, não havendo interesse da aludida instituição, assim, a ser defendido no correspondente caso, por afronta ao princípio administrativo da indisponibilidade do interesse público;

9.4.2. atente para a necessidade de promover a efetiva publicação dos atos administrativos no Diário Oficial da União, em respeito ao art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, e ao art. 37, **caput**, da Constituição de 1988;

9.5. recomendar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que o Comando do Exército avalie a possibilidade de revogar a Portaria EB nº 204, de 2015, e a Portaria EM-EB nº 91, de 2018, em face da necessidade de mitigar os riscos de eventuais prejuízos institucionais a partir da possível dependência tecnológica excessiva em relação à ferramenta GPEx (GPWeb Profissional) e, especialmente, ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima e à sua empresa (Sistema GP-Web Ltda.);

9.6. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que o Comando do Exército adote as providências cabíveis para a subsequente apuração da eventual ocorrência de dano ao erário, a partir da suposta dependência tecnológica em relação ao referido **software** GPEx (GPWeb Profissional), devendo a unidade militar especializada competente se manifestar conclusivamente sobre a ocorrência, ou não, do suscitado dano ao erário, sem prejuízo de informar o TCU sobre o resultado dessa medida, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência desta deliberação, com a apresentação do memorial de cálculo, entre outros elementos de convicção necessários;

9.7. recomendar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que o Comando do Exército e o Comando da Aeronáutica analisem as possíveis falhas de segurança no **software** GPWeb a partir dos apontamentos no PSPB, com vistas a evitar o eventual comprometimento da confidencialidade das informações inseridas nesse **software**;

9.8. declarar a inidoneidade da Sistema GP-Web Ltda. para participar, pelo período de 5 (cinco) anos, de licitação e de contratação no âmbito da administração federal e no âmbito das administrações estaduais, distrital e municipais com o prévio aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443, de 1992;

9.9. converter o presente processo de representação em tomada de contas especial, por meio da autuação de processo apartado, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443, de 1992, do art. 252 do RITCU e do art. 41 da Resolução TCU nº 259, de 2014, sem prejuízo de determinar que, no prazo de 15 (quinze) dias, a unidade técnica submeta ao Ministro-Relator a devida proposta para a citação de todos os responsáveis pelo prejuízo ao erário resultante das irregularidades detectadas nestes autos e, especialmente, das irregularidades apuradas no âmbito do Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015 celebrado entre o Comando da Aeronáutica e a Sistema GP-Web Ltda., devendo a unidade técnica atentar, ainda, para a futura necessidade de promover a inabilitação de todos esses responsáveis para o exercício de função pública na administração federal, nos termos do art. 60 da Lei n.º 8.443, de 1992;

9.10. determinar que a SecexDefesa envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos seguintes destinatários:

9.10.1. à Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Ministério Público Militar, para ciência e adoção das providências cabíveis;

9.10.2. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para a adoção das providências inerentes ao cumprimento da determinação prolatada pelo item 9.8 deste Acórdão;

9.10.3. ao Comando do Exército e ao Comando da Aeronáutica, para ciência e adoção das providências determinadas por este Acórdão;

9.10.4. ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, ao Tribunal de Contas do Estado de Tocantins e ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para ciência e eventuais providências cabíveis diante das irregularidades porventura perpetradas com os recursos estaduais e/ou municipais;

9.10.5. ao Comandante da Marinha e ao Ministério da Defesa, para ciência em relação às irregularidades detectadas nestes autos, viabilizando a eventual adoção das correlatadas providências cabíveis no âmbito, respectivamente, da administração da Marinha do Brasil e da administração Defesa; e

9.10.6. ao Ministro de Estado da Defesa e ao Comandante da Aeronáutica, para ciência sobre a conversão da presente representação em tomada de contas especial, nos termos do art. 198 do RITCU.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2895-48/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2896/2018 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 040.335/2018-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Kantro Empreendimentos Apoio e Serviços Ltda. (CNPJ 40.282.584/0001-50).
4. Entidade: Museu Histórico Nacional.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ).
8. Representação legal:
8.1. Silmar Isaías Dias (OAB/RJ nº 189.655), representado a Kantro Empreendimentos Apoio e Serviços Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Kantro Empreendimentos Apoio e Serviços Ltda. sobre supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 3/2018 conduzido pelo Museu Histórico Nacional, sob o valor total de R$ 2.731.865,44, para a contratação de empresa para a prestação dos serviços continuados de limpeza, conservação e higienização, interna e externa, do acervo e das instalações no prédio sede do Museu Histórico Nacional, com o fornecimento de mão de obra, material e equipamentos;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade;
9.2. referendar a cautelar suspensiva concedida por meio do Despacho acostado à Peça 24, com todas as demais decisões ali proferidas, nos termos do art. 276 do RITCU; e
9.3. determinar que a unidade técnica dê prosseguimento ao presente feito, com a urgência que o caso requer.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2896-48/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2897/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.937/2016-5.
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (42.422.253/0001-01)
3.2. Responsáveis: Antônio Fernando Decnop Martins (675.919.307-53); Cristiano de Araujo Silva (251.101.648-60); Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTb (03.830.550/0001-26); Enivaldo Antonio Lagares (462.284.896-15); José Augusto dos Reis Gomes (392.867.621-00); Marcelo Rodrigues Vaz da Costa (494.940.581-00); Márcio Alves Borges (399.724.451-00); Rodolfo Peres Torelly (152.584.671-04); Sergio Alves Guimaraes Cotia (022.855.097-15); Silvani Alves Pereira (233.820.821-87); Tito Calvo Jachelli (080.441.237-50).
4. Órgãos: Coordenação-Geral de Informática - MTb; Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTb.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).
8. Representação legal:
8.1. Carla Baksys Pinto e outros, representando Coordenação-geral de Informática - MTb e Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTb;
8.2. Carlos Henrique Bernardes Castello Chiossi (OAB/DF 40.915) e outros, representando Caixa Econômica Federal (peça 108).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no Departamento de Emprego e Salário (SPPE/MTb) e na Coordenação-Geral de Informática (CGI/MTb), com o objetivo de verificar os procedimentos de gestão contratual, acompanhamento e pagamento do contrato 19/2012 (celebrado entre a SPPE/MTb e a Dataprev) e dos contratos 47/2008 e 38/2013 (celebrados entre a CGRL/SE/MTb e a Caixa Econômica Federal), bem como seus aditivos e substitutos, a fim de assegurar a adequada execução contratual e a prestação efetiva dos serviços contratados.
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:
9.1. acolher as razões de justificativa dos Srs. Sérgio Alves Guimarães Cotia, Rodolfo Peres Torelly e Antonio Fernando Decnop Martins;
9.2. determinar, nos termos do artigo 250, II, do RI/TCU c/c o artigo 16, II, da Instrução Normativa TCU 49/2005, ao Ministério do Trabalho, por meio de sua Secretaria Executiva que implemente os instrumentos de monitoramento no sistema SISMTB, de modo a evitar inconsistências significantes entre a base de dados do sistema com o sistema de pagamento da Caixa Econômica Federal, informando o Tribunal, em 180 (cento e oitenta) dias, acerca das conclusões obtidas;
9.3. dar ciência ao Ministério do Trabalho de que:
9.3.1. exige-se, por força dos arts. 6º, IX, “f”, e art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, e do art. 22 da Instrução Normativa STI/MP 4/2014, que contratações sejam precedidas da elaboração de estimativa de preços detalhada;

9.3.2. exige-se, por força dos arts. 6º, IX, "f", e art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, e das diretrizes preconizadas no acórdão 2170/2007-TCU-Plenário e na Instrução Normativa STI/MP 5/2014, que contratações sejam precedidas de pesquisa de preços detalhada;

9.3.3. foram constatadas, na execução do contrato 19/2012, falhas relacionadas à ausência de definição clara acerca dos critérios qualitativos dos níveis de serviços; à ausência de acompanhamento dos indicadores de disponibilidade dos sistemas transacionais; e à não implementação dos mecanismos de aferição dos tempos de resposta, o que prejudica a análise da *performance* dos sistemas de informação e dificulta a conferência da prestação dos serviços;

9.3.4. a ocorrência de atrasos injustificados, que causem prejuízos ao erário, podem ensejar a responsabilização dos responsáveis;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério do Trabalho e à Caixa Econômica Federal.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2897-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

COMUNICAÇÃO (v. inteiro teor no Anexo III desta Ata):

Da Presidência:

Dado o prolongamento da presente sessão, o Presidente Raimundo Carreiro propôs que a sessão extraordinária reservada prevista para hoje fosse transferida para o próximo dia 12 do mês corrente. Aprovada.

ENCERRAMENTO

Antes de encerrar a sessão, a Presidência lembrou a realização de sessões extraordinárias pública e reservada no próximo dia 12 de dezembro, e, às 19 horas e 46 minutos, encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

DANIELA DUARTE DO NASCIMENTO
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 12 de dezembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

ANEXO I DA ATA 48, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2018
(Sessão Ordinária do Plenário)

DESPEDIDA DO PRESIDENTE RAIMUNDO CARREIRO

Pronunciamento do Presidente Raimundo Carreiro.

Prestação de Contas da Gestão 2017-2018
Local: Plenário do TCU
Data/hora: 5/12/2018, às 14h 30
Fala do Presidente, Ministro Raimundo Carreiro

Senhoras e Senhores,

Tenho tido a honra de presidir este Tribunal nos últimos dois anos. Carrego comigo, hoje, graças a essa oportunidade, o fruto de um enorme aprendizado, comparável ao que se pode conseguir em muitas pós-graduações. Ocupar a Presidência do Tribunal de Contas da União é não apenas uma honra. É sobretudo uma oportunidade rara de ver e aprender, é um privilégio dado a poucos, que tive a sorte de poder receber.

Quando iniciei minha gestão na Presidência do Tribunal, logo no início de 2017, destaquei diretrizes prioritárias: a promoção da eficiência interna e externa, com a racionalização dos nossos métodos de trabalho; a contribuição para o combate às fraudes e à corrupção; a busca de resultados em benefício da sociedade; o uso da tecnologia da informação como ferramenta essencial ao controle; e o fortalecimento do treinamento e da capacitação dos servidores desta Casa.

Para o alcance dessas diretrizes, o meu foco foi a transformação proporcionada pelas fiscalizações, que ao todo foram quase 1.700. Somamos benefícios potenciais de mais de R$ 22 bilhões para o Erário. Como afirmei em meu discurso de posse, precisávamos fazer mais com menos, e fizemos. Aumentamos a força de trabalho efetivamente utilizada em ações de controle apesar da diminuição do efetivo de auditores.

As principais fiscalizações transformadoras e a íntegra dos resultados da atuação do Tribunal estão relacionados nos relatórios trimestrais e anuais encaminhados ao Congresso Nacional e nos relatórios da Secretaria-Geral de Controle Externo, da Secretaria-Geral da Presidência e da Secretaria-Geral de Administração, que faço distribuir nesta oportunidade a V. Exas. e que serão disponibilizadas na íntegra na ata desta sessão como anexo.

Para realizarmos essas transformações, desenvolvemos várias ações estruturantes ao longo desses dois anos que perpassam as três secretarias-gerais, consolidadas e agrupadas em grandes grupos temáticos, a seguir comentados.

1) Boas Práticas da Administração

A política de pessoal no TCU estrutura-se no modelo de gestão por competências, cujo foco se situa na melhoria do desempenho, no desenvolvimento de competências, na motivação e no comprometimento dos servidores com a Casa, associados ao alcance dos melhores resultados institucionais.

Nessa linha, em 2017 e 2018, o TCU, por meio de diversas iniciativas, perseguiu um ambiente organizacional de excelência, capaz de se traduzir, para os seus servidores e colaboradores, em local de plena participação, crescimento profissional e qualidade de vida. Destaco algumas das práticas de gestão de maior sucesso:

a) Prêmio Reconhe-Ser;
b) Identificação de Potenciais Gestores;
c) Pesquisa de Clima; e
d) Aprimoramento de Práticas e processos de trabalhos.

Ao longo de 2017 e 2018, houve ampliação do nível de informatização do Tribunal, com destaque especial para o novo caderno do Boletim do Tribunal de Contas da União (BTCU), intitulado Caderno de Deliberações dos Colegiados do TCU e dos Relatores, que passou desde o dia 1º de novembro de 2018 a ser disponibilizado diariamente no Portal TCU, em área de acesso público.

Importa consignar que o BTCU, instituído há cinquenta anos, evoluiu, neste biênio, para o modelo de diário eletrônico acessível via Portal TCU. Nesse novo modelo o Boletim foi ampliado, conforme estabelecido na Resolução 300/2018, para quatro cadernos distintos: Administrativo, Controle Externo-Ações em Curso, Especial, e o já mencionado Caderno Deliberações dos Colegiados do TCU e dos Relatores. Transparência total!

Este último Caderno destina-se à publicação de pautas e atas das sessões e das deliberações decorrentes das ações de controle externo (a exemplo dos editais de citação e de notificação), bem como das decisões monocráticas não sigilosas dos relatores.

Também houve o aperfeiçoamento de diversas soluções informatizadas, a exemplo do Painel de Sustentabilidade, da gestão de lotação de pessoas, nos gabinetes e nas secretarias, do sistema de viagens a serviço. Em especial, o Painel de Sustentabilidade passou a contemplar informações gerenciais relativas à aquisição, consumo e gasto inerentes às unidades nos Estados, bem como posição do TCU referente ao índice IASA - Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração Pública Federal.

Destaca-se, também, como importante ferramenta no contexto de vigência da Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal de teto de gastos da administração, o desenvolvimento de soluções de apoio orçamentário, a exemplo do Sistema de Apoio à Gestão Orçamentária e Financeira (Sisof); Sistema de Ordem Cronológica dos Pagamentos; e Sistema de Apoio ao Pagamento de Fornecedores (Sispf).

Em 2017, o Tribunal aprovou a Política de Gestão de Riscos da Casa, objeto da Resolução-TCU nº 287, de 2017. Por conseguinte, deu início à implementação do Sistema de Gestão de Riscos do TCU, com a definição de métodos e técnicas, a realização e gestão de risco em projetos-piloto relacionados a alguns processos de trabalho e unidades organizacionais e a indicação dos Coordenadores Setoriais de Risco.

Outrossim, foi realizado trabalho para identificação de riscos-chave relacionados à edição da Emenda Constitucional 95/2016 que podem impactar o cumprimento da missão e dos objetivos estratégicos do TCU. Foram identificados os riscos de redução significativa da força de trabalho e de redução da disponibilidade orçamentária e financeira para os quais foram elaboradas medidas mitigadoras que se encontram em fase de implementação.

Esse trabalho determinei que fosse compartilhado com o Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunal Superior do Trabalho; Senado Federal e Câmara dos Deputados.

Apesar do advento do processo eletrônico, e da consequente diminuição do número de impressões, o manuseio da informação em mídia impressa ainda se mostra comum e altamente efetivo em diversas situações.

Desse modo, optei pela implantação do outsourcing de impressão, que é o uso compartilhado de impressoras. Modelo ambientalmente mais responsável, na medida em que reduz o consumo de papel, água e energia elétrica, bem como o volume de descarte de suprimentos e de alocação de mobiliário.

A utilização desse novo modelo de impressão nas unidades de Brasília reduziu em 75% a quantidade de impressoras. Com isso, o TCU teve a redução de 40% no gasto com impressões, o que equivale à economia de, pelo menos, R$ 300.000,00 por ano. Com a extensão para as unidades do TCU sediadas nos estados, o incremento da economia anual chega a R$ 500.000,00.

Foi ainda realizado amplo trabalho de gerenciamento institucional das despesas inerentes às repactuações e reajustes contratuais, de modo a zelar pela observância do limite orçamentário estipulado pela mencionada Emenda Constitucional 95/2016.

Conforme os relatórios de encerramento do exercício de 2017, o TCU respeitou rigorosamente os limites instituídos pela Emenda 95, sem necessidade de este Órgão valer-se da compensação financeira de R$ 34 milhões do Poder Executivo Federal prevista no §7º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Na esteira de iniciativas inéditas, registro a venda, no primeiro semestre de 2018, do direito de efetuar o crédito bancário da folha de pagamento do Tribunal, mediante contrato, para a Caixa Econômica Federal e para o Banco do Brasil. A iniciativa não altera os procedimentos para os beneficiários da folha e resulta em economia contínua para o erário, com receita estimada da ordem de R$ 8,5 milhões em 2018.

Na área de engenharia e sustentabilidade, merece realce a implantação dos serviços de esgoto a vácuo nos banheiros de uso coletivo dos prédios da sede do TCU, com previsão de economia anual da ordem de R$ 560.000,00 e retorno do investimento em sete anos. Também foi concluída a implantação de mini usina fotovoltaica nos prédios da sede, com previsão de economia anual de cerca de R$ 700.000,00 e retorno do investimento em quatro anos.

Em termos de melhoria das instalações físicas laborais, citem-se a entrega das novas sedes das secretarias do Tribunal nos Estados do Piauí (Secex-PI) e de Mato Grosso (Secex-MT).

Com a premissa de uso eficiente e articulado de recursos públicos e em prol do aperfeiçoamento dos serviços entregues aos cidadãos em todas as esferas de governo, foram promovidas doações de bens móveis institucionais do TCU, fora de uso, para órgãos públicos como a Controladoria-Geral da União, o Governo do Distrito Federal e a Universidade de Brasília.

No que se refere ao trabalho desenvolvido em prol da acessibilidade, destaca-se a obtenção, em 2017, do Selo de Engenharia Acessível para o prédio do Instituto Serzedello Correa (ISC), concedido pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) em parceria com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal (Crea-DF). Além disso, encontra-se em curso a contínua adequação das instalações e mobiliário do TCU à evolução do marco regulatório de acessibilidade.

2) Processos e Colegiados

Destaco a definição e construção de local específico para realização das sessões da Segunda Câmara do TCU, denominado **Sala das Câmaras**, localizada no térreo do Edifício Sede. A criação do espaço tem a finalidade de aprimorar as condições para a realização dos trabalhos das Câmaras, cujo funcionamento possui grande relevância para o Tribunal. Com isso, o Tribunal passará a ter dois espaços para realização das sessões das Câmaras, o que permitirá o funcionamento desses Colegiados nos horários regimentais.

Elaboramos estudos para a promoção de ganhos de produtividade na distribuição de processos e do aumento no equilíbrio na distribuição de carga de trabalho entre os gabinetes, o que resultou na aprovação pelo Plenário da Resolução 298/2018.

Dessa forma os processos de atos de pessoal, de tomadas de contas especiais, de denúncias e representações ligadas às aquisições logísticas e de fiscalização dos procedimentos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal, que representam em torno de 90% da carga de trabalho dos gabinetes, passaram a ser distribuídos por meio de sorteio.

No biênio 2017–2018, foram concebidas, desenvolvidas e incorporadas funcionalidades para promoção de maior eficiência e sustentabilidade operacional ao funcionamento das sessões dos colegiados. Entre essas, destacam-se a incorporação nas pautas da ementa dos processos e a padronização do modelo tanto para as Câmaras quanto para o Plenário, a alternância semanal na realização das sessões reservadas e a homologação das medidas cautelares adotadas monocraticamente pelos relatores por intermédio de acórdão, com a consequente numeração.

As deliberações iniciam logo após a aprovação da ata da sessão anterior. Assim, as comunicações que consumiam boa parte da sessão são feitas no momento que o Ministro é chamado a relatar os seus processos.

No período, também foram desenvolvidas funcionalidades específicas para auxiliar os gabinetes e Secretaria na gestão e tratamento de afastamentos e substituições de autoridades. Esses investimentos têm impacto significativo na operação das pautas e atas das sessões.

Destaco, também, a contratação dos serviços de interpretação simultânea em Língua Brasileira de Sinais (Libras) das sessões colegiadas do Tribunal, a exemplo do que já é realizado em órgãos como o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal (STF).

3) Tecnologia da Informação

Com o objetivo de induzir processo de melhoria da gestão pública, do aperfeiçoamento das atividades de controle externo e do funcionamento do próprio Tribunal, tem-se envidado esforços na construção de canal de comunicação entre o cidadão e o TCU por meio da disponibilização de aplicativos móveis.

Entre as aplicações disponíveis em loja virtual, destacam-se os aplicativos Sessões, JurisTCU e Push, que possibilitam que qualquer cidadão busque informações e serviços de forma mais ágil e dinâmica em seu dispositivo móvel.

Destaca-se, ainda, o aplicativo e-TCU Mobile, que, com o propósito de agilizar e facilitar o trabalho interno, oferece aos servidores e autoridades da Casa acesso às principais funcionalidades do processo eletrônico do TCU, como pesquisa e visualização de informações de processos e documentos, além da execução de operações do sistema de gestão processual do TCU.

O Tribunal desenvolveu em 2018, novo sistema de sorteio de ministro relator, o qual tem como principal objetivo dar transparência aos sorteios de relatoria de processos no Tribunal. Uma das mais relevantes características do sistema é a possibilidade de auditoria nas regras utilizadas em cada sorteio, levando em consideração requisitos legais e regimentais, como assuntos não contemplados nas listas de unidades jurisdicionadas, conflitos de competência entre relatores e impedimentos, por exemplo. O sistema gera, a cada sorteio, um termo, que é anexado aos autos, com a especificação das razões para participação de ministros em cada evento.

Em 2018, no contexto da relação com órgãos jurisdicionados, foi desenvolvido, em caráter experimental, o Monitor TCU, que possibilita a esses entes acessar, por intermédio de suas assessorias de controle interno, os dados de processos em tramitação no TCU nos quais sejam partes, bem como, consultar o andamento de comunicações processuais e determinações proferidas em acórdãos cujo cumprimento lhes couber.

Desenvolvemos uma solução para acompanhar as proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional. Trata-se do Sistema de Acompanhamento Legislativo (SAL), que busca diretamente nos webservices da Câmara dos Deputados e do Senado Federal as proposições de interesse do TCU, e as categoriza por meio de palavras-chave previamente identificadas.

Há alguns anos, a evolução das tecnologias de comunicação de dados permitiu que também a comunicação por voz fizesse uso de meios mais modernos de transmissão e roteamento. Desde então, a comunicação VoIP (Voice Over IP) tem avançado significativamente no mercado de telefonia, a ponto de a quase totalidade do mercado atualmente adotar tal tecnologia no segmento corporativo. Em 2018, o TCU realizou contratação de equipamentos, sistemas e serviços para substituição da solução de telefonia analógica existente nos prédios do TCU em Brasília, a qual se encontrava obsoleta e sem viabilidade de atualização.

4) Parcerias estratégicas

Estreitamos o relacionamento com os diversos atores e parceiros do controle, com destaque para encontros, audiências e reuniões de trabalho com a Presidência da República, Supremo Tribunal Federal e Comissões Técnicas da Câmara e do Senado.

Recebemos no gabinete da Presidência, e ressalto com destaque a então Presidente do STF Ministra Cármen Lúcia, que fez questão de vir pessoalmente entregar o relatório de gestão de sua Presidência.

Também estiveram no gabinete da Presidência o senhor Presidente da República Michel Temer, o Presidente da República eleito Jair Bolsonaro e o seu futuro Ministro da Economia Paulo Guedes.

Promovemos amplo debate sobre o impacto negativo da eventual aprovação do PL 7.448/2017. A proposição pretendia alterar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com a inclusão de

dispositivos que poderiam causar consequências adversas para o controle da administração pública no Brasil.

Foi realizado, em 23/4/2018, evento de Diálogo Público que contou com a participação de diversas autoridades, juristas, professores e administradores públicos, entre os quais: a Advogada-Geral da União, Grace Mendonça; a Procuradora-Geral da República e Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, Raquel Dodge; o Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), Wagner Rosário; o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Herman Benjamin; a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Cristina Machado; e a Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Anilcéia Machado, dentre outros.

A Lei 13.655, de 25/4/2018, resultante do mencionado projeto de lei, incorporou vetos aos dispositivos considerados mais danosos ao controle externo e à administração pública, os quais haviam sido objeto de discussão no Diálogo Público promovido pelo Tribunal.

Implantamos em 2017 o Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública (Cecap). Tendo por objetivo fomentar a pesquisa e o estabelecimento de parcerias, o Centro é um órgão colegiado de natureza consultiva e caráter permanente criado para auxiliar o Tribunal na produção e disseminação de conhecimentos relevantes à atuação do controle externo; sugerir ações institucionais para o aperfeiçoamento do sistema de controle e da administração pública; e promover ações de cooperação, estudo e pesquisa.

Durante a gestão 2017-2018 foram realizadas diversas reuniões do Cecap, com a devida publicação de seus trabalhos, incluindo os seguintes grupos temáticos específicos:

a) Avaliação da eficiência e qualidade dos serviços públicos;
b) Avaliação dos resultados das políticas e programas públicos;
c) Combate à fraude e à corrupção;
d) Desempenho dos Tribunais de Contas; e
e) Transformação Digital.

Firmamos acordos de cooperação técnica com órgãos e entidades públicos, nacionais e internacionais, bem como com entidades civis, com o objetivo de aprimorar o cumprimento de sua missão institucional e conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à gestão pública.

Além disso, as parcerias constituídas contribuem para a melhoria da Administração Pública por meio da transferência de conhecimentos e do acesso a sistemas e informações constantes de suas bases de dados. Nesse sentido, cabe destacar acordos de cooperação firmados com os seguintes órgãos/instituições em 2017 e 2018:

a) Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE;
b) Fundação Getúlio Vargas – FGV;
c) Senado Federal, Câmara dos Deputados e Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente – Ilanud (com a finalidade de implantar, no Brasil, a Universidade Mundial de Segurança e Desenvolvimento Social das Nações Unidas);
d) Ministério Público Federal – MPF;
e) Advocacia-Geral da União - AGU; e
f) Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.

Cumpri todos os compromissos internacionais firmados pelo TCU, que tem participação atuante no contexto da cooperação internacional voltada para o aperfeiçoamento do controle externo e integra importantes organismos multilaterais de fiscalização, entre os quais destaco:

a) Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - Intosai;

b) Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - Olacefs;

c) Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – OISC/CPLP; e

d) Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados - EFSul.

Especial destaque merece o apoio do TCU à realização de auditorias coordenadas internacionais em temas como governança de políticas públicas na região fronteiriça e energias renováveis, além do início das discussões com a Organização das Entidades de Fiscalização Superior dos países da África sobre auditoria coordenada de biodiversidade, iniciativa pioneira no âmbito da Intosai.

Ao desenvolver ações de fortalecimento do controle social, o TCU firmou acordos de cooperação com as seguintes entidades:

a) Observatório Social do Brasil;
b) Instituto de Fiscalização e Controle;
c) Amigos Associados de Ribeirão Bonito;
d) Transparência Brasil; e
e) Todos pela Educação.

Amparado nesses acordos, estão em curso trabalhos em parceria com essas entidades cujos objetivos são avaliar: a qualidade da merenda escolar; os critérios para indicação de ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração; a transparência da gestão; as medidas de combate à violência contra a mulher; além de construir referencial de boas práticas para educação básica.

5) Relacionamento com Sociedade, Imprensa e Publicações

Na perspectiva de divulgar o resultado das ações de controle realizadas pelo TCU, o Tribunal vem atuando junto aos diferentes órgãos de imprensa no sentido de evidenciar trabalhos transformadores com maior impacto na sociedade. Em decorrência dessa iniciativa, diversas matérias sobre a atuação do Tribunal foram divulgadas por diferentes meios de comunicação no decorrer de 2017 e de 2018, cujo conteúdo integra o *clipping* distribuído diariamente às autoridades e servidores.

O combate à fraude e à corrupção recebeu página própria no Portal do TCU, hospedada no endereço http://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/, espaço que proporciona transparência e acesso aos trabalhos de fiscalização e conteúdos informativos sobre o tema.

Atento à nova realidade de interação da sociedade com as mídias sociais, no período 2017-2018 o Tribunal formulou diferentes estratégias de engajamento.

Assim, é feita cobertura, em tempo real, de eventos e sessões especiais, via redes sociais. Além disso, o TCU realiza campanhas temáticas de modo a interagir e engajar os seguidores dos perfis oficiais no Facebook® (www.facebook.com/tcuoficial), Twitter® (@tcuoficial) e Youtube® (www.youtube.com/tcuoficial).

Também desenvolvemos linha editorial da página do TCU na rede profissional LinkedIn e reformulamos o blog do TCU, que funciona como repositório de conteúdo tanto para a rede LinkedIn como para o aplicativo #EuFiscalizo. http://www.eufiscalizo.gov.br/.

As ações de divulgação das ações de controle incluem a produção de publicações dos trabalhos realizados e memórias de eventos realizados pelo Tribunal. Dentre as publicações lançadas no biênio, destacam-se:

a) Série Diálogos Públicos;
b) Atas de reunião do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública (CECAP) do TCU;
c) O TCU e o Desenvolvimento Nacional;
d) Referencial de Combate à Corrupção;
e) Guia de Governança e Gestão em Saúde;
f) Publicações sobre Gestão de Riscos (Referencial Básico de Gestão de Riscos, Avaliação da Maturidade e 10 passos para a Boa Gestão de Riscos; e
g) O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988.

6) Desenvolvimento de Competências

Desenvolvemos ativamente a escola de governo Instituto Serzedello Corrêa (ISC) com o propósito precípuo de promover a capacitação de profissionais do TCU, de servidores públicos de outras instituições e cidadãos, além de atuar no apoio ao desenvolvimento de pesquisas, ferramentas e metodologias que auxiliem no aprimoramento do controle externo e da Administração Pública. Para tanto foram ofertadas diversas ações educacionais, nas modalidades presencial e à distância, incluindo cursos de Pós-Graduação, abrangendo as áreas de Controle Externo, Gestão e Liderança e Pesquisa e Inovação.

Em 2017, o Instituto Serzedello Corrêa (ISC) obteve o credenciamento junto ao Ministério da Educação para atuar como entidade certificadora em cursos de pós-graduação *lato sensu*, em regime presencial e a distância. Com isso, novos cursos puderam ser abertos de forma a atender às necessidades de especialização prioritárias para o controle externo.

7) Controle Externo

Especificamente quanto á área fim do Tribunal, o Controle Externo, destaco que eficiência, transparência, verificação de resultados de políticas públicas e combate à fraude e à corrupção foram as palavras-chave, o mote do trabalho das coordenações-gerais, os princípios que direcionaram a meta de fiscalizar para transformar.

Criamos uma unidade dedicada ao combate à fraude e à corrupção, a Seccor (Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção), que nos ajudou a aprimorar e a aumentar as parcerias com os outros órgãos de controle, participando, inclusive, de operações conjuntas. Foram mais de quarenta ações em conjunto com outros órgãos de controle, com a participação das unidades da Seccor, da Sede e das Secretarias Localizadas nos Estados. Dessas ações, quatorze culminaram em operações com compartilhamento total de provas para os processos de controle externo. Houve também sete ações em parceria com o Controle Social.

Elaboramos o “Roteiro de Ações Para o Combate à Fraude e à Corrupção”, a fim de orientar os auditores sobre como lidar com casos suspeitos de fraude e corrupção descobertos no decorrer dos trabalhos de controle externo. Também aprimoramos nossa capacidade de avaliação de risco de fraude, com a assinatura de acordo com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o que permitiu o compartilhamento de movimentações financeiras suspeitas de gestores e de empresas contratadas.

O combate à fraude e à corrupção passou, assim, definitivamente, a fazer parte da agenda deste Tribunal!

VÍDEO

Digno de menção foi a ação da Presidência, com o apoio do Plenário, de recorrer da decisão do juiz Sérgio Moro, da 13ª Vara Federal de Curitiba (PR), de proibir o compartilhamento com o TCU de provas produzidas em processos da Operação Lava Jato por pessoas que celebraram acordos de colaboração bem como por empresas que que firmaram acordos de leniência. As tratativas resultaram em revisão da decisão, a favor do TCU, pois o Tribunal já vinha observando a utilização dessas provas para o fim exclusivo de ressarcimento dos danos decorrentes do crime.

Criamos o Grupo de Trabalho Eficiência, que estudou e identificou oportunidades de aumento da eficiência em diversas esferas, como no planejamento, na gestão de pessoas, nos processos e nos produtos. Está sendo finalizado o Relatório Sistêmico sobre Disfunções da Burocracia Estatal, que compilará os resultados de onze fiscalizações e possibilitará a definição de futuras ações de controle de maior impacto e relevância no sistema, sob a relatoria do Ministro Vital do Regio.

Criamos a SecexTCE, uma unidade digital dedicada à instrução de processos de tomadas de contas especiais. As atividades da SecexTCE são realizadas remotamente, mediante suporte tecnológico. A Unidade apresentou um expressivo ganho de eficiência na execução das atividades sob sua atribuição, tendo, em apenas sete meses, instruído mais de 1.400 processos, com mais de 1.200 medidas saneadoras, perfazendo um total de R$ 1 bilhão e 750 milhões em débitos comunicados. No período, a Secex-TCE concluiu 260 processos, dos quais o Tribunal já julgou 120.

Houve várias outras ações no sentido do aumento da eficiência do nosso trabalho. Foi disponibilizado aos nossos auditores o sistema “Instrução Assistida”, que eleva consideravelmente a produtividade e assegura a qualidade da instrução processual ao garantir a consistência lógica da instrução, considerando os elementos de responsabilização e a estrutura do documento. Além disso, um grupo de trabalho elaborou propostas para a reestruturação e melhoria dos processos de trabalho dos Serviços de Administração das secretarias.

Centralizamos as atividades de autuação de Cobranças Executivas, o que permitiu realizar com uma equipe de dez servidores o trabalho que antes era realizado por cinquenta e quatro servidores das Secretarias localizadas nos Estados.

Foi criada uma solução para tratamento de denúncias, representações e cautelares – a DRCau –, e várias outras ferramentas de auxílio ao controle, como e-TCE, e-Pessoal, Alice[1], Sofia[2], Mônica[3],

[1] Alice – Análise de Licitações e Editais

LabContas[4], e-TCU Gerencial, Conecta-TCU e painéis de informação. Para que isso fosse possível, houve intensa colaboração entre as três unidades básicas, com destaque para a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - CGTEC, Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação - STI e Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação - Setic.

Fortalecemos a atividade de auditoria financeira do Tribunal, com a primeira revisão bienal da estratégia de auditoria financeira do TCU, a Criação do Comitê de Contas Públicas e Auditoria Financeira e a criação da Diretoria de Auditoria Financeira, tudo isso no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental.

Na atuação em infraestrutura, temos investido no desenvolvimento de ferramentas de tecnologia para aperfeiçoar a atividade de controle. Destaco o Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) e a criação de tipologias de obras para o Alice (Sistema de Análise de Licitações e Editais), que ajudará a automatizar ainda mais a verificação de indícios de irregularidades em editais de licitações e nos orçamentos de obras. Merece destaque, também, o projeto Geocontrole, que estruturou o uso da geotecnologia como instrumento das ações de controle externo, e o Sistema de Informações de Desestatizações, que permite acompanhar os processos de concessões, leilões e outorgas, sob os cuidados de diferentes áreas e Secretarias do Tribunal.

Além da introdução dessas tecnologias, temos aprimorado as normas para imprimir maior eficiência à atuação do controle. Um ótimo exemplo dessas novas regras é a Instrução Normativa que consolidou a forma de acompanhamento das desestatizações pelo Tribunal, a IN n. 81/2018.

Essas medidas são ponto de partida para que tenhamos, a partir de agora, no TCU, uma agenda permanente voltada para a eficiência.

Com relação à diretriz "resultados", que mencionei no início, produzimos duas versões do Relatório de Políticas e Programas de Governo – RePP. O Relatório traz uma análise ampla e consolidada dos problemas que devem ser enfrentados e superados pelo Estado brasileiro, no sentido de garantir efetividade na atuação governamental e melhor alocação dos recursos públicos.

Pretende-se que esse Relatório seja um indutor de transformações nas políticas públicas, como no caso da Elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, na publicação do guia prático de análise *ex ante* para avaliação de políticas públicas e na elaboração do guia de avaliação *ex post* de políticas públicas. Fizemos também Auditorias nos preparativos do Governo Federal para a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, o Fisc-Nordeste, que induziu a Elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, além de outras fiscalizações coordenadas e sistêmicas em políticas públicas.

O Relatório de Políticas e Programas de Governo, juntamente com os relatórios sistêmicos regionais, transversais e setoriais e os relatórios de fiscalização de governança e de resultados de políticas públicas, faz parte da estratégia integrada para avaliação de programas e políticas públicas. Essa estratégia integra ainda iniciativas relativas a questões estruturantes, como a avaliação da atuação do Centro de Governo, a avaliação da eficiência orçamentária, a auditoria na preparação nacional e

---

[2] Sofia – Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios ao Auditor

[3] Mônica – Monitoramento Integrado para o Controle de Aquisições

[4] LabContas – Laboratório de Informações de Controle

desempenho dos ODS, o acompanhamento da Estratégia Nacional de Desenvolvimento, e a avaliação da fragmentação, duplicidade e sobreposição de políticas públicas.

Acredito que, para atuar na vertente de resultados da Administração Pública, temos que buscar sempre aperfeiçoar o nosso processo de planejamento, para escolher bem o que fiscalizar, otimizando o uso dos nossos sempre limitados recursos humanos e financeiros.

Para isso, criamos uma estratégia consistente e sistemática de definição e priorização das ações de controle, atuando por meio da manutenção de fiscalizações em áreas e objetos de controle de alto risco. Definimos situações-problema prioritárias, a exemplo de: obras atrasadas e paralisadas, mecanismos para combate à fraude e à corrupção, taxa de homicídios, controles e contratos na área da saúde e licenciamento ambiental.

Selecionamos processos prioritários e designamos equipes para tratá-los, inclusive com o estabelecimento de uma equipe digital e especializada nos temas correlatos a tais processos.

Estamos aprovando na sessão de hoje, com o apoio dos Srs. Ministros, a Lista de Alto Risco da Administração Pública – (LAR), que permitirá apresentar ao Congresso Nacional, à Administração Pública e à sociedade as situações-problema crônicas e graves, que apresentam um alto risco operacional ou financeiro devido às suas vulnerabilidades à fraude, ao desperdício, ao abuso e ao mau gerenciamento.

Além disso, desenvolvemos a Solução Integrada de Planejamento do Controle Externo, que vai integrar cinco soluções em um único sistema, permitindo uma visão global de todo o processo de planejamento, bem como o adequado acompanhamento de sua implementação. Esta solução deve reduzir significativamente o custo do processo de planejamento da Segecex, dando-lhe, o que é melhor, mais eficiência.

Outro investimento significativo realizado foi na integração entre as unidades e no aumento da capacidade produtiva das Secretarias localizadas nos Estados, com reforço na parceria com a Sede, incluindo uma forte participação no âmbito do Fiscobras. Uma parte da clientela passou a ser de responsabilidade dessas Secretarias, a exemplo do Incra (Secex-MS), da Funai e da Funasa (Secex-MT), dos Conselhos Federais Profissionais (Secex-RS) e do Sistema “S” (Secex-SP).

Investimos muito na capacitação dos servidores. O nosso trabalho, por mais automatizado que possa vir a ser, dependerá sempre de gente capacitada para ter sucesso. O Instituto Serzedello Corrêa foi essencial nesse processo. Criamos o Programa de Desenvolvimento para Novos Auditores – Fundamenta-Controle e o Programa de Desenvolvimento em Auditoria no Setor Público – Fundamenta-Auditoria.

Oferecemos outras oportunidades de capacitação específicas, como o curso de Aperfeiçoamento em Auditoria, o curso Auditoria Baseada em Risco, o Programa de Desenvolvimento em Tomada de Contas Especial – TCE e o Programa de Desenvolvimento em Combate à Fraude e à Corrupção. Criamos também o Quiz em Auditoria, uma maneira lúdica de estimular os auditores a aprofundar seus conhecimentos acerca das normas de auditoria, e o Projeto Qualidade, que propôs diversas ações para melhorar a qualidade da instrução processual.

Não faltaram ainda investimentos em métodos para suporte à atividade de controle. Lançamos o Roteiro de Levantamento, o Referencial Básico de Gestão de Riscos, o Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos, o Manual de Amostragem, e outros documentos como a Técnica de Análise Envoltória de Dados em Auditorias.

Senhoras e senhores, eu disse aqui muitas vezes que fizemos, elaboramos, construímos... Falei muito na primeira pessoa do plural. Disse assim porque buscamos, em nossa gestão, a ação coletiva, com mais integração das diversas áreas do Tribunal. Os resultados mencionados jamais teriam sido alcançados sem o esforço e o envolvimento de cada servidor, de cada Secretaria, atuando em sintonia e em conjunto com as outras unidades. Esses resultados são, portanto, o fruto do trabalho de todos nós e de cada um de nós.

Tenho certeza de que os futuros Presidentes deste Tribunal farão mais e melhor do que fiz, a começar pelo Ministro José Múcio, que me sucederá. Tenho também a convicção de que darão seguimento às iniciativas que tomei, aperfeiçoando-as, como só a experiência e o tempo, aliadas às suas altas capacidades, permitem que se faça. É certo que se muito fizemos, muito mais ainda há por fazer. De minha parte, estarei sempre pronto a apoiá-los, sempre em benefício do Estado e da população brasileira, a quem tudo que fazemos sempre se destina.

Resta-me somente agradecer. Aos meus colegas Ministros e Ministros-Substitutos, sempre dispostos a colaborar para que o trabalho do meu período à frente desta Casa tivesse êxito. Ao Ministério Público, presença essencial em nossos trabalhos. Aos Secretários-Gerais, Secretários, Coordenadores, servidores e colaboradores – porque não me vejo senão como um servidor desta Casa e do Estado –, que acreditaram nas propostas de trabalho e se empenharam para que elas chegassem a bom termo.

Mas o agradecimento maior que quero dirigir a todos deste Tribunal é pela rica oportunidade que tive, nestes dois anos, de aprender com cada um, uma experiência que jamais poderia ter adquirido de outra forma, noutro lugar. Peço que se lembrem sempre de continuar me ensinando. Eu lhes serei muito grato por isso!

Deixo, ainda, alguns agradecimentos especiais:

- à minha família: Maria José, Juliana, Felipe, André, meu genro Marcelo e as noras Rafaela e Thaís, os meus netos Maria Júlia, Luca, Maria Luiza, Maria Cecília e ao João Gabriel;

- ao pessoal do meu gabinete na pessoa do Chefe de Gabinete Cláudio Souto Maior Gomes, e toda a assessoria Alexandre, Ana Cristina, Ana Kraft, Facó, Hiram, Lociks, Márcia e Paulo, além de todo o apoio;

- ao pessoal do Gabinete da Presidência: chefia, assessoria, secretárias e apoio.

Também deixo o agradecimento especial ao Vice-Presidente Ministro José Múcio, que esteve comigo, me aconselhou e apoiou em todos os momentos, incluindo o Plenário!

Aceitem o meu abraço cordial e o meu sincero agradecimento.

Muito obrigado a todos!

Síntese – Gestão Administrativa

Biênio 2017-2018

1. Gestão administrativa em números

De modo a dar o suporte necessário ao funcionamento institucional e ao exercício do controle externo, a gestão administrativa da Casa no biênio 2017-2018 buscou a racionalização dos processos de trabalho corporativos, a desburocratização procedimental, a eficiência institucional e a priorização de medidas passíveis de reduzir as despesas permanentes da Casa, de modo a criar condições favoráveis à gestão orçamentária e financeira do Tribunal nos próximos dezoito anos de vigência do Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95/2016.

Nessa linha, observam-se expressivos ganhos de produtividade nas inúmeras dimensões integrantes do negócio administrativo e forte desoneração administrativa de todas as unidades da Secretaria do Tribunal, além de economia significativa de recursos públicos.

Os quadros a seguir evidenciam qualificadores e resultados relativos à gestão administrativa do biênio, apurados até a primeira quinzena de novembro de 2018. Em relação aos quadros, observa-se que o contingente de servidores de toda a Secretaria-Geral de Administração (Segedam) foi o mais drasticamente reduzido ao longo dos últimos anos na instituição – somente neste biênio a redução foi de cerca de 16% –, ao passo que a demanda por serviços é crescente e as unidades administrativas vem continuadamente assumindo serviços de outras Secretarias-Gerais sem a transferência correspondente de força de trabalho.

Principais iniciativas administrativas com economia de recursos públicos no biênio 2017-2018	
Iniciativa	**Economia estimada**
Venda do direito de efetuar o crédito bancário da folha de pagamento do TCU	Receita para o erário público de R$ 8,5 milhões em 2018, com implantação no mês de abril. A partir de 2019, a receita relativa aos doze meses será ainda maior.

Principais iniciativas administrativas com economia de recursos públicos no biênio 2017-2018	
Novo modelo de funcionamento da área de saúde do Tribunal	Economia anual de R$ 1.634.031,98, apurada em 2018, considerando a implantação de alteração em diversos processos de trabalho e revisão dos contratos correlatos: • Ambulância: R$ 521,76; • Berçário: R$ 244.650,17, somada ao o equivalente à coparticipação dos servidores no montante da despesa, com potencial adicional de economia anual de R$ 387.856,80, considerando a franquia total dos serviços; • Enfermagem: R$ 622.180,68; • Exames laboratoriais: R$ 222.050,41; e • Nutrição: R$ 156.772,16.
Centralização da manutenção predial dos imóveis ocupados pelo TCU nos Estados, com desenho de novo modelo de contratação da manutenção e supressão dos contratos específicos de terceirização relativos a artífices (faz-tudo e jardineiro)	Economia estimada ao longo dos próximos dez anos, a contar de 2018, de: • R$ 6 milhões, no que se refere ao impacto nos gastos inerentes à manutenção predial das unidades nos Estados; e • R$ 3,5 milhões, com a supressão dos contratos específicos de postos de artífices (faz-tudo e jardineiro) nas unidades nos Estados, vez que as atividades desses profissionais foram incorporadas aos novos contratos de manutenção.
Implantação plena do novo modelo de fornecimento de água potável no complexo predial da Sede	Economia anual total de cerca de R$ 1 milhão, a contar de 2018, incluindo os valores referentes à simplificação intensa tanto da logística de distribuição quanto dos mecanismos para conservação e estoque das antigas garrafinhas de água.
Implantação de usina fotovoltaica no complexo predial da Sede do TCU	Economia prevista de cerca de R$ 700 mil ao ano, com fluxo de caixa acumulado de mais de R$ 20 milhões em 20 anos, a contar de 2019.

Principais iniciativas administrativas com economia de recursos públicos no biênio 2017-2018	
Implantação de sistema de esgoto a vácuo nos banheiros coletivos de maior uso no complexo predial da Sede do TCU	Economia prevista de cerca de R$ 560 mil ao ano, com fluxo de caixa acumulado de mais de R$ 14 milhões em 20 anos, a contar de 2018.
Descontinuidade do serviço de malote	Economia, de pelo menos, R$ 700 mil ao ano, a partir de 2018
Implantação plena do *outsourcing* de impressão em todas as unidades da Secretaria do TCU, tanto em Brasília quanto nos Estados	Redução das despesas permanentes em, pelo menos, R$ 500 mil anuais, a contar de 2018.
Redução das demandas dos contratos com a CEB-D	Economia estimada no Instituto Serzedello Corrêa (ISC) equivalente a mais de R$ 280 mil ano, e para os demais contratos similares do complexo predial da Sede em mais de R$ 150 mil ao ano, a contar de 2017.
Novo modelo de locação de veículos de serviço	Economia anual superior a R$ 300 mil, a contar de 2018.
Implantação de nova sistemática de repactuações e reajustes contratuais, de forma alinhada ao limite de crescimento orçamentário estipulado pela Emenda Constitucional 95/2016	Economia em 2017 de mais de R$ 230 mil, economia projetada para 2018 superior a R$ 110 mil, com estimativa de economia contínua nos próximos anos.
Novo modelo de locação de veículos executivos	Economia anual superior a R$ 160 mil, a contar de 2018.
Implantação de irrigação automatizada nos jardins do complexo predial da Sede do TCU	Economia anual estimada de R$130 mil, além da racionalização dos serviços de conservação dos jardins.
Implantação do diário eletrônico	Economia de cerca de R$ 130 mil em 2017, com possibilidade de economia mais intensa nos próximos anos com a consolidação do diário eletrônico e a eventual evolução da jurisprudência sobre a matéria.

Fonte: Levantamento realizado pelas unidades da Segedam

Redução contínua de restos a pagar no exercício seguinte (R$) (*)	
2016	**2017**
62.729.172,03	22.770.127,62 Redução de 63,70% em relação a 2016

Fonte: Sistema Siafi

(*) Não é possível o levantamento, em 23/11/2018, dos valores inerentes a 2018

Eliminação de passivos de pessoal (direitos formalmente reconhecidos e pendentes de pagamento) em 2018

Fonte: Levantamento efetuado no âmbito da Segedam

Execução orçamentária institucional	
2017	**2018 (posição em 21/11/2018)**
97,21% liquidado, sendo: **87,03%**: pessoal (servidores e autoridades) e benefícios; não inclui terceirizados **10,18%**: custeio e despesas de capital	**83,94%** liquidado, sendo: **77,33%**: pessoal (servidores e autoridades) e benefícios; não inclui terceirizados **6,61%**: custeio e despesas de capital

Fonte: Sistema Siafi

Déficit institucional de servidores		
2016	**2017**	**2018 (posição em 23/11/2018)**
107 (3,98%)	261 (9,71%)	330 (12,28%)

Fonte: Sistema Quadro de Pessoal

Lotação existente de servidores ocupantes de cargos efetivos

Data		TCU	Segedam		Segepres		Segecex	
		Qtde	Qtde	Participação no TCU	Qtde	Participação no TCU	Qtde	Participação no TCU
jan/2007 (*)		2370	447	18,86%	324	13,67%	1303	54,98%
19/nov/2018		2357	319	13,53%	325	13,78%	1339	56,81%
Diferença 19/nov/2018-jan/2007	Variação numérica	-13	-128	-5,33%	+1	+0,11%	+36	+1,83%
	Variação percentual	-0,55%	-28,64%		+0,31%		+2,76%	

Fonte: Sistemas GRH e Quadro de Pessoal
(*) Data de criação da Segepres

Ano	Despesa com terceirizados em relação ao total das despesas correntes (*)	Montante (R$)
2016	38,12%	47.690.638,47
2017	38,04%	46.284.865,22
2018 (posição em 21/11/2018)	40,96%	43.358.840,75

(*) Em síntese, o total das despesas correntes equivale a Orçamento total – (pessoal+benefícios) –investimentos
Fonte: Sistema Siafi

Ano	Liquidado pessoal	Liquidado terceirizados	Total em relação ao executado pessoal + terceirizados (*)
2016	87,98%	2,64%	90,62%
2017	91,92%	2,62%	94,54%
2018 (posição em 21/11/2018)	77,33%	2,39%	79,72%

(*) Não inclui estagiários, cuja despesa anual é de cerca de R$ 5.800.000,00

2. Gestão orçamentária

Em 2017, iniciou-se o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, o qual trouxe severas restrições às despesas primárias da Administração Pública. Foram adotadas medidas e políticas administrativas pela Casa para adequação das despesas do Órgão à realidade fiscal do País, inclusive com intercâmbio de experiências com outros órgãos públicos. Além disso, na busca de aperfeiçoamento contínuo da gestão institucional, foram desenvolvidas, no biênio, inciativas para propiciar a permanência do alinhamento do TCU ao Novo Regime Fiscal no médio prazo.

Em razão do trabalho efetivado, não foi necessário o uso da compensação prevista no § 7º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), equivalente a R$ 34 milhões para o TCU em 2017. Nesse contexto, a execução financeira total do TCU em 2017, relativa às despesas primárias, alcançou a cifra de R$ 1.823,31 milhões, correspondendo a 97,05% do limite financeiro individual do Órgão, a qual assemelha-se aos valores passíveis de apuração, para outros órgãos federais do Legislativo e Judiciário, a partir de consulta aos sistemas governamentais.

De forma similar, considerando as projeções de gastos atuais, há forte indicativo de que, com a significativa economia de gastos institucionais apurada até o momento, também não será utilizada mencionada compensação preconizada na ADCT do valor de R$ 28.808.652,00 para 2018.

Assim, no biênio 2017-2018, o Tribunal irá cumprir os limites orçamentários e financeiros previstos no Novo Regime Fiscal de modo exemplar.

Para fins de melhoria da gestão orçamentária, foi aperfeiçoado, mediante automatização, o controle de gastos de cada Unidade Gestora Responsável (UGR) pela execução do orçamento, segundo o limite instituído pela Emenda Constitucional 95/2016. Para evitar extrapolação do limite prescrito pela Emenda e antecipar estratégias de priorização de gastos, também foram desenvolvidas inúmeras iniciativas na área orçamentária, a exemplo da consolidação do uso do pré-empenho como ferramenta essencial de controle do limite rígido de gastos associado ao acompanhamento detalhado do fluxo de caixa durante o exercício. Além da ampliação dos indicadores de gestão orçamentária, foram realizados trabalhos para eficiência procedimental orçamentária, a exemplo da automatização de envio de comprovantes de pagamentos e retenções por e-mail aos respectivos fornecedores.

Ainda para este ano, pode haver a possível sanção do Projeto de Lei da Câmara 26/2016, aprovado pelo Senado Federal em 7 de novembro de 2018, que trata de reajuste do subsídio mensal recebido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, de R$ 33.763,00 para R$ 39.293,32. O impacto financeiro-orçamentário é da ordem de R$ 4.326.809,71 na folha de pagamento deste Tribunal em dezembro de 2018, conforme estudo preliminar realizado pela Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep). No entanto, em razão da boa gestão orçamentária e financeira realizada pelo TCU, há saldo disponível no orçamento e no limite de gastos para absorver tal despesa.

3. Gestão de riscos

Em razão dos impactos estratégicos da Emenda Constitucional 95/2016, foi formulado trabalho, no biênio 2017-2018, com a participação das três Secretarias-Gerais, para identificação de riscos-chave relacionados ao Novo Regime Fiscal que podem impactar o cumprimento da missão e dos objetivos institucionais do TCU. Foram identificados os riscos de redução significativa da força de trabalho e de redução da disponibilidade orçamentária e financeira para os quais foram elaboradas medidas mitigadoras para o curto, médio e longo prazos. A Segedam participou ativamente do trabalho, apresentando a maioria das medidas mitigadoras consolidadas no relatório final.

Em prol da simplificação procedimental e da promoção da gestão de riscos administrativos em simbiose com o planejamento institucional e a melhoria dos processos de trabalho, a Segedam considerou oportuno e conveniente efetivar, no biênio 2017-2018, a aplicação prática da metodologia de gestão de riscos, nos termos indicados a seguir.

Buscou-se implantar o acompanhamento sistêmico de situações consideradas de alto risco, inclusive de imagem. Nesse sentido, foi desenvolvido amplo trabalho, no biênio 2017-2018, para sanear o rol de pendências fiscais registradas, desde o exercício de 2009, no CNPJ do TCU pela Receita Federal do Brasil, inclusive no que se refere às unidades nos Estados, tendo sido constituído grupo de trabalho, no âmbito da Segedam, para formalizar, para o biênio seguinte, eventuais pendências fiscais ainda não saneadas, bem como as correspondentes medidas mitigadoras.

Identificado como projeto de risco elevado, o Contrato 72/2013, sob gestão de unidade integrante da Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), para implantação de solução integrada de gestão de pessoas (SGP), foi objeto de cuidadoso acompanhamento, no biênio 2017-2018, pela Segedam, na condição de principal beneficiária dos produtos do projeto, gestora administrativa e fiscal requisitante. Apesar de ter redundado em inexecução contratual em 2018, as medidas efetivadas pela Segedam implicaram na ausência de prejuízos para a instituição, com plena quitação do débito apurado, no valor de R$ 5.948.246,11, e da multa contratual, no valor de R$ 5.409.285,27, sem necessidade do correspondente acionamento da seguradora. De todo modo, restou o importante legado do saneamento da base de dados do Sistema de Gerenciamento de Recursos Humanos (GRH), por

meio da depuração minuciosa de suas informações, trabalho realizado ao longo de todo o ciclo abarcado pelo Contrato 72/2013.

Também, a partir da identificação do risco envolvido no provimento de sistema institucional de telefonia obsoleto, foi priorizada a contratação, no biênio, de novo sistema de telefonia institucional mediante o uso da tecnologia *Voice over Internet Protocol* (Voip).

Outro ponto de destaque, em relação à gestão de riscos, foi a priorização da automatização de processos de trabalhos com maior potencial de danos, bem como a atualização de sistemas informatizados críticos, de implantação antiga ou com grande número de lançamentos manuais, a exemplo do desenvolvimento da nova folha de pagamento de pessoal do TCU.

Em fevereiro de 2018, foi constituído grupo de trabalho para analisar o modelo atual de gestão e fiscalização dos contratos de obras e serviços de engenharia, de modo a identificar fragilidades e fatores de risco para tratamento, bem como de propor medidas corretivas e de melhoria, para implementação a curto e longo prazo. O trabalho resultou na identificação de várias medidas, como a elaboração em curso, até março de 2019, de artefato padronizado (manual) de orientação à gestão e à fiscalização de tais tipos de contratos, bem como em formalização de outras proposições com implantação passível de desenvolvimento a partir de 2019 dada a necessidade de acoplamento à estrutura organizacional, a qual encontra-se em revisão neste momento.

Outros trabalhos desenvolvidos, quanto à gestão e fiscalização contratual, contemplam a identificação de medidas mitigadoras de riscos afetos à segurança pessoal e patrimonial durante a execução de obras, serviços de engenharia e procedimentos de manutenção predial. A gestão de riscos associada a processos de trabalho de engenharia contempla, inclusive, as medidas identificadas no âmbito dos estudos e da apuração ocorridas, no biênio, quando de princípio de incêndio no subsolo do Edifício Anexo I no complexo predial da Sede e de evento de alagamento parcial no subsolo do ISC.

De forma pioneira no Tribunal, em março de 2018, restou identificada a importância, no âmbito da revisão do Plano Diretor da Segedam, tanto de promover visão sistêmica da gestão de riscos ao longo de toda a Secretaria-Geral, quanto de articular a integração entre o planejamento institucional e o plano de gestão de riscos. Assim, foi editada a Portaria-Segedam 14/2018, com inclusão de dois novos anexos: o Anexo IV com os riscos principais ao funcionamento da Segedam como um todo, e o Anexo V com as contribuições das unidades para o tratamento desses riscos para o respectivo período.

Além disso, foi instituído grupo de trabalho, com término em novembro de 2018, para formalizar a sistemática de gestão de riscos para os processos de trabalho de aquisições e contratações de serviços no âmbito da Segedam, incluindo as fases de planejamento da contratação, a etapa externa do certame e a gestão dos contratos. Ao constituir o grupo, a Secretaria-Geral de Administração buscou priorizar processo de trabalho de grandes relevância e materialidade no âmbito da gestão institucional, qual seja, a gestão de aquisições e contratos. A Segedam, de posse dos resultados, terá subsídios para promover, no próximo biênio, o desenvolvimento de atividades para incorporar os produtos às unidades e, também, buscar priorizar, se considerar cabível, novo processo de trabalho para estudos mais detalhados quanto à gestão de riscos.

4. Transparência administrativa

No biênio, houve grande esforço para ampliação das informações institucionais acessíveis na área de transparência ativa do Portal TCU, de acesso público, a exemplo da disponibilização das viagens internacionais.

A implantação do diário eletrônico, mediante solução e-Diário, promoveu relevante aperfeiçoamento da transparência institucional, com a oferta no Portal TCU de consulta gratuita à toda a informação do veículo oficial de publicação institucional – o Boletim do Tribunal de Conas da União (BTCU) –, além de haver a previsão de disponibilização, até março de 2019, de pesquisa avançada ao BTCU também no Portal TCU, com utilização de filtros e mecanismos de busca inteligente. O acesso gratuito ao BTCU pelo cidadão mostra-se ainda mais relevante com a edição, em novembro de 2018, de portaria da Imprensa Nacional limitando, como regra geral, o acesso gratuito à versão completa do Diário Oficial da União (DOU) para o horário entre 12 horas e 23 horas e 59 minutos.

A disponibilização de todas as notas fiscais eletrônicas emitidas para o TCU a partir de junho de 2018 constituiu inovação na Administração Pública Federal, contribuindo para a mudança de paradigma na transparência dos gastos públicos. Referida disponibilização foi realizada mediante solução informatizada desenvolvida pela própria Segedam, e implicou em racionalização procedimental ao permitir a organização de todas as notas fiscais eletrônicas emitidas para o Tribunal, anteriormente dispersas em inúmeros processos, em um único repositório eletrônico no âmbito do Tribunal, tornando viável a recuperação maciça de tais dados.

Outra medida de ampliação da transparência pública, no biênio, contempla a inserção de código de barras bidimensional (*QR Code*) nas placas das obras, que direcionam para o acesso a informações correlatas disponíveis no Portal TCU.

Adicionalmente, foi aprimorada a transparência corporativa com a divulgação, no âmbito institucional, de informações gerenciais. São exemplos de informações gerenciais que passaram a ser divulgadas:

- mediante acesso ao sistema Sisof: execução orçamentária e financeira do limite de empenho distribuído às Unidades Gestoras Responsáveis (UGR) e – de forma inovadora na Administração Pública Federal – de posição quanto ao teto de gastos do Novo Regime Fiscal;
- a partir de informativo em correio eletrônico para os dirigentes das unidades: dados gerenciais das viagens custeadas pelo Tribunal, com identificação dos gastos de forma segmentada por tipo da viagem, motivo, rubrica da despesa, eventos com maiores gastos, entre outras informações associadas;
- a partir de acesso à aba de Sustentabilidade, no Painel de Gestão Estratégica do Portal TCU: disponibilização de informações gerenciais relativas à aquisição e/ou consumo, bem como o gasto inerentes à Sede, ao ISC e às unidades nos Estados, no que se refere à água, energia elétrica, copos descartáveis, garrafas de água, resmas de papel, bem como deslocamentos aéreos e terrestres;
- por meio do acesso ao sistema Quadro de Pessoal: ampliação da disponibilização dos dados inerentes à lotação autorizada e à lotação existente de servidores na Casa, bem como de informações associadas.

Por fim, em benefício da transparência procedimental, restaram definidas, nas portarias correlatas, o procedimento para pagamento decorrente de substituição de Ministro por Ministro-Substituto e o registro dos ministros e dos ministros substitutos nas sessões dos Colegiados do TCU.

5. Informatização administrativa

O negócio administrativo no Tribunal apresenta grau de informatização insuficiente e expressivo passivo histórico de automatização. Há muito a percorrer e os desafios são grandes,

principalmente ao se observar a necessidade institucional de priorização dos recursos de TI corporativos para outras áreas. Nesse contexto, ao longo do biênio 2017-2018, houve ampliação do nível de informatização administrativa, com forte desoneração procedimental de todas as unidades da Secretaria do Tribunal e racionalização das rotinas institucionais.

Como formas de mitigação do grau insuficiente de informatização, a Segedam procurou, sempre que possível, a contratação de serviços com o fornecimento da solução de TI correlata, o compartilhamento de sistemas informatizados de outros Órgãos e o desenvolvimento descentralizado de soluções de TI no âmbito da própria Secretaria-Geral. De maneira arrojada, foram implantadas, no biênio, o significativo quantitativo de 18 soluções descentralizadas/novos módulos de soluções existentes e, neste momento, 5 novas soluções encontram-se em desenvolvimento.

A esse respeito, foi formulada visão estratégica para a gestão de soluções de TI administrativas do Tribunal, conforme evidenciado a seguir, a partir de trabalho desenvolvido pelas unidades diretamente envolvidas. O quadro demonstra as principais soluções, sem intuito de exaurir toda a gama de sistemas vislumbrados.



No biênio, houve a implantação da solução e-Diário, que revolucionou o processo de publicação de atos das unidades desta Casa mediante instituição do diário eletrônico do Tribunal. A principal inovação do e-Diário contempla a disponibilização de plataforma única para geração de todos os cadernos do órgão oficial do Tribunal, bem como a integração dos demais sistemas corporativos ao processo de geração do Boletim do Tribunal de Contas da União (BTCU) e de envio de matérias para o Diário Oficial da União (DOU). Aliada à melhoria da tempestividade da publicação dos atos – a qual passou a ser diária –, o novo modelo de diário eletrônico possibilita o decréscimo dos custos institucionais de publicação no DOU, ao restringir a necessidade de envio, para a Imprensa Nacional, das matérias objeto de cobrança para os casos expressamente previstos em lei. Adicionalmente, por meio da gestão automatizada dos custos de publicação, é possível ter subsídios para simplificar os modelos dos atos publicados, com consequente diminuição das despesas associadas.

No novo modelo de diário eletrônico, o BTCU foi ampliado para quatro cadernos distintos, conforme Resolução-TCU 300/2018, a saber: Administrativo, Controle Externo-Ações em Curso, Especial, bem como Deliberações dos Colegiados do TCU e dos Relatores. Esse último Caderno destina-se à publicação de pautas e atas das sessões e das deliberações decorrentes das ações de controle externo, a exemplo dos editais de citação e de notificação. Também integram tal Caderno as decisões monocráticas dos relatores não sigilosas, sendo a publicação subordinada à autorização do

relator quando não se tratar de decisão de mérito, consoante §§ 1º e 2º do art. 4º da Resolução-TCU 249, de 2012.

Em prol da simplificação e da desoneração administrativa na Casa, foi expandido o nível de informatização da gestão das viagens institucionais, com implantação do sistema Viajar em todas as unidades do Tribunal – inclusive gabinetes de autoridades – e ampliação das funcionalidades disponíveis para todos os tipos de viagens com ônus para o TCU. Encontram-se em curso o desenvolvimento de relatórios automatizados de viagens para a transparência administrativa institucional e a integração da solução Viajar com o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o que acarretará ampla redução das operações a serem realizadas quanto à gestão orçamentária das viagens a partir de 2019.

Além disso, ocorreu o aperfeiçoamento da gestão de aquisição de bens, com implantação da solução de requisição de bens permanentes interligada diretamente com o sistema de patrimônio, além da evolução do sistema de gestão contratual. Registram-se também melhorias significativas em processos de trabalho administrativos, com a nova solução de cadastro de veículos de servidores e a nova versão do sistema de Ordens de Serviço, aliadas a evoluções em diversas soluções informatizadas. A título de exemplo, cite-se o Painel de Sustentabilidade, com acesso corporativo e disponibilização, de forma inovadora na Administração Pública Federal, do grau de maturidade do TCU frente ao Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA) instituído pelo Acórdão-TCU-Plenário 1056/2017, de relatoria do Ministro Substituto André Luís de Carvalho.

Destaca-se, como importante ferramenta no contexto atual de vigência da Emenda Constitucional 95/2016, o desenvolvimento de soluções para o negócio orçamentário, a exemplo do Sistema de Apoio à Gestão Orçamentária e Financeira (Sisof), do Sistema de Ordem Cronológica dos Pagamentos, do Sistema de Apoio ao Pagamento de Fornecedores (Sispf) e do Sistema de Transparência das Notas Fiscais emitidas para o TCU.

Em especial, o Sisof constitui solução inovadora na Administração Pública Federal, facilita o acesso a informações da gestão institucional, e automatiza o tratamento gerencial de dados institucionais contidos, até o dia anterior (D-1), no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), para fins de análise da execução orçamentária e financeira do TCU. Além disso, o Sisof permite a eliminação de inúmeros controles realizados pelas Unidades Gestoras Responsáveis (UGR) e pela Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (Secof) mediante planilhas excel e similares, propiciando simplificação administrativa e racionalização procedimental em todas as unidades da Casa.

Com vistas à simplificação de rotinas, foi desenvolvida nova versão do sistema de gestão de licitações, com a inclusão de funcionalidades para a confecção e o controle processual em certames licitatórios e em procedimentos de aplicação de penalidades.

Em prol da desburocratização, foi implantada, no biênio, a funcionalidade de assinatura eletrônica dos contratos administrativos celebrados pelo Tribunal, de modo a permitir a assinatura, via sistema informatizado, tanto do representante do TCU quanto das empresas contratadas. Com isso, evita-se a remessa de contratos às empresas para fins de assinatura e o uso de serviços postais, redundando em economia de recursos financeiros, redução do prazo de realização da rotina e melhoria dos mecanismos inerentes à segurança da informação.

Após a extinção do contrato relativo ao Sistema Integrado de Gestão de Pessoas (SGP), foram desenvolvidos, em 2018, projetos para permitir a racionalização de processos de trabalho na área de gestão de pessoas, a exemplo de:

- sistema Sisperícia, para gestão automatizada das licenças médicas e odontológicas. Em complemento a essa solução foi disponibilizado, aos servidores do TCU, o Sistema de

Pedidos de Licenças Médicas/Odontológicas, por onde podem ser solicitados os afastamentos sem a necessidade comparecimento ao setor especializado; e

- sistema para recadastramento de servidores ativos, bem como o catálogo eletrônico de formulários de solicitações de pessoal para racionalizar as solicitações dos servidores relativas à gestão de pessoas. Até o momento, já se encontram implantados doze processos de trabalho, que antes eram tratados, de forma menos ágil, com a utilização de documentos eletrônicos no sistema e-TCU.

Encontram-se em desenvolvimento, com previsão de entrega em 2019, relevantes iniciativas para automatização dos processos de trabalho administrativos, a exemplo de:

- desenvolvimento de ferramenta para atender ao Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), criado pelo Decreto 8.373/2014. O projeto é dividido em quatro fases, das quais a primeira já se encontra finalizada. Registre-se que a área administrativa do TCU encontra-se adiantada na implantação do eSocial, em relação ao cronograma de implantação no governo federal, e atua no grupo de trabalho com os órgãos gestores do projeto (Receita Federal do Brasil, Previdência Social/MF e Ministério do Trabalho e Emprego) para otimizar os requisitos para todos os órgãos públicos; e
- atualização tecnológica da Folha de Pagamento do TCU, mediante implantação do sistema e-Folha. Um importante produto do projeto já entregue foi o novo módulo de processamento, responsável pela geração da folha de pagamento desde setembro de 2018. Além do incremento da rapidez, o módulo facilitará a automatização de outros módulos importantes, a partir de 2019, como correção monetária e pagamentos retroativos, os quais se constituem em processos de elevado risco por ainda dependerem de cálculos manuais.

6. Gestão de pessoas

Considerando o contexto inédito no TCU de déficit expressivo do quadro institucional de servidores e a quase inviabilidade de contratação de novos servidores em razão do Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, foram desenvolvidas inúmeras iniciativas para melhoria e fortalecimento das práticas e processos de trabalho inerentes à gestão de pessoas. Neste sentido, com vistas a consolidar as novas estratégicas decorrentes do novo contexto regulatório e da evolução dos requisitos corporativos, foi proposta a revisão da Política de Gestão de Pessoas do Tribunal, bem como da Política de Gestão de Estágio, ambas preconizadas em resoluções, bem como foi aprimorado o Programa de Assistência à Mãe Nutriz (Pro Mater) mediante edição de nova portaria.

Outro ponto de relevo foi a realização, em 2018, da Reunião de Chefes de Serviço de Administração e de Gerentes de Processo (Reunião de SA), com intuito da construção coletiva de soluções para os novos desafios de apoio administrativo das unidades no atual contexto de déficit de servidores, bem como de intercâmbio de boas práticas e aperfeiçoamento dos modelos de funcionamento dos SA. O evento ganhou especial significado ao se constatar que o último encontro similar havia ocorrido somente em 2011.

Também, houve o aperfeiçoamento das normas relativas à gestão de lotação dos servidores, com especificação de lotação autorizada inclusive por gabinete de autoridade. Além disso, foi redefinido o quantitativo real de vagas disponíveis no TCU para distribuição da lotação entre as unidades, a partir da dedução de vagas – organizadas em reservas – não passíveis de preenchimento em razão de vedação legal ou de indisponibilidade orçamentária.

Em prol da melhor alocação de pessoal, promoveu-se a evolução dos mecanismos inerentes à movimentação de servidores, com simplificação das regras para processo seletivo interno e para concurso de remoção, mediante edição de resolução e portarias.

Com objetivo de permitir a evolução da gestão de desempenho, foi efetivada ampla revisão do modelo de avaliação de desempenho profissional, com edição de norma com o novo regramento.

De modo a flexibilizar a modalidade de cumprimento da jornada de trabalho em prol da eficiência institucional e da qualidade de vida dos servidores, foi realizado amplo aperfeiçoamento do modelo de teletrabalho do Tribunal com edição de portaria correlata, bem como criação de novos mecanismos administrativos, a exemplo do conceito de unidade virtual, para desempenho de atividade à distância, bem como do conceito de unidade de domicílio, para suportar o funcionamento de novo modelo de unidade instituído no TCU, a unidade digital.

Com intuito de aprimorar a ocupação das funções de liderança, o TCU editou resolução para permitir o acesso dos ocupantes do cargo de técnico federal de controle externo às funções de confiança de nível 5 (FC-5) nas unidades da Segedam e em algumas unidades da Segepres.

Para fins de viabilizar o envio de dados, em 2019, para o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), foi promovido de forma inédita, em 2018, recadastramento de servidores ativos ocupantes de cargo efetivo e de cargo em comissão, com nível bastante amplo de informações contempladas.

Já consolidado no Tribunal como ação de reconhecimento e valorização dos servidores, o Prêmio Reconhe-Ser passou por aprimoramento nas edições de 2017 e 2018. O Prêmio focou ainda mais a divulgação de ideias e trabalhos para compartilhamento de conhecimentos e boas práticas, o estímulo à inovação e à aprendizagem organizacional, inclusive com edição de revista específica com os trabalhos premiados. A ação contou com a inscrição de mais de trinta projetos em cada uma das edições anuais nos temas de Controle Externo e de Governança e Gestão, e a emissão de mais de 130 certificados de reconhecimento do trabalho de servidores, também em cada edição anual.

A identificação de potenciais gestores foi aprimorada como ação contínua de comprometimento da Casa no desenvolvimento de líderes e formação/atualização de banco de servidores com interesse e perfil para assumir funções de confiança gerenciais. Em 2017 participaram da ação mais de 40 candidatos e, em 2018, 15 servidores. Observa-se que do banco de servidores, 17 já foram designados como titulares de função de confiança no biênio.

A Pesquisa de Clima Organizacional passou por inovações no biênio 2017-2018. Em especial, destacam-se a alteração da periodicidade de bianual para anual, a entrega de novo modelo de relatório com resultado consolidado para cada unidade e a introdução da atividade denominada “Dia do Clima” realizada com as unidades a partir dos resultados da Pesquisa.

Apurou-se, mediante contratação de empresa específica, o dimensionamento da força de trabalho nas diversas áreas do TCU em 2016, com conclusão em 2017, no intuito de obter mais subsídios para alocação de pessoas em prol da eficiência institucional. Em 2018, efetuou-se trabalho estruturado de análise crítica dos resultados apresentados pela empresa contratada em relação à Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep) e à Secretaria-Geral Adjunta de Administração (Adgedam), levando-se em consideração o reexame dos processos de trabalho das duas unidades. Tal análise crítica mostrou a importância de efetivação de novas rodadas de redimensionamento da força de trabalho em todo o TCU, com aprimoramento da metodologia aplicada e prévia racionalização dos processos de trabalho críticos.

Com intuito de exemplificar as práticas de gestão de pessoas, citem-se alguns resultados alcançados, no biênio 2017-2018, na área de saúde institucional, a exemplo da aplicação de 3.436 doses de vacinas contra gripe no quadro de pessoal da Casa, incluindo terceirizados; 1.100 pacientes

atendidos em Exame Periódico de Saúde (EPS); bem como mais de 9.000 consultas em pronto atendimento e nas especialidades médicas disponibilizadas no Serviço Médico do Tribunal. Diversas outras medidas relevantes foram realizadas no biênio, como a modelagem de processo de trabalho para acompanhamento dos servidores com deficiência, e da aquisição e modernização de equipamentos de saúde (enfermagem e odontologia).

7. Terceirização

Para suprir situações consideradas relevantes para a gestão institucional, ampliou-se a terceirização das atividades administrativas, no biênio, tendo-se o cuidado de zelar pela prévia e correspondente inclusão, na lista de cargos do TCU declarados em extinção, para as atribuições previstas no plano de cargos do quadro de pessoal da Casa. Nesse sentido, foram editadas as Resoluções-TCU 289/2017, 296/2018 e 302/2018, colocando em extinção os cargos de auditor nas especialidades engenharia, enfermagem, nutrição e medicina, e de técnico na especialidade enfermagem.

A contratação da empresa para prestação do serviço de berçário, no biênio, seguiu novo modelo de terceirização, que resultou na racionalização dos postos de trabalho e na coparticipação do servidor beneficiário na despesa. Por sua vez, a terceirização na área de medicina, em curso, permitirá o provimento do pronto-atendimento de emergência aos servidores e colaboradores do TCU, no horário de funcionamento institucional.

O novo modelo de contratação da manutenção predial dos imóveis ocupados pelas unidades nos Estados, desenvolvido no biênio, incorpora atividades que permitem a supressão do contrato específico, até então existente, relativo aos postos de trabalho de artífice (faz-tudo e jardineiro), gerando economia global estimada de R$ 350 mil anuais.

Também se encontra em análise na Presidência novo desenho do modelo geral de terceirização institucional, mediante revisão da portaria correlata e com subsídio em amplos estudos realizados para definição dos modelos de referência de terceirização tanto na Sede, em Brasília, quanto nos Estados.

Não obstante o déficit expressivo e contínuo de servidores em razão dos impactos da Emenda Constitucional 95/2016, a ampliação da terceirização administrativa foi precedida do pertinente redesenho do processo de trabalho correlato e do exame da essencialidade da tarefa, uma vez que os contratos de terceirização impactam diretamente no aumento das despesas permanentes da instituição ao longo dos anos.

8. Centralização e regionalização administrativas

Desde 2009, em razão do aprimoramento da eficiência administrativa e não obstante o passivo de informatização do negócio correlato, vem ocorrendo a transferência de serviços administrativos das unidades nos Estados para a Segedam, sem qualquer transferência de servidores ou de funções de confiança por parte das unidades desoneradas dos serviços. Tal procedimento é denominado centralização administrativa.

De maneira geral, a centralização ocorrida no período de 2009 a 2016 contemplou a transferência das seguintes atividades para a Segedam:

- execução orçamentária e financeira: 1 unidade (Secex-MT);

- concessão de diárias: 8 unidades (Secex-MA, AL, AP, MT, MS, RN, RO e RR);
- ressarcimento de transporte, contratações com procedimentos licitatórios, contratações sem licitação e com formalização por contrato, gestão contratual sem incluir fiscalização e pagamento, elaboração do projeto básico e do termo de referência (TR) para serviços terceirizados de natureza continuada (limpeza, copeiragem, jardinagem, recepção e vigilância): 8 unidades (Secex-AC, AL, AP, MT, MS, RN, RO e RR);
- elaboração do plano de trabalho e do termo de referência (TR), e respectivo procedimento licitatório, para contratação de serviços terceirizados de natureza continuada (limpeza, copeiragem, jardinagem, recepção e vigilância): todas as unidades nos Estados, com conclusão e consolidação do trabalho pela Segedam em 2017; e
- concessão de diárias para todas as unidades nos Estados, quando envolver fiscalização realizada ou coordenada por outra unidade, ou para participação em reuniões gerenciais ou eventos promovidos pela Segecex.

No biênio 2017-2018, mesmo com a significativa redução de servidores na Segedam, houve a centralização das seguintes atividades:

- gestão do serviço de impressão (mediante contrato de *outsourcing* sob gestão da Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação (Setic)): todas as unidades nos Estados;
- serviços continuados de gerenciamento de aquisição de combustíveis, sob gestão da Secretaria de Segurança e Serviços de Apoio (Sesap), com economia financeira e expressiva simplificação dos procedimentos administrativos associados: todas as unidades nos Estados;
- guarda temporária de cópia e de segunda via de documentos objeto da Portaria-TCU 303/2016: todas as unidades no complexo predial da Sede e nos Estados. Implica em intensa simplificação procedimental; e
- elaboração de termo de referência (TR) e realização do procedimento licitatório para manutenção predial das sedes nos Estados, sob responsabilidade da Secretaria de Engenharia (Senge): 24 das 27 unidades nos Estados, englobando tanto as 7 unidades em andares corporativos quanto as 17 em prédios próprios. A manutenção das unidades nos Estados do Rio de janeiro e São Paulo, sediadas em condomínios, terão tratamento específico. A medida apresenta economia financeira expressiva e forte desoneração administrativa das unidades nos Estados.

A Segedam também propôs no biênio assumir a realização das seguintes atividades, mediante transferência de servidores e funções de confiança:

- gestão contratual das 18 unidades nos Estados ainda não centralizadas:

A manutenção predial das sedes nos Estados envolve cinco processos de trabalho principais, a saber, elaboração de TR, efetivação de procedimento licitatório, fiscalização contratual, pagamento e gestão contratual. Os dois primeiros processos de trabalho (TR e licitação) encontram-se em fase de centralização pela Segedam, o terceiro e o quarto (fiscalização e pagamento) incumbem atualmente à própria unidade no Estado com suporte técnico da Secretaria-Geral de Administração, e, o último (gestão contratual), foi objeto do Memorando-Segedam nº 24, de 26 de junho de 2018 (documento eletrônico 59.628.026-8).

No mencionado memorando, alertou-se que "*caso haja interesse da Segecex em viabilizar a centralização pela Selip da atividade de gestão contratual referente à manutenção predial, esta Secretaria-Geral informa que se faz necessária a prévia transferência para a Segedam de 6 TEFC com perfil específico e de uma FC-3 de estrutura. Considerando o ganho de escala proporcionado pela centralização, tal transferência de servidores e de função proporcionarão não apenas a assunção da gestão contratual relativa à manutenção predial, mas também aquela inerente a todos os contratos atualmente sob responsabilidade das Secex nos Estados*". Em resposta, aquela Secretaria-Geral, mediante Memorando-Segecex nº 83, de 27 de julho último (documento eletrônico 59.860.426-0), considerou que a medida não se mostra oportuna consoante consulta às unidades nos Estados, bem assim que estão sendo implementadas mudanças na forma de trabalho de suas unidades e que "*tais medidas poderão, no futuro, compensar e até superar a perda de servidores em virtude de aposentadorias, mas, no momento, ainda não se considera oportuno abrir mão de servidores lotados na Segecex"*.

- centralização dos Serviços de Administração (SA) de todas as unidades da Segecex na Sede, em Brasília:

Conforme Memorando-Segedam nº 36, de 27 de agosto de 2018 (documento eletrônico 59.906.211-3), a Secretaria-Geral de Administração formalizou proposta apresentada em reunião com a Segecex em outubro de 2017, para transferência das atividades dos SA das unidades de controle externo em Brasília para a Segedam.

O memorando reproduziu os slides apresentados na reunião de outubro de 2017, ressaltando a importância da racionalização administrativa e do ganho de escala na centralização das atividades dos SA como alternativa relevante para mitigar os impactos institucionais do déficit crescente de TEFC. Foi alertado que *"a proposta contempla diretivas gerais para delineamento de modelo macro, o qual necessita ser aperfeiçoado e moderado pelas instâncias corporativas cabíveis e a partir de debate com os envolvidos, com vistas ao sucesso da iniciativa e à customização às necessidades específicas de controle externo."* Na oportunidade, foi indicada como visão de futuro, a implantação de um SA único no complexo predial da Sede, em Brasília. Por sua vez, a Segecex não registrou manifestação favorável a tal proposta naquele momento.

Adicionalmente, a Segedam desenvolveu trabalho conjunto, no biênio, com a Segecex, para viabilizar o compartilhamento de atividades administrativas entre unidades localizadas nos Estados, a chamada regionalização. A partir do trabalho, foram formalizadas, até o momento, cinco parcerias entre unidades nos Estados em prol da regionalização administrativa, a saber: Secex-MS com Secex-PA, Secex-MT com Secex-RN, Secex-RO com Secex-PR, Secex-RR com Secex-PI, e Secex-SC com Secex-RS.

9. Sustentabilidade e acessibilidade

A área administrativa do TCU desenvolveu intensa cooperação técnica, no biênio, com as equipes de gestão do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Como fruto da cooperação, foi promovido, em 2018, o 1º Seminário Nacional de Sustentabilidade do Legislativo, com debate de temas relevantes para o desenvolvimento sustentável do Brasil, com público-alvo composto por servidores públicos do País e por grupos de interesse em sustentabilidade.

Na ocasião do Seminário, foi firmado acordo de cooperação técnica entre as três Casas do Legislativo Federal, de modo a formalizar a parceria e permitir a articulação da Rede Nacional de Sustentabilidade no Legislativo em todo o País. Nesse contexto, como forma de dar identidade visual à parceria, também foi divulgada a logomarca da Rede Legislativo Sustentável.

Além disso, como parte integrante das iniciativas conjuntas do Legislativo Federal, foram lançados dois cursos de educação à distância (cursos EAD), elaborados pelas equipes da Segedam e do ISC, de uso gratuito e acessíveis na área de transparência do Portal TCU. Trata-se do curso "Sustentabilidade na Administração Pública", que traz informações gerais sobre a matéria na área pública, bem como do curso "Licitações Sustentáveis", que capacita o gestor público para a realização de aquisições com critérios ambientais.

Entre as principais ações conduzidas no biênio em prol da sustentabilidade, cite-se a implantação, em andamento, de sistema fotovoltaico no complexo predial da Sede do TCU, composto de três mini usinas de geração de energia elétrica a partir da luz solar. A energia gerada por todo o sistema representará em torno de 18% do consumo atual de energia elétrica aqui do complexo da Sede, em Brasília. A economia prevista é de cerca de R$ 700.000,00 ao ano, gerando fluxo de caixa acumulado de mais de R$ 20 milhões em 20 anos, e *payback* (tempo de retorno do investimento) de aproximadamente 4 anos.

A usina fotovoltaica terá capacidade de até 870 kWp de potência, com geração média mensal de energia de 115,8 MWh/mês (ou cerca de 1.390 MWh/ano). Isso equivale, anualmente, a cerca de 810 toneladas de gás carbônico (CO^2) a menos na atmosfera, ou a 800 veículos a menos nas ruas, ou a 4.860 árvores preservadas, ou ainda a 5 bilhões de litros de água não empregados em geração hidrelétrica.

O contrato referente ao sistema fotovoltaico do TCU foi premiado, em agosto de 2018, em 1º lugar em inovação na gestão pública do Prêmio "Melhores Práticas de Sustentabilidade" promovido pela Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). A contratação foi realizada mediante ata de registro de preços, o que permitia, durante a respectiva vigência, a adesão de outros órgãos públicos, como foi o caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal. O maior diferencial do contrato firmado pelo TCU foi a previsão de serviço continuado de aferição de desempenho, pelo período de 60 meses. Ou seja, o valor total pago pela usina estará condicionado à efetiva geração de energia elétrica pelo sistema fornecido, considerados os parâmetros de produtividade previamente definidos no contrato.

Cabe mencionar, também, a implantação, já concluída, do sistema de esgoto a vácuo nos banheiros coletivos de maior uso do complexo predial da Sede, em Brasília. O funcionamento possibilita que o fluxo de água utilizado na descarga sanitária seja apenas de um litro, muito abaixo do fluxo usualmente gasto na bacia sanitária econômica, a qual consome entre 3 e 6 litros por descarga. O sistema é composto de três centrais de processamento de resíduos orgânicos coletados nas bacias sanitárias, com redução em torno de 36% do consumo atual total de água do complexo predial da Sede do Tribunal. Com base no preço atual da água, esta Casa economizará cerca de R$ 560.000,00 ao ano, e o *payback* (tempo de retorno do investimento) será de aproximadamente 7 anos.

Encontra-se em execução, a implantação de sistema automático de irrigação dos jardins no complexo predial da Sede do TCU, com previsão de conclusão em março de 2019, o que permitirá a racionalização do uso de água e a simplificação procedimental, com melhor aproveitamento da mão de obra envolvida ao reduzir o tempo dedicado ao manejo das plantas. Os jardins passarão a ser irrigados somente com água subterrânea no período de maio a outubro, conforme outorga da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), propiciando economia da ordem de 130 mil reais por ano. Tais iniciativas para uso racional da água se revestem de especial importância no contexto da crise hídrica que assolou o Distrito Federal nos últimos anos.

Outras práticas relevantes contemplam a redução das demandas dos contratos com a CEB-D, com economia anual estimada no ISC equivalente a mais de R$ 280.000,00, e para os demais contratos similares do complexo predial da Sede em mais de R$ 150.000,00 ao ano. Adicionalmente, no biênio foram efetivadas inúmeras iniciativas de engenharia para aperfeiçoamento das edificações institucionais, as quais compreendem a busca por eficiência aliada à observância de requisitos de sustentabilidade.

Mais uma iniciativa em prol da economia e da sustentabilidade foi o início da execução, em 2018, em parceria com a Setic do contrato para substituição do mecanismo atual de telefonia institucional para a tecnologia *Voice over Internet Protocol* (Voip), a qual permitirá maior eficiência administrativa com ampliação dos mecanismos de comunicação no trabalho e estímulo à redução da mobilidade urbana.

Quanto aos serviços gerais, merece realce a implantação de novo modelo de limpeza de carpetes, mediante uso da tecnologia conhecida como sistema *Hostdry*, que consiste na utilização de micro esponjas orgânicas, sem utilização de água no processo e com descarte de todos os resíduos no lixo comum com menor impacto ambiental.

Considerando a política de sustentabilidade institucional, encontra-se em fase de ampliação a coleta seletiva de resíduos nas unidades em Brasília, com adequação à nova legislação distrital de Grandes Geradores de Resíduos Sólidos. Foi iniciado projeto piloto no Anexo I, em 2016, de coleta seletiva de resíduos. Com a conclusão do projeto em 2017, a avaliação dos resultados colhidos e os ajustes pontuais do modelo, foram adquiridos novos padrões de lixeiras, no biênio, para extensão da coleta seletiva para todas as áreas do complexo predial da Sede do TCU.

Por sua vez, a implantação do *outsourcing* de impressão trouxe resultados expressivos. Além de permitir a oferta de impressoras de maior velocidade e ampliação do acesso dos usuários a mais funcionalidades, a iniciativa proporcionou redução de 77% do quantitativo de impressoras, de 80% do consumo de suprimentos (com menor descarte no meio ambiente) e de 80% do quantitativo de contratos necessários para prover o serviço de impressão.

Com o outsourcing, ocorreu a diminuição do consumo de impressões ao ano em cerca de 1 milhão de páginas e a economia de, pelo menos, 35% do custo direto de impressão, o que equivale à redução das despesas permanentes em, pelo menos, R$ 500.000,00 anuais. Além disso, a nova sistemática implicou forte desoneração administrativa em todas as unidades quanto à gestão patrimonial associada, inclusive com redução de espaço físico para armazenar equipamentos fora de uso.

Com a premissa de uso eficiente e articulado de recursos públicos e em prol do aperfeiçoamento dos serviços entregues aos cidadãos em todas as esferas de governo, foram promovidas, em 2017, doações de bens móveis institucionais do TCU, fora de uso, para órgãos públicos, como a Controladoria-Geral da União (CGU), o Governo do Distrito Federal (GDF) e a Universidade de Brasília (UnB). Em 2018, foi realizada licitação, na modalidade leilão, do tipo maior lance, para venda de mobiliários, equipamentos de informática e utensílios diversos, todos em desuso, de propriedade do TCU.

Com a implantação do novo modelo de distribuição de água potável nas unidades em Brasília, o TCU promoveu redução expressiva de descarte de lixo ambiental, ao deixar de adquirir mais de 1.200.000 garrafas plásticas anualmente. Além do impacto ambiental, a iniciativa permitiu economia anual total de cerca de R$ 1.000.000,00, menor logística de distribuição e desoneração da gestão contratual correlata.

Encontra-se em implantação o Projeto Almoxarifado Zero, que já trouxe expressiva redução no número de itens consumíveis em estoque de 1.017 para 32, por meio da adoção de diversas iniciativas

de racionalização de consumo. Além da economia financeira, o projeto acarretou desoneração administrativa de todas as unidades, redução de espaço físico para armazenamento de estoque, diminuição de descarte no meio ambiente e mitigação de eventuais desperdícios.

No que se refere ao trabalho administrativo desenvolvido em prol da acessibilidade, destaca-se a obtenção, em 2017, do Selo de Engenharia Acessível para o prédio do ISC, concedido pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) em parceria com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal (Crea-DF).

Além disso, encontra-se em curso a contínua adequação das dependências institucionais à evolução do marco regulatório de acessibilidade, a exemplo da construção de rampas e corrimões, da sinalização e da instalação dos pisos podotáteis, bem como da aquisição de mobiliários ergonomicamente mais adequados a pessoas com deficiência ou com alguma necessidade específica, a partir de estudos envolvendo a área de saúde do Tribunal. Em especial, foram contratados equipamentos de áudio e vídeo e respectivos profissionais para sua operação, bem construídos 140 m^2 de estúdios adequados para possibilitar a inserção de intérprete de libras em todas as sessões colegiadas do Tribunal, além de criar condições necessárias para ampliar a tradução para libras para todos os eventos públicos a partir de 2019.

Merece realce, no biênio, a instituição de chamada pública de estudantes com deficiência para estágio no Tribunal, de modo a facilitar a seleção de estagiários portadores de deficiência.

10. Aprimoramento administrativo

No âmbito das medidas para adequação ao Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, foram desenvolvidos estudos, no biênio, para a busca de novo modelo de sedes nos Estados com menor despesa permanente, o que resultou em definição de medidas e diretrizes, cuja implantação foi iniciada em 2018.

Para aperfeiçoamento da gestão predial, o TCU começou, de forma pioneira na Administração Pública brasileira, a implantação da tecnologia *Building Information Modeling* (BIM), que permite a modelagem 3D dos edifícios institucionais, bem como fornece informações relevantes e precisas sobre as edificações e os correspondentes prediais, propiciando, dessa forma, acompanhamento mais eficiente, redução de intervenções e direcionamento dos esforços administrativos para necessidades de manutenção mais prementes.

Em termos de melhoria das instalações físicas de trabalho, citem-se a inauguração da nova sede da Secex-PI, a conclusão da obra da nova sede da Secex-MT, a reforma da cobertura da Secex-ES e a reforma da Secex-PE, bem como a conclusão da substituição do sistema de ar condicionado da Secex-SP, da implantação do sistema de hidrantes da Secex-RN e da revisão do sistema de detecção e alarme de incêndio do complexo predial da Sede. Além disso, destacam-se a realização dos serviços de substituição do piso elevado nas circulações do Anexo III, bem como as contratações das obras para reforma da sede da Secex-CE e Secex-SC. São também iniciativas do período a construção de sala para as Sessões de Câmaras e da sala de multiuso, bem como a instalação de sistema de áudio e vídeo nos auditórios das Secex-GO, SE, BA e MT. Por fim, foram iniciadas as reformas das sedes da Secex-MS e Secex-PA.

No âmbito da racionalização de processos de trabalho, foi redesenhado o modelo de provimento dos veículos de representação, com proposição de nova resolução a respeito. Nessa linha, destacam-se a racionalização promovida na locação de veículos executivos com economia de mais de R$ 160.000,00 ou de cerca de 21% do valor do respectivo contrato, bem como no novo modelo de

transporte coletivo de passageiros (ônibus) para atendimento institucional no trajeto TCU-Rodoviária, com ampliação da capacidade operacional do serviço em 50%. Adicionalmente, foi realizada nova contratação para locação de veículos de serviço com economia em terno de 44,6% em relação ao modelo anterior, bem como o seguro de veículos passou por redesenho para funcionar como serviço continuado de modo a desonerar as práticas administrativas associadas.

Para fortalecer as práticas de segurança institucional, foi estabelecido controle de acesso ao Edifício-Sede com níveis diferenciados para visitantes, implantada a solução de CFTV para o ISC com monitoramento na Sede e testada a central de alarmes do TCU para integração das soluções de segurança existentes, além de terem sido pactuados acordos de cooperação específicos para o desenvolvimento de novas práticas na área, como aqueles firmados com o Supremo Tribunal Federal e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Também foi instalado novo sistema de alarme de incêndio nos edifícios do TCU em Brasília, e implantados equipamentos de raio X para controle de acesso às dependências institucionais no complexo predial da Sede, em Brasília. Também, foi contratado seguro para cobertura de bens móveis e imóveis da Sede e do ISC. A gama de iniciativas inerentes à segurança guardou sintonia com a política corporativa de segurança física e patrimonial positivada em portaria em 2017.

Em prol da simplificação procedimental e da eficiência institucional, foi promovida a descontinuidade do serviço de malote, e os serviços postais passaram a ser providos, a partir de 2018, exclusivamente mediante contrato já existente com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT), de menor custo. Considerando a diferença entre os custos com malote e os serviços postais contratados, estima-se economia de, pelo menos, R$ 700 mil anuais. Nessa linha, foi realizada a centralização física dos postos avançados de protocolo no complexo predial da Sede, em Brasília, com aglutinação em um único local, com maior facilidade de acesso e ganho de escala na alocação dos postos de trabalho.

Com vistas ao aperfeiçoamento da gestão interna do Tribunal e à oferta de bases teórica e prática para as inúmeras unidades institucionais que atuam na etapa de planejamento das contratações da Casa, foi concluída a primeira etapa do Manual de Aquisições, que fixou parâmetros objetivos para o planejamento de contratações, bem como restou iniciada a segunda etapa do Manual abordando infrações administrativas e respectivos procedimentos de apuração das condutas praticadas por licitantes. Também foi implantada nova sistemática de repactuações e reajustes contratuais, em alinhamento ao crescimento do limite orçamentário estipulado pela Emenda Constitucional 95/2016, o que resultou em economia de mais de R$ 230.000,00 em 2017, e de uma economia projetada para 2018 superior a R$ 110.000,00. Adicionalmente, de modo a propiciar a evolução dos procedimentos de contratação e fiscalização contratual, foi elaborada proposta de normativo para substituir o marco regulatório atual.

Na esteira de iniciativas inéditas, registra-se a venda, no primeiro semestre de 2018, do direito de efetuar o crédito bancário da folha de pagamento do Tribunal, mediante contrato, para a Caixa Econômica Federal e para o Banco do Brasil, cuja iniciativa não alterou os procedimentos para os beneficiários da folha e resultou em economia contínua para o erário público, com receita estimada da ordem de R$ 8,5 milhões em 2018.

Foram efetivadas medidas para simplificação da gestão de material permanente, a exemplo do uso de recursos tecnológicos e de critérios mais ágeis de controle, com o objetivo de desonerar a força de trabalho requerida para gerenciamento patrimonial sem descuidar dos requisitos de excelência para a área.

Houve a revisão dos processos de trabalho inerentes às viagens com ônus para o TCU e à gestão do suprimento de fundos, culminando na edição de novas normas institucionais correspondentes, na qual restaram consolidados a simplificação de procedimentos e a organização de

informações gerenciais inerentes à matéria. Na mesma esteira, efetivou-se a racionalização de procedimentos afetos ao provimento de telefonia e internet fixas para uso institucional, mediante substituição de serviço contratado por concessão de cotas correspondentes e edição de portaria com o regramento correlato, com desoneração de procedimentos administrativos e economia de recursos financeiros, bem como maior liberdade e comodidade aos usuários para a contratação direta dos serviços.

Principais Atividades da Segepres em 2017-2018

1. Segepres em números

Serint

-

ÁREA DE ATUAÇÃO	QUANTITATIVO DE ATIVIDADES
Apoio a auditorias coordenadas	6
Ações de controle (*bechmarking)* apoiadas	6
Servidores capacitados em 63 cursos ofertados a 22 EFS (Entidades Fiscalizadoras Superiores)	1729
Eventos, reuniões e workshops com participantes estrangeiros	20
Missões internacionais organizadas	144
Traduções (laudas em inglês, espanhol, francês ou alemão)	2057

Aceri

- Apoio a eventos institucionais: 885, dos quais 620 foram de controle externo (70%)

Ouvidoria

- Demandas tratadas em 2017: 6500
- Demandas tratadas em 2018: 7250 (acréscimo de 11% em relação da 2017)

Acordos de cooperação técnica celebrados: 29

Secom

ÁREA DE ATUAÇÃO	QUANTITATIVO DE ATIVIDADES (2017)*	QUANTITATIVO DE ATIVIDADES (2018)*
Imprensa (atendimentos à imprensa, acompanhamento de entrevistas e publicação de notícias no Portal)	2888	2773
Campanhas (apoio ao controle externo: 17/ demais assuntos:21)	28	38
Vídeos	38 (apoio ao controle	35 (apoio ao controle

	externo: 29/ demais assuntos: 9)	externo: 27; demais assuntos: 8)
Publicações (apoio ao controle externo: 31/ demais assuntos: 15)	41 (apoio ao controle externo: 37/ demais assuntos: 4)	46 (apoio ao controle externo: 31; demais assuntos: 15)

*até 18 de outubro de 2018

O quadro abaixo resume as aparições do TCU na Imprensa em 2017 e 2018:

Tipo de mídia	Quantidade em 2017	Quantidade em 2018	Total
impressa	**2157**	**2090**	**4.247**
online	**4883**	**3592**	8475
televisiva	**254**	**549**	803
radio	-	424	424

Seplan

- Melhorias de processos de gestão: 16
- Diagnósticos institucionais: 1162 critérios avaliados (MMD-TC, SAI-PMF e IGG)

ISC

Desenvolvimento Profissional	2017	2018 (até outubro)	2018*	Total biênio*
Total de eventos realizados (presenciais e a distância)	494	377	468	962
Participações	34728	32594	36644	71372
Percentual de servidores do TCU que participaram de ações educacionais	(1788) 74%	(1573) 66%	(1670) 70%	(2029) 85%

*projeção até dezembro.

Cursos de Pós-Graduação

Total de cursos	**Alunos TCU**	**Alunos Externos**
7	109 (15% dos auditores do TCU lotados na Segecex em	114

Brasília)

Visitas guiadas TCU:

Período	Atendimentos Programa educativo e visitantes espontâneos
2017 – junho a dezembro	3.300
2018 – março a novembro	9.550

- Os números correspondem aos alunos cadastrados no Programa Educativo ou os visitantes que solicitaram atendimento.

Seses

- Enunciados de jurisprudência: 740 (2017) + 637 até 31/10/2018. Estimativa de 764 até 31/12/2018
- Boletins de jurisprudência: 81 (2017) + 41 até 31/10/2018. Estimativa de 47 até 31/12/2018.

Aspar

- 125 proposições estratégicas em acompanhamento (classificadas de acordo com a relação ao impacto no TCU) * *as proposições que impactam o TCU foram classificadas em competências, composição, controle estrutura, prerrogativas, processo*
- 635 novas proposições técnicas em acompanhamento + 448 proposições já acompanhadas, que foram reclassificadas no novo paradigma
- 6469 proposições na base do Sislegis

CGTEC

- Entregas das demandas de TI de acordo com diretrizes de gestão

ENTREGAS	AÇÕES	Diretrizes
PDTI 2017/2018	75 (10 canceladas)	
PDTI 2018/2019	12 (até out/2018)	2 - Combate à fraude e corrupção 4 - Eficiência e qualidade dos serviços públicos 4 - Eficiência interna 2 - Transparência da administração pública federal
TOTAL	87	X

APLICATIVOS MOBILE 2017/18	TOTAL
Sessões JurisTCU	

Push Eufiscalizo eTCUMobile	5

2. Principais iniciativas

Parcerias estratégicas

1. Aprovação do primeiro Plano Anual de Fiscalização da CFFC

Por meio da parceria técnica com o Tribunal de Contas da União (TCU), a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados aprovou seu primeiro Plano Anual de Fiscalização e Controle (PAFC). Em razão das ações de aproximação entre o Tribunal e a CFFC, foi possível estabelecer as principais linhas de atuação da comissão em completa sintonia com o planejamento do TCU.

O PAFC foi criado por meio da Resolução 25/2017 da Câmara dos Deputados e tem como principal finalidade elencar políticas públicas e temas da gestão pública federal que serão objeto de fiscalização e de acompanhamento pela CFFC. Sua primeira edição foi aprovada em plenária da comissão no dia 9 de maio de 2018.

A fiscalização dos temas e políticas públicas será realizada por meio de audiências públicas, visitas técnicas, pedidos de informação e propostas de fiscalização já acordadas com o TCU. O PAFC 2018 prevê realização de seis Propostas de Fiscalização e Controle (PFC) nas áreas de infraestrutura, saúde e educação, e visitas técnicas da CFFC a obras de infraestrutura no Rio de Janeiro, em Pernambuco e no Piauí.

Após a realização e avaliação das ações previstas no plano, será elaborado Relatório Anual de Fiscalização e Controle RAFC 2018. O relatório poderá apontar procedimentos e ações no âmbito da comissão para tratamento das conclusões relatadas, que refletirão nos anos posteriores, permitindo acompanhamento de cada tema tratado.

2. Encontros com parlamentares para debater o desenvolvimento sustentável da Região Nordeste.

O TCU realizou uma série de encontros com parlamentares da bancada nordestina no Congresso Nacional para apresentar as conclusões do Relatório Desenvolvimento Sustentável Nordeste 2030 (Fisc Nordeste) e discutir possibilidades de ações em prol do desenvolvimento sustentável da Região. O processo que deu origem ao Fisc Nordeste foi relatado pelo ministro José Mucio Monteiro e resultou no Acórdão 1827/2017 – Plenário. O documento apresenta um panorama dos achados, com o mapeamento dos desafios locais para o desenvolvimento.

Por meio da articulação realizada pela Presidência, com o apoio da Assessoria Parlamentar, foram convidados todos os deputados e senadores dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Os eventos permitiram que os parlamentares conhecessem dados fornecidos pelo Tribunal e informações que podem servir de insumos para propostas legislativas.

3. Apoio à realização de auditorias coordenadas internacionais

Como parte da estratégia de realizar auditorias coordenadas internacionais, em que diferentes Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) participam de trabalhos sobre mesmo tema, em seus respectivos países e com enfoque em planejamento integrado, o TCU tem estudado questões transnacionais, como governança de políticas públicas na região fronteiriça, obras viárias e implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). A iniciativa tem sido apoiada e acompanhada pela Serint.

Como ganhos advindos da iniciativa, têm-se o desenvolvimento de competências profissionais, o aperfeiçoamento das técnicas de fiscalização, o intercâmbio de informações e a troca de experiências com EFS de outros países.

A tabela a seguir resume as auditorias coordenadas em andamento, bem como as que estão planejadas para os próximos anos.

Auditoria	Anos
Obras Viárias	2016-2017
Governança de Fronteiras	2017-2018
ODS 2 – Fome Zero	
ODS 5 – Igualdade de Gênero	
Áreas Protegidas	2018-2020
Energias Renováveis	
Recursos Naturais Transfronteiriços	2020-2021
Dívida Pública	2019-2020
Áreas Protegidas AFROSAI/OISC-CPLP	2019-2021

4. Atuação no *Professional Standards Committee* (PSC) da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai)

O ano de 2017 foi o primeiro do Tribunal na condição de Presidente do Comitê de Normas Profissionais da Intosai (PSC). O trabalho realizado teve como propósito o alcance dos objetivos estabelecidos no plano estratégico da Intosai (2017-2022).

Uma das principais atribuições do PSC é manter estrutura adequada para a produção de normas. Com esse objetivo, foi realizado processo seletivo para escolha de integrantes do FIPP (grupo de especialistas responsável pela qualidade das normas produzidas), monitoramento dos trabalhos realizados e a formulação de recomendações para aprimorar seu funcionamento. Também foi aprovada a criação de uma função técnica permanente para dar suporte ao processo de elaboração de normas e ampliado o grupo de instituições externas que atuam no processo de elaboração de normas, aumentando sua robustez e credibilidade.

A Presidência do PSC também exerce o papel de coordenador da implementação do plano de desenvolvimento de normas e está coordenando o processo de preparação do próximo plano, que abrangerá o período 2020-2025. Esse processo envolve uma ampla consulta a toda a comunidade e a

análise cuidadosa das sugestões recebidas, de forma a garantir que o plano atenda às prioridades dos auditores governamentais de todos os países.

5. Apoio às ações de elaboração e divulgação do Relatório de Políticas e Programas de Governo – 2017 (RePP)

Em cumprimento à diretriz estratégica de avaliar os resultados das políticas públicas e ao art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2018 (Lei 13.473, de 8 de agosto de 2017), que incumbe ao TCU a tarefa de realizar uma avaliação dos programas de governo com vistas a subsidiar a elaboração do PLOA 2018, a Segecex foi encarregada de elaborar o Relatório de Políticas e Programas de Governo.

Para apoiar o trabalho, foram viabilizados contatos pela Aspar com representantes das Consultorias Legislativas e das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para realização de quatro reuniões técnicas com vistas a elaborar produto final que atendesse à demanda do Congresso Nacional.

O produto dessa inciativa constou do Relatório de Políticas e Programas de Governo – 2017, apreciado por meio do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. O relatório foi apresentado pelo Secretário-geral de Controle Externo em audiência pública realizada na Comissão Mista de Orçamentos (CMO), no dia 28 de setembro de 2018, evento que também contou com a intermediação da Aspar.

6. Ações de fortalecimento do controle social

Em apoio ao controle externo, a Ouvidoria do TCU deu continuidade ao processo de intermediar o relacionamento do Tribunal com organizações não-governamentais que trabalham com controle social. Nesse sentido, foi assinado acordo de cooperação técnica entre o TCU e Os Amigos Associados de Ribeirão Bonito, o Observatório Social do Brasil, o Instituto de Fiscalização e Controle e a Transparência Brasil, com objetivo de promover treinamento, intercâmbio de conhecimento e suporte a ações de controle.

Atualmente, a Segecex está realizando trabalhos de fiscalização no âmbito do acordo, os quais servirão como norte para eventuais novos acordos de cooperação a serem firmados com organizações da sociedade civil.

Além disso, importa assinalar que em decorrência do tratamento e agrupamento dos pedidos de acesso à informação recebidos em 2017 e 2018, a Ouvidoria tem atuado como indutora do aprimoramento da transparência ativa do Tribunal, impactando favoravelmente no controle social exercido difusamente pela sociedade e, por consequência, na própria missão institucional do Tribunal. Exemplos disso são as recentes disponibilizações em transparência ativa das notas fiscais eletrônicas emitidas para os contratos geridos pelo Tribunal, bem como das peças não sigilosas dos processos de controle externo já encerrados.

7. Projeto TCU-GIZ

Com vigência entre janeiro de 2016 e dezembro de 2020, o acordo de cooperação com o Ministério Federal de Cooperação Econômica e do Desenvolvimento da Alemanha (BMZ), por intermédio da agência *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), visa o Fortalecimento do Controle Externo na Área Ambiental e conta com dois componentes

complementares: um a ser implementado no âmbito do TCU e outro na OLACEFS (Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

Desde 2016, diversas unidades do Tribunal têm sido beneficiadas com o desenvolvimento de projetos que visam aperfeiçoar a atuação da Corte de Contas à luz de suas funções institucionais, confirmando a transversalidade e a convergência de esforços dessa cooperação internacional. As principais ações concluídas ou em desenvolvimento no ano de 2018 são:

- Projetos GeoControle I e II;
- Projeto Funasa - Saneamento Ambiental;
- Projeto Energias Renováveis;
- Projeto Gestão de Segurança de Barragens de Usos Múltiplos no Nordeste Brasileiro;
- Projeto LabGeo.

Nesse contexto, destacam-se como benefícios do Projeto TCU-GIZ:

- Recursos técnicos e financeiros para alavancar a atuação do TCU;
- Inovação metodológica e novas ferramentas para modernizar o controle;
- Internalização de conhecimento e criação de capacidades.

Desenvolvimento de Competências

8. Novo Plano Diretor de Desenvolvimento de Competências (PDDC)

Em 2017, foi publicado o novo PDDC, que passou a ser estruturado por programas temáticos com base em áreas prioritárias de capacitação necessárias ao cumprimento dos Planos de Controle Externo e de Diretrizes do Tribunal de Contas da União. O plano prevê programas de desenvolvimento em competências de controle externo, competências pessoais, de gestão e estratégia, de liderança e de inovação.

Entre as prioridades do PDDC está o desenvolvimento profissional do auditor, com a construção de trilhas de desenvolvimento profissional, a oferta de ações educacionais e a implantação de programas de capacitação específicos para o controle externo.

9. Desenvolvimento profissional em controle externo

Durante o biênio 2017-2018, o Instituto Serzedello Corrêa (ISC) ofertou cerca de 420 ações educacionais voltadas ao controle externo, que geraram mais de 20.000 participações tanto de servidores do TCU, quanto de servidores de órgãos jurisdicionados.

Trilhas de aprendizagem

Para auxiliar no desenvolvimento profissional dos auditores do TCU, em 2018, o ISC lançou as primeiras trilhas de aprendizagem para o controle externo, relacionadas a competências específicas de Controle, Auditoria e Tomada de Contas Especial. As trilhas são ferramentas que orientam o servidor sobre o percurso de capacitação a ser realizado para desenvolver determinada competência.

Programas de Desenvolvimento Profissional

Também com o objetivo de auxiliar no desenvolvimento profissional dos auditores, foram implementados em 2018 os Programas de Desenvolvimento Profissional em Auditoria do Setor Público, o “Fundamenta-Auditoria” e o Programa de Desenvolvimento Profissional para novos auditores, o “Fundamenta – Controle”.

O Fundamenta-Auditoria oferece ações de capacitação para auxiliar na aplicação das melhores técnicas disponíveis para a condução de auditorias e de realizar trabalhos com maior poder transformador. Para isso, reúne ações educacionais obrigatórias e eletivas, relacionadas a normas e métodos em auditoria, análise de riscos, análise de dados, ética e postura profissional, entre outros temas. Aos participantes que concluírem as 319 horas de ações obrigatórias, mais 100 horas de ações eletivas em um prazo de até 5 anos, será oferecida certificação específica do programa.

Já o programa Fundamenta-Controle, destinado a novos auditores, busca oferecer conhecimentos complementares aos recebidos no Programa de Formação, de forma a auxiliar na aplicação de técnicas, normas e métodos de auditoria e de processo em seus contextos de atuação, possibilitando a realização de trabalhos com maior qualidade e complexidade crescente. Com carga horária total de 204 horas, o programa contém um conjunto de ações, relacionadas a temas como instrução processual, processo no TCU, classificação de informação, normas e métodos em auditoria. Os servidores que concluírem as ações no prazo de até três anos, obterão certificação específica do programa.

Pós-graduação

Após o credenciamento do ISC junto ao Ministério da Educação em 2017, foram lançados novos cursos de pós-graduação *lato sensu* para promover a especialização dos servidores em temas prioritários para a atuação do Controle Externo.

Entre 2017 e 2018, foram abertos 7 novos cursos de pós-graduação em temas indicados pela Secretaria-Geral de Controle Externo. Como resultado, cerca de 15% dos auditores do TCU lotados na Segecex em Brasília estão matriculados em alguma pós-graduação ofertada pelo ISC.

Cursos de pos graduacao	Certificação	Alunos TCU	Alunos Externos
Obras Públicas Rodoviárias	UNB	25	2
Auditoria do Setor Público	ISC	13	11
Regulação em Infraestrutura	ISC/ENAP	20	20
Auditoria Financeira	ISC	13	9
Justiça Social, Criminalidade e Direitos Humanos	ISC, ILB, CEFOR, ILANUD	1	39
Análise de Dados	ISC	27	3
Avaliação de Políticas Públicas	ISC, ILB, CEFOR	10	30
		109	114

10. Ações de capacitação – media training e webwriting

Para incrementar as habilidades de comunicação dos porta-vozes do TCU, foram realizadas 3 capacitações de media training com dirigentes do Tribunal. O treinamento abrangeu atividades práticas de técnicas de resposta a entrevistas e a questionamentos da imprensa de rádio e TV.

Também foi realizado curso de webwriting para servidores da Secom e de áreas gestoras de páginas do portal para aperfeiçoar a escrita de notícias e de outros conteúdos web, tanto do portal como das redes sociais. Os conteúdos passaram a contar com recursos como desenhos e infográficos, de forma a tornar mais didáticas e acessíveis as informações sobre as ações de controle. Exemplo de aplicação da técnica na imagem abaixo, do link https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/precos-abusivos-no-setor-portuario-decorrem-de-regulacao-fragil.htm (imagem)

11. Centro de Altos Estudos

Criado pela Resolução-TCU 263, de 10 de setembro de 2014, e implantado em 2017, o Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública (Cecap), que tem o ISC encarregado de sua secretaria-executiva, é um órgão colegiado de natureza consultiva e caráter permanente com a função de auxiliar o Tribunal na produção e disseminação de conhecimentos relevantes à atuação do controle externo; sugerir ações institucionais para o aperfeiçoamento do sistema de controle e da administração pública; e promover ações de cooperação, estudo e pesquisa, entre outras competências.

A primeira reunião do Conselho Superior ocorreu em 2017, com representantes da sociedade civil e da comunidade acadêmica, com notório saber técnico, jurídico ou científico. Em 2018, foi realizada a segunda reunião do Conselho Superior, além da implementação dos 5 grupos temáticos do Cecap, cuja função é debater ações e articular parcerias que possam auxiliar o aprimoramento dos trabalhos de controle externo.

Dentre os grupos temáticos, destaca-se o de Desempenho dos Tribunais de Contas que iniciou os trabalhos em setembro de 2018. O grupo coletou subsídios para o processo de planejamento institucional e o debate de caminhos e possibilidades para o aperfeiçoamento da atuação do TCU no controle externo da Administração Pública.

No total, são os seguintes os Grupos Temáticos do Cecap em funcionamento:

- Avaliação da eficiência e qualidade dos serviços públicos;
- Avaliação dos resultados das políticas e programas públicos;
- Combate à fraude e à corrupção;
- Desempenho dos Tribunais de Contas;
- Transformação Digital.

12. Realização do *Quiz* de Auditoria

Com o apoio da Seplan e da Secom, a Segecex realizou duas edições do *Quiz* em Auditoria, uma em 2017 e outra em 2018. A iniciativa buscou estimular o corpo técnico a conhecer, com mais profundidade, as normas de auditoria, visando ampliar a qualidade dos trabalhos e contribuir para a realização de auditorias transformadoras. O *Quiz* foi composto por normas relativas aos princípios de auditoria do setor público, normas de auditoria operacional e de conformidade, normas gerais de auditoria e normas relacionadas à ética.

Tecnologia da Informação

13. Sistema de Acompanhamento Legislativo

Em busca da eficiência administrativa, a Assessoria Parlamentar e a Secretaria de Soluções em Tecnologia da Informação (STI) desenvolveram em conjunto uma solução para acompanhar as

proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional. Trata-se do Sistema de Acompanhamento Legislativo (SAL), que busca diretamente nos webservices da Câmara dos Deputados e do Senado Federal as proposições de interesse do TCU, e as categoriza por meio de palavras-chave previamente identificadas.

As unidades técnicas do Tribunal recebem diretamente no sistema notificações sobre as proposições de seu interesse e podem fazer comentários, tais como solicitar à Aspar providências e ações. O sistema foi pensado para que as informações disponíveis na tela já fossem suficientes para permitir a utilização completa e sem dúvidas, e gerou melhorias no processo de trabalho do acompanhamento legislativo, como a redução das etapas do processo e maior segurança da informação.

14. Tomada de Contas Especial (e-TCE)

A solução para tratamento dos processos de tomada de contas especial teve por propósito e orientação estabelecer novo modelo de atuação do TCU para esse tipo de processo. A solução suporta toda a cadeia do processo de tomada de contas especial, tratando desde a instauração no órgão de origem, passando pelo controle interno e por todas as fases no âmbito do TCU.

A solução também está integrada com o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e com o Sistema de Convênios (Siconv). Essa característica permite, quando aplicável, a captura de dados inerentes a transferências discricionárias diretamente das bases desses sistemas. A integração com o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) e com os cadastros de CPF e CNPJ da base da Receita Federal também promove a eficiência nas diversas instâncias do processo e a melhoria da qualidade de dados.

A solução e-TCE adotou premissas e tecnologias altamente inovadoras, tanto em termos de processo de trabalho, quanto de uso de recursos de vanguarda. Essa combinação permitiu, por exemplo, a criação da primeira unidade no TCU com características e cultura digitais: a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE). Juntamente com a solução de instrução assistida, adiante descrita, possibilitará estabelecer novos patamares de produtividade e de celeridade processual no TCU, assim como novos referenciais de eficiência processual e de eficácia da atuação do controle relativamente aos processos de tomadas de contas especiais.

15. Instrução assistida com uso de inteligência artificial

A adoção da solução de instrução assistida é mais uma das ações inovadoras implementadas pelo TCU com o uso de recursos de inteligência artificial e tem como propósito elevar os patamares de produtividade, de eficiência e de efetividade desta Casa. Diante de um quadro crescente de escassez de recursos, a solução é uma alternativa para enfrentar este desafio e propõe ruptura com os modelos de operação adotados até hoje no Tribunal.

O objetivo da solução é sistematizar e aprimorar a instrução de processos no âmbito do TCU. Após o preenchimento conduzido pelo sistema das irregularidades/achados (incluindo responsáveis e condutas), a instrução inicial de audiência e citação poderá ser gerada de forma automática. Além dos cuidados para evitar o cometimento de erros materiais, a solução está sendo preparada para, com auxílio de algoritmos cognitivos, promover a fusão de diferentes conhecimentos relacionados ao objeto de controle.

16. Apreciação e exame de atos de pessoal (e-Pessoal)

A solução de apreciação e exame de atos de pessoal (e-Pessoal) é resultado de investimentos feitos ao longo dos últimos três anos entre a área de TI, a Sefip e a Adgecex. Dada a complexidade e a abrangência da matéria, a solução foi desenvolvida e implantada em etapas. A primeira foi implantada em 2016 e teve por escopo os atos de admissão e de concessões de reforma e de pensão militar. A segunda, foi implantada em 2017 e alcançou o Ministério Público da União e os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário. A terceira, e mais ampla, foi implantada em março de 2018, e alcançou todo o Poder Executivo.

O sistema e-Pessoal automatizou uma série de etapas e atividades da análise dos atos de pessoal, com significativos ganhos em termos de eficiência e de produtividade para toda a cadeia de órgãos envolvidos no processo. Foram incorporadas várias inovações ao longo das etapas e instâncias processuais, desde o registro do ato no órgão de pessoal, aos processos de envio, de tramitação e de tratamento, análise e registro do ato pelo Tribunal de Contas da União.

17. Tratamento de denúncia, representações e cautelares

A solução para tratamento de denúncia, representações e cautelares tem como objetivo organizar o processo de trabalho e estruturar informações.

No ano de 2017, foram disponibilizadas as primeiras versões para representação e denúncia. Em 2018, foi disponibilizado o módulo de controle de cautelares. Embora vários módulos estejam em produção, ainda há investimentos a serem feitos, em especial no contexto das fases de instrução e de julgamento dos processos. Assim como no caso das tomadas de contas especiais, a solução técnica concebida permitirá, com uso de Inteligência artificial, automatizar e aperfeiçoar, gradativamente, tarefas, atividades e decisões associadas à gestão, à instrução e à interação desses processos.

18. Labcontas – Laboratório de Informações de Controle

O laboratório de informações de controle constitui ecossistema diferencial ao exercício de ações de controle de diferentes instituições. Trata-se de ambiente digital de parcerias e de interação constante de conhecimentos multidisciplinares e de ativos de informação para extração de valor e de significado das diferentes bases de dados. Esse ambiente conta atualmente com um repositório de 96 bases de dados e a parceria de 50 órgãos, entre tribunais de contas, órgãos do Poder Executivo e do Ministério Público. São mais de 380 usuários – desses, aproximadamente 100 usuários externos.

No biênio 2017-2018, foram feitos vários investimentos com o propósito de ampliar, fortalecer e conferir maior sustentabilidade e segurança ao ambiente do laboratório de informações. Destacam-se, nesse contexto, as ações voltadas à absorção, documentação e automatização de processos de carga de dados e à ampliação de infraestrutura tecnológica. Paralelamente, foram implementados regras e mecanismos para assegurar maior controle e governança ao ambiente e ao acesso e uso dos recursos disponíveis.

19. Mineração e análise avançada de dados

Tecnologias de mineração ou de prospecção de dados têm por propósito permitir a exploração de grandes quantidades de dados, em busca de padrões consistentes, associações, mudanças e anomalias relevantes. O uso de tecnologias e de capacidades associadas à mineração e à análise avançada de dados vem se intensificando de forma crescente e consistente em várias frentes, como no caso das ações de fiscalização contínua, preditiva e preventiva.

Em 2017-2018 destacam-se a ampliação e o aperfeiçoamento da infraestrutura de TI para a realização de cruzamento de dados e o uso de técnicas de análise de dados e de inteligência artificial.

Paralelamente às várias iniciativas associadas ao uso de dados, foram feitos investimentos na contratação e provimento de solução do tipo de *self-service* BI para utilização por todo o Tribunal. Essa classe de ferramenta é fundamental para dar celeridade à compreensão e ao uso de dados, assim como para materialização e comunicação dos resultados da ação de fiscalização. Os processos de aquisição e de instalação da ferramenta foram concluídos no segundo semestre de 2018.

20. Painéis de informação

Nos anos de 2017 e 2018, o Tribunal experimentou crescimento exponencial no uso de painéis de informação como instrumentos de transparência e de interação interna e externa. Nesse período, foram construídos mais de 20 painéis com informações agregadas e contextualizadas sob diferentes perspectivas e públicos. .

No contexto de ações de controle, citam-se, entre outros, os painéis sobre o Observatório da Previdência Social, o Observatório de Despesas da Administração Pública Federal, os referentes à educação básica, educação superior e financiamento público da educação, o referente a índices de governança. Especial destaque cabe ao Painel de Renúncias Tributárias Federais, primeiro a ser aberto na internet para interação do cidadão. Em menos de 2 meses, já foram computados mais de 1.400 acessos diários a esse painel.

Para uso interno, além da manutenção dos tradicionais painéis com informações gerenciais para auxiliar o acompanhamento e a tomada de decisão, como os de gestão estratégica e de Tecnologia da Informação, foram construídos diversos painéis temáticos, como os inerentes à gestão de fiscalizações e de ações de controle, à inclusão de pessoa com deficiência, à classificação de riscos em transferências voluntárias

Esse aumento expressivo de construção de painéis verificado no período é resultado de investimento em parcerias entre as áreas de negócio e a área de Tecnologia da Informação: em sua grande maioria, os painéis são construídos pelas próprias áreas de negócio, enquanto a área de TI atua como habilitadora de recursos, de ferramental, de conhecimentos técnicos e de ativos de informação.

21. Aplicativos móveis

A simplificação, a mobilidade e a comodidade dos usuários constituem diretrizes importantes na prestação de serviços, em especial no atual contexto de uma sociedade altamente interconectada. Nestes dois últimos anos, foram feitos vários investimentos com o propósito de aperfeiçoar e de ampliar o uso de soluções de mobile para oferta de serviços aos públicos interno e externo.

Servidores, advogados, partes interessadas, jornalistas e cidadãos podem instalar aplicativos em seus dispositivos móveis e buscar informações e serviços de forma mais ágil e dinâmica. Entre esses, destacam-se os aplicativos inerentes às sessões dos colegiados (Sessões), acesso à jurisprudência (JurisTCU), acompanhamento processual (Push), controle social (Eufiscalizo).

Além disso, para agilizar o trabalho de servidores e autoridades sobre processos e documentos, foi desenvolvido o e-TCU Mobile. Praticamente todas as operações sobre processos e documentos atualmente disponíveis no e-TCU poderão ser acessadas no aplicativo. A solução foi desenvolvida a partir de métodos e abordagens que buscam privilegiar a experiência do usuário na realização das operações.

22. Funcionamento das sessões dos colegiados

No biênio 2017–2018, foram concebidas, desenvolvidas e incorporadas funcionalidades importantes para promoção de maior eficiência e sustentabilidade operacional ao funcionamento das sessões dos colegiados. Entre essas, destacam-se a unificação das pautas oficial e explicativa e a padronização do modelo tanto para as câmaras quanto para o Plenário. Além disso, foram feitos investimentos importantes com vistas à melhoria da compreensão e transparência, aos públicos interno e externo, acerca das matérias apreciadas de forma unitária nos colegiados da Corte.

No período, também foram desenvolvidas funcionalidades específicas para auxiliar gabinetes e Secretaria das Sessões na gestão e tratamento de afastamentos e substituições de autoridades. Esses investimentos têm impacto significativo na operação das pautas e atas das sessões.

23. Zello, assistente virtual do TCU

Neste ano de 2018, o Tribunal inaugurou o uso de assistentes virtuais baseados no uso de recursos de inteligência artificial. O robô denominado “Zello” (em homenagem ao ilustre Inocêncio Serzedello Corrêa) interage com o cidadão por meio de mensagens de texto no Twitter, prestando informações confiáveis a respeito da atuação do TCU. O foco inicial foi orientado para responder perguntas inerentes a responsáveis com contas julgadas irregulares pelo Tribunal. Ante o potencial dessa tecnologia na aproximação com o cidadão, a intenção é ampliar, gradativamente, a capacidade do Zello para prestação de informações sobre diversas ações de controle. O assistente virtual está disponível no perfil do TCU no Twitter (@TCUoficial).

24. Solução para detecção de erros materiais

A adoção de solução de inteligência artificial (*deep learning*) encontra possibilidades de utilização nas mais diversas áreas de atuação. No Tribunal, a solução de detecção de erros materiais possibilita o processamento das minutas de acórdãos antes de serem disponibilizadas para julgamento, com o intuito de detectar e mitigar a incidência de potenciais erros materiais presentes em deliberações dos colegiados. Essa moderna tecnologia foi adotada inicialmente no contexto de acórdãos, mas, gradativamente, está sendo preparada e testada para adoção em outras instâncias do rito processual e das ações de controle.

Ao detectar possível erro material, o gabinete do relator, as unidades técnicas e de apoio às sessões do Tribunal são notificados para correção do documento. Desde sua entrada em produção, a solução de inteligência artificial já evitou a publicação de diversos acórdãos retificadores, economizando centenas de milhares de reais aos cofres públicos.

25. Conecta-TCU

A solução denominada Conecta-TCU, entregue em outubro de 2018, constitui espaço de interação entre o TCU e o gestor público. Trata-se de canal concebido, especificamente, para facilitar e encurtar o processo de comunicação e de compartilhamento de informações com gestores públicos. O escopo inicial teve por foco as determinações do TCU, mas há potencial para formação de uma plataforma ou portal de serviços digitais entre órgãos públicos.

A solução permite aos órgãos e entidades, em um único lugar, conhecer, de forma contextualizada e consolidada, todos os processos, acórdãos, determinações e recomendações recebidas do Tribunal. Ainda, também é possível acompanhar prazos de determinações, conhecer a situação de processos e usar filtros para pesquisas em acórdãos. A primeira versão foi disponibilizada

para uso experimental à Petrobras, ao FNDE e ao Ministério da Saúde. Em breve, deverá ser estendido a outros órgãos e entidades da administração pública.

26. Uso de geotecnologias

No biênio, foram adquiridos diferentes soluções e serviços demandados pelas áreas de negócio para suporte a ações de fiscalização com o uso de tecnologias capazes de combinar e integrar imagens orbitais, mapeamentos, bancos de dados e softwares especializados de geoprocessamento.

Com isso, foi possível viabilizar a fiscalização de maiores extensões, com maior rapidez, e com alocação de quantitativo menor de auditores. Ações de fiscalização conduzidas no período revelaram ser possível ganhos de produtividade na ordem de dez vezes quando comparadas com os modelos tradicionais.

27. Visualizador de processos

Em outubro de 2018, foi disponibilizada nova versão da solução de visualização de processos. O serviço contempla novas funcionalidades para auxiliar o trabalho e o manuseio dos autos processuais. A nova versão permite, entre outras possibilidades, destacar trechos das peças, fazer anotações, selecionar e copiar trechos dos documentos, pesquisar textos nas peças do processo, essencial para agilizar a localização de informações, aumentar o tamanho de imagens sem comprometer a definição e a qualidade, característica importante para leitura de mapas, notas fiscais, documentos digitalizados. Esses recursos são especialmente úteis para conforto e velocidade no manuseio e leitura dos autos.

28. Outras Soluções de TI

A constante demanda por manipulação de grandes massas de dados e a utilização de tecnologias de *big data* pela área de controle externo exigem performance de processamento dos dados compatíveis com expectativas de tempos aceitáveis, assim como para adoção de novas tecnologias, como de Inteligência Artificial e Aprendizado de máquina. Para tanto, neste ano de 2018, foram adquiridos equipamentos de última geração e com altas capacidades de processamento, de memória e de armazenamento.

Em paralelo, assim que concluída a atualização tecnológica viabilizada por esses investimentos, também será possível contabilizar ganhos em termos de sustentabilidade e de disponibilidade dos serviços de TI, mesmo quando da necessidade de manutenções programadas.

Destaca-se também o papel de indutor de aperfeiçoamentos na administração pública exercido por meio do exemplo das práticas do TCU. É o caso dos modelos de contratação de serviços de operação de infraestrutura de TI e de desenvolvimento de software, que foram revistos e aperfeiçoados. Para os serviços de operação, adotou-se a contratação com base em Unidades de Serviços Técnicos de Infraestrutura de TI. Entre as principais vantagens vislumbradas, estão as possibilidades de adaptar-se a aumentos inesperados de carga de trabalho e de responder mais prontamente aos desafios impostos pela inexorável evolução tecnológica.

Ainda nessa linha, e dando continuidade a iniciativas adotadas em anos anteriores, neste ano de 2018 concluiu-se o processo de contratação para oferta de serviços de tecnologia em nuvem pública para o TCU. Importante registrar o pioneirismo e o protagonismo do TCU no âmbito da administração pública na adoção desse modelo, fato que impôs desafios adicionais de toda ordem. Desafios de definição e operação de requisitos para os contextos brasileiro e de administração pública, de definição de parâmetros, modelos e referenciais de migração e de uso de serviços em nuvem, entre outros.

Ante os resultados obtidos, vários órgãos e entidades da administração pública se inspiraram nessas contratações para fins de replicação interna.

Excelência Administrativa

29. Análise dos enunciados de súmulas em relação à legislação e à jurisprudência

A Súmula, como resumo da jurisprudência dominante de um tribunal, contribui para difundir o entendimento reiteradamente adotado, para orientar interessados em geral e para conferir estabilidade e coerência às decisões do órgão julgador, proporcionando segurança e previsibilidade aos jurisdicionados.

A Seses realizou e concluiu trabalho de análise preliminar e classificação, por situação de utilidade ou pertinência, de todos os enunciados da Súmula do TCU. O trabalho consistiu na pesquisa da ocorrência de cada verbete, ou da tese nele contida, nas bases eletrônicas de jurisprudência do TCU, do STF e do STJ, a fim de verificar sua efetiva utilização nos últimos anos (no caso do TCU, a base eletrônica de acórdãos contém deliberações proferidas desde 1992), ou seja, sua utilidade, bem como sua eventual superação, total ou parcial, por entendimentos jurisprudenciais ou alterações normativas supervenientes, ou, ainda, sua incorporação à legislação, tornando o verbete incorreto ou desnecessário.

O trabalho teve como objetivo fazer amplo levantamento sobre as súmulas do Tribunal, a fim de apresentar à Comissão de Jurisprudência o quadro atual de utilidade e pertinência dos enunciados da Súmula de Jurisprudência.

30. Implantação de novas ferramentas no sistema de pesquisa jurisprudencial do TCU

Foi aprimorada a pesquisa na base de súmulas de jurisprudência do TCU. O sistema de pesquisa anteriormente utilizado incidia sobre documento em PDF, contendo informações limitadas. A nova pesquisa utiliza a base de conteúdo da Jurisprudência Selecionada, com todas as sofisticações e facilidades da nova ferramenta de pesquisa de jurisprudência do Tribunal, como utilização de operadores booleanos, construção de expressões de busca, pesquisa por legislação correlata, utilização dos relacionamentos de sinonímia, possibilitada pela integração com o sistema do Vocabulário de Controle Externo (tesauros). Para tanto, todas as súmulas foram indexadas e complementadas as informações e os dados padronizados contidos na Jurisprudência Selecionada, como indexadores, excertos dos acórdãos de aprovação (e revogação) das súmulas, além dos demais metadados necessários.

Também foi incluído o recurso, na Jurisprudência Selecionada, de ordenar os resultados das pesquisas por relevância jurisprudencial dos enunciados contidos nessa base. Anteriormente, os resultados só podiam ser ordenados por data dos acórdãos. Além dessa funcionalidade, foi implementada também a pesquisa por acórdãos paradigmáticos. Assim, o usuário pode agora direcionar sua pesquisa apenas para acórdãos referentes a consultas, incidentes de uniformização de jurisprudência, entendimentos, por exemplo, conjugando essa funcionalidade com outros argumentos de pesquisa existentes, o que representa um notável avanço na eficiência da ferramenta.

Todas esses avanços e melhorias na pesquisa de jurisprudência do TCU são fruto do trabalho conjunto da Secretaria das Sessões com a Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação (STI).

31. Melhorias na gestão das bases textuais de “Atos Normativos dos Colegiados e da Presidência” e de “Atas das Sessões Colegiadas”

Os atos normativos emitidos pelos colegiados e pela Presidência do Tribunal são compilados pela Secretaria das Sessões e incluídos em uma base textual para consulta pública. Compõem a base as Instruções Normativas, Decisões Normativas, Resoluções, Portarias da Presidência com efeito normativo, além das antigas Resoluções Administrativas.

A Seses redesenhou o processo de trabalho de compilação e alimentação dos atos normativos, o que culminou na necessidade de um novo sistema. A atual sistemática permite o cadastramento mais célere e confiável dos atos normativos dos colegiados e da presidência.

Além disso, foi criada uma nova ferramenta de busca textual que facilita a recuperação dos documentos tanto pelo público interno, quanto pelo público externo ao TCU. A implantação dessa nova ferramenta possibilitou melhorias também na recuperação de informações de outra base textual: a das atas das sessões.

As atas das sessões colegiadas, cujo inteiro teor está disponível no Portal TCU, são importante instrumento de consulta pelo público interno e externo do tribunal. Em função de seu texto extenso, é importante que seja disponibilizada pesquisa eficiente de seu conteúdo. Assim, as atas foram indexadas e podem ter seu conteúdo recuperado com base em expressões textuais livres, bem como pela numeração, data da sessão, colegiado e tipo de sessão, facilitando o acesso do público interno e externo a seu conteúdo.

A nova ferramenta de busca utiliza o mesmo padrão de interface e os mesmos operadores empregados tanto na pesquisa de atas, quanto na de jurisprudência e na de atos normativos, facilitando a experiência do usuário que utiliza as diversas bases para recuperação de conteúdo.

32. Implantação do novo sistema de sorteio de processos

O principal objetivo do novo sistema de sorteio foi dar transparência aos sorteios de relatoria de processos no Tribunal. Uma das mais relevantes características do sistema é a possibilidade de auditoria nas regras utilizadas em cada sorteio, levando em consideração requisitos legais e regimentais, como assuntos não contemplados nas listas de unidades jurisdicionadas, conflitos de competência entre relatores e impedimentos, por exemplo. O sistema gera, a cada sorteio, um termo, que é anexado aos autos, com a especificação das razões para participação de ministros em cada evento.

O novo sistema foi desenhado utilizando microsserviços mais condizentes com o novo padrão arquitetural implementado na Casa. Foram também priorizados aspectos de usabilidade e de desenho de interface, por meio de serviços de experiência do usuário e interface do usuário.

Atualmente o sistema encontra-se já parcialmente operacional. As próximas etapas preveem a evolução de algumas funcionalidades, como a possibilidade de que, nos casos regimentalmente permitidos, o sorteio seja realizado de forma descentralizada, sem necessidade de intervenção da Seses.

33. Apoio à realização de eventos

A Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais (Aceri) atuou na realização de aproximadamente 885 eventos, incluindo seminários, fóruns e reuniões promovidos pela Secretaria do Tribunal, dos quais cerca de 70% (620) foram voltados para o controle externo. Quanto a esse último aspecto, merecem destaque:

- I Seminário Internacional de Auditoria;
- Seminário Sustentabilidade na Administração Pública & IV Seminário de Planejamento Sustentável no Poder Judiciário;
- Diálogo Público Combate à Corrupção em Infraestrutura;
- Diálogo Público: Fiscalização dos Processos de Celebração dos Acordos de Leniência;
- Diálogo Público: Privatização da Eletrobras;
- Diálogo Público: Discussão do PL 7448/2017;
- Diálogo Público: Novo Regime de Contratação das Estatais;
- Audiência Pública sobre Judicialização dos Benefícios concedidos pelo INSS;
- II Seminário Internacional de Auditoria; e
- Boas Práticas na Administração Pública.

34. Proposta para unificação e reformulação dos relatórios de atividades e de gestão

Em parceria com a Segepres e com a participação da Segecex e Segedam, a Seplan auxiliou na elaboração de proposta para unificação dos relatórios de atividades do TCU e de gestão do Presidente.

O trabalho seguiu as diretrizes instituídas pelo presidente do Tribunal e incorporou melhorias sugeridas pelo Congresso Nacional e atores internos, trazendo como benefícios o ganho potencial de eficiência e a economia de recursos. A racionalização dos dois processos de trabalho resultará em uma economia de cerca de R$ 200 mil por ano.

35. Centralização dos SA da Segepres

Em parceria com unidades da Segepres, a Seplan elaborou proposta com a finalidade de centralizar, no Serviço de Administração da Segepres (Segepres/SA), atividades típicas de apoio administrativo a cargo de unidades integrantes da estrutura dessa secretaria-geral.

Essa medida de racionalização busca melhorar a alocação e a distribuição de pessoas e de funções de confiança na execução das atividades de apoio e, ainda, possibilitar ganho de foco no âmbito das unidades beneficiadas, com direcionamento da força de trabalho para a execução de atividades finalísticas.

36. Gestão de riscos no TCU

A Seplan desenvolveu projeto que embasou a elaboração da Política de Gestão de Riscos do Tribunal e que deu ensejo à Resolução-TCU 287, de 12 de abril de 2017. A partir da publicação da política de gestão de riscos do TCU, foram implementadas uma série de iniciativas para a implantação do Sistema de Gestão de Riscos do Tribunal:

a) publicação do Manual de Gestão de Riscos do TCU: com orientações práticas e objetivas para a implantação da gestão de riscos nas unidades e nos processos/projetos por parte dos gestores e servidores do TCU;
b) publicação de vídeos orientativos sobre gestão de riscos: foram publicados portal do TCU vídeos tratando de conceitos, princípios e orientações sobre a implantação de gestão de riscos;
c) definição do modelo de gestão dos riscos-chave do TCU: foi estabelecido um modelo para identificação, validação, avaliação e tratamento dos riscos que, em função do impacto potencial no TCU, devem ser conhecidos pela alta administração do Tribunal;

d) identificação dos riscos-chave do TCU: a partir de entrevistas com autoridades, servidores e atores externos ao TCU foram identificados riscos-chave para o TCU.



37. Seminário Internacional "Acessibilidade e Inclusão: Expressão da Cidadania"

A Coordenadoria de Inclusão e Acessibilidade, que possui entre suas atribuições a tarefa de apoiar o funcionamento da Comissão de Acessibilidade do TCU (Caces), realizou, em parceria com outras instituições, o Seminário Internacional "Acessibilidade e Inclusão: Expressão da Cidadania", nos dias 20 e 21 de setembro/2017, no Instituto Serzedello Corrêa (ISC), em Brasília (DF).

Além de debater questões relacionadas ao pleno exercício dos direitos das pessoas com deficiência, o seminário possibilitou a abordagem de temas relacionados às políticas públicas para as pessoas com deficiência, ao desenho universal de cidades inclusivas, bem como as tendências globais e os desafios para a implementação de políticas públicas inovadoras. O seminário discutiu, ainda, a participação social e os desafios da inclusão escolar da pessoa com deficiência e sua participação produtiva no mercado de trabalho.

38. Transmissão de sessões colegiadas TCUcom interpretação simultânea em Língua Brasileira de Sinais (libras)

Desde o dia 10 de outubro de 2018, o TCU passou a transmitir internamente suas sessões plenárias com a interpretação em Libras, com posterior disponibilização dos vídeos – também com a interpretação em Libras –, para acesso amplo da sociedade, garantindo, assim, a acessibilidade de comunicação às pessoas com deficiência auditiva.

A contratação da prestação de serviços de interpretação simultânea em Libras visa dar cumprimento ao Decreto 6.949/2009, da Presidência da República, e ao Decreto Legislativo 186/2008, do Congresso Nacional, que promulgaram a convenção internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência.

39. Instrumento de autoavaliação de acessibilidade

A Coordenadoria de Inclusão e Acessibilidade, que possui entre suas atribuições a tarefa de apoiar o funcionamento da Comissão de Acessibilidade do TCU (Caces), elaborou em parceria o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça,

o Tribunal Superior do Trabalho, o Tribunal Superior Eleitoral e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, instrumento destinado à autoavaliação de acessibilidade.

Essa atividade conjunta teve respaldo no acordo de cooperação técnica entre essas instituições, cujo objetivo é estabelecer cooperação no âmbito da acessibilidade e da inclusão social da pessoa com deficiência, firmado em 2017.

O instrumento de autoavaliação de acessibilidade é constituído por quatro dimensões (gestão da acessibilidade, tecnológica, serviços e arquitetônica e urbanística) e será utilizado pelas organizações parceiras para avaliação de seus níveis de acessibilidade, bem como para o estabelecimento do respectivo índice.

40. Simplifica, TCU! Desburocratização do TCU

A Seplan desenvolveu um espaço colaborativo – Sistema Simplifica – para gerar discussões para melhoria de eficiência nos processos de trabalho internos, a partir da solução de problemas burocráticos existentes no TCU. As ideias produzidas servem de contribuição para o planejamento das unidades. O sistema já conta com mais de 100 propostas de melhoria.

Aliado ao sistema, foi promovida campanha de desburocratização e eficiência de processos internos. Foram publicadas matérias no União para disseminação dos princípios de eficiência do Decreto 9.094/2017 e reflexões quanto a sua aplicação no Tribunal.

41. Melhorias na distribuição das LUJ's

A Seplan conduziu estudo para equalização da carga de trabalho dos processos distribuídos aos relatores através das Listas de Unidades Jurisdicionadas (LUJ). Além da equalização, foram propostas modernizações na composição das listas: os processos de atos de pessoal, de tomadas de contas especiais (TCE), de denúncias e representações ligadas às aquisições logísticas e de fiscalização dos procedimentos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal passaram a ser distribuídos por meio de sorteio.

42. Proposta de novo modelo conceitual de planejamento institucional e Revisão do Plano Estratégico do TCU (PET-TCU 2015-2021)

Fruto de intenso diálogo estratégico ocorrido entre abril/2017 e outubro/2018, capitaneado pela Seplan em conjunto com representantes de diversas unidades da Secretaria do Tribunal, foi proposto novo modelo de planejamento institucional do Tribunal de Contas da União, alinhado às melhores práticas internacionais adotadas por entidades de fiscalização superior. O modelo busca simplificar e integrar o processo de planejamento institucional e promover a melhoria da governança e da gestão da estratégia no TCU.

Ainda nesse contexto, propôs-se alteração da Resolução-TCU nº 269, de 25 de março de 2015, que dispõe sobre o sistema de planejamento e gestão do Tribunal de Contas da União, visando adequar o seu conteúdo ao novo modelo conceitual de planejamento e gestão do Tribunal de Contas da União.

Complementarmente a isso, encontra-se em processo de revisão o atual Plano Estratégico do TCU (PET 2015-2021). A revisão tem o propósito de propiciar a atualização da estratégia organizacional face às mudanças de contexto ocorridas durante a vigência do referido plano.

O trabalho, que se estenderá até fevereiro de 2019 e contará com a participação de toda a Casa, está identificando os principais desafios nacionais que direcionarão a atuação do TCU, os objetivos estratégicos temáticos que contribuirão para superar os desafios, bem como definidos os resultados que se pretende entregar à sociedade nos próximos anos. Também serão construídos indicadores estratégicos temáticos, assim como estratégias de atuação que possibilitarão a esta Corte um melhor direcionamento e monitoramento das ações de controle.

43. Desenvolvimento de indicadores de desempenho para o Ministério Público junto ao TCU

A Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), em atendimento à demanda de aperfeiçoamento da gestão do Ministério Público junto ao TCU, realizou estudos e desenvolveu um conjunto de indicadores de desempenho, inicialmente gerenciais, para mensurar os resultados apresentados pelo MP.

Comunicação

44. Melhorias no Portal TCU para relacionamento com partes interessadas

Um dos pilares da atual gestão do Tribunal, o combate à fraude e à corrupção, recebeu página própria no portal TCU, hospedada no endereço http://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/.

Outra página criada foi a de Eficiência e Produtividade, em https://portal.tcu.gov.br/eficiencia-e-produtividade/, que abriga as ações do Tribunal para combater o excesso de burocracia que impede o crescimento econômico do país e a competitividade das empresas brasileiras.

Esses novos espaços no Portal TCU proporcionam transparência e acesso aos trabalhos de fiscalização e conteúdos informativos sobre o tema.

A fim de proporcionar maior visibilidade à atuação do TCU nos estados, a nova página "TCU nos Estados" (https://portal.tcu.gov.br/controle-e-fiscalizacao/) incorporou a representação de mapa do Brasil, que dá acesso a páginas com notícias de trabalhos de fiscalização realizados em cada estado do Brasil.

Também foi inserido novo formato de pesquisa "Atas das sessões" na área de busca do Portal - https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/ata-sessao - a fim de proporcionar ainda mais transparência às decisões do Plenário e de facilitar as consultas por parte dos interessados.

Para o público interno, foi realizada remodelagem do portal que seguiu o padrão institucional do Portal Cidadão, entregue em 2016. Entre as inovações, destacam-se o acesso mais fácil e rápido às bases de dados, a customização dos ícones de serviços e consultas de acordo com as necessidades de cada usuário, além de maior facilidade de consulta a processos e documentos do e-TCU, principal ferramenta de trabalho da Casa.

45. Página de combate à fraude e à corrupção

Um dos pilares da atual gestão do Tribunal, o combate à fraude e à corrupção, recebeu página própria no portal TCU, hospedada no endereço http://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/.

Esse novo espaço no Portal TCU proporciona transparência e acesso aos trabalhos de fiscalização e conteúdos informativos sobre o tema.

46. Campanhas de apoio ao controle externo

Seguindo a estratégia do constante aperfeiçoamento de instrumentos e metodologias para o controle externo, a Secom, em apoio à Segecex, desenvolveu campanhas com o objetivo de estimular melhorias em processos de trabalho voltados para a área finalística do Tribunal. São exemplos desse trabalho conjunto:

- Campanha de normas de auditoria 2017 e 2018
- Campanha de desburocratização dos serviços prestados ao cidadão
- Projeto Qualidade das Auditorias – campanha "Podemos fazer melhor"
- Apoio à comissão de ética para divulgação da pesquisa sobre conflitos de interesses
- Realização de duas edições do Desafio TCU: construção de novos indicadores para o controle e colaboração do TCU para o processo eleitoral
- Campanha sobre propostas do TCU para a desburocratização dos serviços prestados ao cidadão
- Ações do projeto "blitz" da Segecex nos seguintes temas: controle Social, obras paralisadas, acompanhamento do cumprimento da Lei das Estatais
- Campanha sobre a evolução da prestação de contas
- Divulgação da lista de gestores com contas julgadas irregulares
- Divulgação do Bot do TCU no Twitter (Zello) para consulta à lista
- Divulgação dos novos referenciais de gestão de risco
- Divulgação do painel de renúncias tributárias federais

47. Relacionamento com a Imprensa

Para cumprir o objetivo de divulgar o resultado das ações de controle, a Secom vem atuando junto aos diferentes órgãos de imprensa no sentido de evidenciar trabalhos transformadores com maior impacto na sociedade. Em decorrência dessa iniciativa, as matérias de repercussão da atuação do Tribunal, nos meios de comunicação, neste exercício, somaram mais de 12mil ocorrências, entre imprensa escrita, online, radio e TV.

48. Divulgação dos trabalhos de fiscalização em canais de órgãos parceiros:

O programa Conexão Senado é uma nova parceria da Secom com a TV Senado para veiculação de entrevistas semanais com autoridades e dirigentes sobre assuntos de relevância para o Tribunal. As entrevistas ficam gravadas na área de Imprensa do Portal, no endereço https://portal.tcu.gov.br/imprensa/conexao-senado/

49. Publicações de relevância para o controle externo:

As ações da Secom na divulgação das ações de controle incluem a produção de publicações dos trabalhos realizados e memórias de eventos realizados pelo Tribunal. Dentre as publicações lançadas no biênio, destacam-se:

- série Diálogos Públicos;

- atas de reunião do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública (CECAP) do TCU;

- O TCU e o Desenvolvimento Nacional; (com versão web, endereço https://portal.tcu.gov.br/desenvolvimento-nacional/)

- Referencial de Combate à Corrupção;

- Guia de Governança e Gestão em Saúde;

- Publicações sobre Gestão de Riscos (Referencial Básico de Gestão de Riscos, Avaliação da Maturidade e 10 passos para a Boa Gestão de Riscos

50. Discussão do Projeto de Lei 7448/2017

A Segepres, por determinação do Presidente, conduziu a realização de Diálogo Público para Discussão do Projeto de Lei nº 7.448/2017. A proposição pretendia alterar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com a inclusão de dispositivos que poderiam causar consequências adversas para o controle da administração pública no Brasil.

O evento foi realizado em 23/4/2018 e contou com a participação de diversas autoridades, juristas, professores e administradores públicos, entre os quais: a Advogada-Geral da União, Grace Mendonça; a Procuradora-Geral da República e Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, Raquel Dodge; o Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), Wagner Rosário; o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Herman Benjamin; a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Cristina Machado; e a Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Anilcéia Machado.

Ao ser publicada em 25/4/2018, a Lei 13.655, resultante do mencionado projeto de lei, incorporou vetos aos dispositivos considerados mais danosos à administração pública, os quais haviam sido objeto de discussão no Diálogo Público promovido pelo Tribunal.

O registro desse evento foi objeto de publicação institucional que pode ser acessada em https://portal.tcu.gov.br/dialogo-publico/eventos/dialogo-publico-discussao-do-projeto-de-lei-n-7448-2017.htm

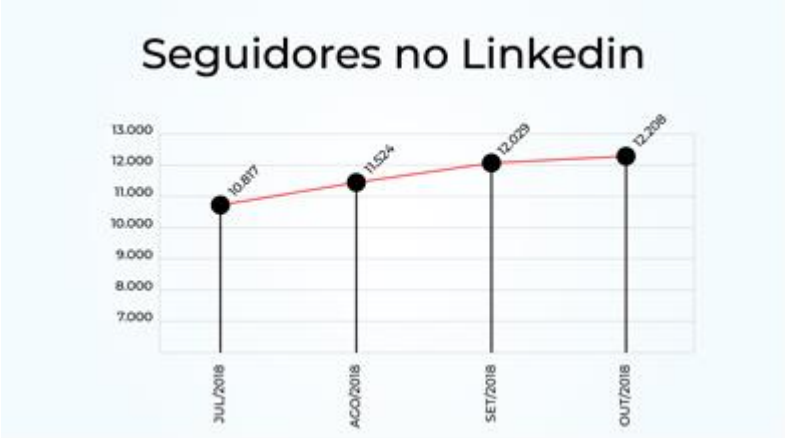
51. Relacionamento com a Sociedade

As redes sociais constituem uma importante ferramenta por meio da qual a sociedade também manifesta anseios por um controle eficiente de gastos públicos e por serviços públicos de qualidade. Atento a essa nova realidade, o Tribunal aumentou o engajamento dos cidadãos em diferentes mídias sociais, conforme demonstrado nos gráficos de acesso às páginas oficiais do TCU no Twitter e no Facebook.





Além disso, a Secom implementou o canal oficial do TCU no LinkedIn, com ênfase na publicação de textos técnicos e divulgação de eventos. Também nesta rede social, o TCU aumentou o número de seguidores desde o início da produção de conteúdos:



De sua parte, a Ouvidoria também buscou implementar melhorias no que tange ao contato com a cidadão.

A primeira delas diz respeito ao incremento do Sistema da Ouvidoria do Tribunal – Sisouv, em relação aos registros dos relatos de matéria externa, com a inserção de campos a serem preenchidos pelos próprios manifestantes. Tal iniciativa vai ao encontro do disposto no Referencial de Combate à Fraude e Corrupção, na medida em que viabiliza a obtenção de informações mais detalhadas e precisas e, consequentemente, uma melhor avaliação da manifestação pela Secretaria de Controle Externo responsável.

A segunda iniciativa foi a atualização da página da Ouvidoria no site do TCU do campo referente às "Dúvidas Frequentes". Esta providência, reveste-se de grande importância, tendo em vista propiciar maior facilidade àqueles que consultam e utilizam este canal de comunicação do TCU com a sociedade, evidenciando um indubitável estímulo ao controle social.

52. Portal em línguas estrangeiras

Para aumentar a divulgação internacional dos trabalhos do TCU e a cooperação com organismos internacionais, a Secretaria de Relações Internacionais (Serint) publica no Portal TCU em língua estrangeira as notícias mais relevantes ao público internacional que está em contato com as atividades do Tribunal. O conteúdo do Portal TCU está disponível em inglês e espanhol para melhorar

a experiência do usuário estrangeiro interessado pelas atividades de Controle Externo do Tribunal. É possível indicar para estrangeiros interessados nos assuntos do Tribunal o acesso às notícias de sua unidade, informando o endereço www.tcu.gov.br/english e/ou www.tcu.gov.br/español, conforme o caso.

A síntese do relatório da Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex para o biênio 2017-2018 encontra-se no final desta ata, a partir da página 2003.

Pronunciamento do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

COMUNICAÇÃO

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Na qualidade de decano do Tribunal de Contas da União, incumbiram-me, agora, os meus eminentes pares de cumprimentar V. Ex.ª pela gestão muito bem-sucedida, nos anos de 2017 e 2018, na Presidência do Tribunal.

Não precisaria mencionar o longo rol de inovações positivas, implementadas por V. Ex.ª, neste curto período, muitas das quais citadas agora por V. Ex.ª.

Na verdade, gostaria de cumprimentá-lo, muito especialmente, pela política de portas abertas e ouvidos atentos, para imediata adoção de medidas de interesse do Tribunal, em atenção aos interesses do País.

Tal fato, aliado ao perfil lhano e cordato de V. Ex.ª, levou a um clima ameno de cordialidade que deveria sempre entre nós ser valorizado e vigorar.

A principal característica da gestão de V. Ex.ª seria talvez a peculiar situação de conduzir, sem turbulências, o Tribunal através de três Presidências da República, situação que, pelo inusitado, comprova as já comprovadas habilidades políticas de V. Ex.ª.

De forma que, em nome do Plenário, por honrosa deferência dos meus pares, rendo a V. Ex.ª as nossas homenagens e dou-lhe as sempre boas-vindas para novamente unir-se a nós, nas atividades cotidianas de julgamento, a partir do ano de 2019. A presença esclarecida de V. Ex.ª, enriquecida com as experiências da presidência, certamente catalisará a eficiência desta planície na execução de seus altos misteres constitucionais e legais.

Parabéns a Vossa Excelência!

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, Brasília, 5 de dezembro 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

Pronunciamento da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Encerramento da gestão do Ministro Carreiro

Excelentíssimos Ministros

Excelentíssima Ministra

Excelentíssimo Ministro-Presidente, Raimundo Carreiro,

Tive a honra de tomar posse no cargo de Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas perante este Tribunal sob sua Presidência, período em que enalteço a convivência harmônica com Vossa Excelência durante a condução das Sessões Plenárias.

Faço aqui o reconhecimento público do empenho de Vossa Excelência em contribuir para elevação institucional e funcional do *Parquet*, ao dispensar, pessoalmente e por meio de sua equipe, o apoio para que pudéssemos avançar em diversas frentes.

Graças a seu apoio, Presidente Carreiro, logramos desenvolver um conjunto de medidas para desenvolvimento institucional e aperfeiçoamento administrativo e funcional do Ministério Público de Contas, alinhado à missão, ao planejamento estratégico e às metas do Tribunal. Ainda há pontos específicos a avançarmos, mas, certamente, demos significativos passos, e espero que possamos continuar a marcha na próxima gestão.

Caro Presidente, parabenizo-o pela competente gestão no biênio 2017/2018 e desejo-lhe saúde e entusiasmo para nos brindar com sua presença ao retornar à relatoria dos processos.

Aproveito o ensejo para desejar a todos os Ministros, Auditores, membros do MP, servidores, demais colaboradores dessa Corte e ao público presente um Feliz Natal e um Ano Novo pleno de realizações.

Muito obrigada.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, Brasília, 5 de dezembro 2018.

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

ANEXO II DA ATA 48, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2018
(Sessão Ordinária do Plenário)

QUESTÃO DE ORDEM

Da Presidência:

TC-002.588/2009-0 [Apensos: TC-021.064/2013-0, TC-007.162/2006-0, TC-005.509/2015-7, TC-029.159/2017-2, TC-013.257/2017-0, TC-007.983/2015-8, TC-034.626/2017-4, TC-034.580/2017-4, TC-034.422/2017-0]

Natureza: Tomada de contas especial

Órgão/Entidade/Unidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU); Companhia de Transportes de Salvador (CTS).

Assunto: Sustentação oral, art. 168 do RITCU. Utilização de sistema multimídia nos painéis do Plenário.

Despacho

Considerando que as empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A e Construtora Andrade Gutierrez S/A, ao requererem a produção de sustentação oral, solicitaram a utilização do

sistema multimídia da sala do Plenário, em especial das televisões instaladas, a fim de projetar informações para produzir os melhores esclarecimentos ao Colegiado;

Considerando que o RITCU é silente em relação à possibilidade de as partes utilizarem dispositivos eletrônicos durante as sustentações orais;

Submeti Questão de Ordem ao Plenário para deliberar acerca do pleito das interessadas, tendo sido decidido que, ante a ausência de previsão regimental, o pedido deveria ser indeferido.

Em seguida, o relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, questionou se a denegação implicaria o cerceamento de defesa, tendo o Colegiado entendido que não. Por conseguinte, em respeito à decisão do Plenário, facultei ao ilustre advogado a possibilidade de requerer, previamente (§ 3º do art. 168 do RITCU), o dobro do tempo, tendo o advogado aquiescido de forma que faria tal pedido, se necessário, ao final do tempo inicial.

Ante o exposto, determino à Secretaria das Sessões que faça constar na Ata da sessão o resultado da Questão de Ordem ora submetida ao Plenário.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

Questão de ordem aprovada pelo Plenário: "Por ausência de previsão regimental, não é permitida a utilização de equipamentos multimídia pelos advogados por ocasião da produção de sustentação oral." ***(Questão de Ordem nº 6/2018)***

ANEXO III DA ATA 48, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2018
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Faço distribuir a Vossas Excelências, para apreciação deste Colegiado, a Lista de Alto Risco da Administração Pública (LAR).

O referido documento tem como objetivo principal apresentar ao Congresso Nacional, à Administração Pública e à sociedade brasileira – de maneira consolidada, por função de governo ou por tema – as situações-problema e os objetos de controle que tenham possibilidade de ocorrer, que geram impactos sociais e econômicos significativos, bem como que possuam tendência de agravamento em função da ausência de ações de controle ou de intervenção do Estado para solução das referidas situações.

De modo complementar, a Lista ajudará a direcionar os esforços de planejamento do Tribunal de forma que sua atuação seja focada em áreas e objetos de maior risco e, consequentemente, com maior potencial de retorno para a sociedade.

Durante o processo de elaboração da Lista, iniciado ainda na Gestão do Ministro Aroldo Cedraz, foram identificadas quase setecentas situações-problema, em todas as funções de governo e temas transversais sob a responsabilidade de controle do TCU.

No decorrer do biênio 2017-2018, dessas situações-problema, duzentas foram consideradas prioritárias e deram origem a um conjunto de ações de controle relevantes realizadas pelas unidades da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) e relatadas por Vossas Excelências.

Transcorridos esses dois anos, em que os resultados alcançados por esta Corte de Contas foram extraordinários, um grupo reduzido de situações-problema foi selecionado para compor a aludida Lista.

Nesse sentido, a Lista de Alto Risco que fiz distribuir contempla quarenta e duas situações-problema organizadas em trinta e duas áreas de atuação do TCU e compõe parte do conjunto de prioridades que deve pautar a atuação desta Casa ao longo dos próximos anos.

Ante o exposto, submeto a Vossas Excelências as seguintes propostas:

1) aprovação da Lista de Alto Risco da Administração Pública; e

2) autorização para divulgação da citada Lista e, no que tange às ações de controle que serão executadas como seu desdobramento no âmbito do Plano de Controle Externo para o biênio 2019-2020, manter o grau de confidencialidade "reservado", nos termos do art. 23, inciso VIII, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), c/c o art. 9º, VIII e § 2º, inciso I da Resolução-TCU nº 294/2018, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com acesso somente aos servidores da Segecex e dos Gabinetes de autoridades que irão desenvolver atividades relacionadas às referidas ações.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

ANEXO
LISTA DE ALTO RISCO – Temas prioritários para atuação do TCU

Sumário

JUDICIALIZAÇÃO DO INSS....209
ACESSO À JUSTIÇA....210
BUROCRACIA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AO CIDADÃO....212
TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA....213
TAXA DE HOMICÍDIOS....214
SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL....216
GESTÃO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS....218
GESTÃO DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA....221
CONTROLES E CONTRATOS NA ÁREA DA SAÚDE....222
DESEMPENHO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA....227
ALCANCE DAS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO....230
MOBILIDADE NAS GRANDES CIDADES....231
DÉFICIT HABITACIONAL....232
INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO BÁSICO....234
INFRAESTRUTURA HÍDRICA....235

LICENCIAMENTO AMBIENTAL 237
INCENTIVOS A CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO 239
SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL 242
FISCALIZAÇÃO AGROPECUÁRIA 244
REFORMA AGRÁRIA 245
POLÍTICAS DE FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO 247
SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÃO 249
REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES MINERÁRIAS 250
CUSTO DAS TARIFAS DE ENERGIA ELÉTRICA 252
SEGURANÇA ENERGÉTICA 257
INFRAESTRUTURA E INTEGRAÇÃO DE MEIOS DE TRANSPORTE 259
GOVERNANÇA DE BANCOS E FUNDOS FEDERAIS 262
BUROCRACIA E COMPETITIVIDADE NACIONAL 263
AQUISIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 267
MECANISMOS PARA COMBATE A FRAUDE E CORRUPÇÃO 268
DESIGUALDADES REGIONAIS 270
POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO PARA O SETOR DE ÓLEO E GÁS 272
SUSTENTABILIDADE FISCAL 276
RENÚNCIA DE RECEITAS 278
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ZONA DE FRONTEIRA 280
GOVERNANÇA, GESTÃO E INOVAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS 282
OBRAS ATRASADAS E PARALISADAS 284
INTEGRAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS 285
GESTÃO PATRIMONIAL DA UNIÃO 286
COMPARTILHAMENTO, QUALIDADE E SEGURANÇA DE DADOS PÚBLICOS 287
TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DO ESTADO 289
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS 290

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Judicialização do INSS

FUNÇÃO DE GOVERNO

02. JUDICIARIA

ODS

Paz e Justiça

DESAFIOS NACIONAIS

Garantir a sustentabilidade dos regimes de previdência | Garantir a sustentabilidade fiscal | Melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Advocacia-Geral da União
- Conselho de Justiça Federal
- Secretaria de Previdência
- Tribunais Regionais Federais

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Auditorias têm apontado percentuais importantes de benefícios concedidos e mantidos por decisão judicial (rurais e auxílio-doença), além de alterações nos procedimentos de concessão.

Benefícios Rurais: cerca de 25% de concessões rurais, chegando a 50% em algumas unidades da federação.

Benefícios por incapacidade: 15% dos benefícios, chegando a mais de 30% em algumas Gerências Executivas.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Acesso à Justiça

FUNÇÃO DE GOVERNO

02. JUDICIARIA

ODS

Paz e Justiça

DESAFIOS NACIONAIS

Aumentar a integridade e o combate a fraude e corrupção | Aumentar a produtividade e a competitividade do país | Melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Advocacia-Geral da União
- Conselhos de Justiça
- Ministério Público Federal
- Tribunais Regionais Federais
- Tribunais Superiores

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Consoante art. 5º, inc. LXXVIII, da CF, a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, sendo direito fundamental de todos e de cada um ver suas demandas judiciais e administrativas apreciadas em tempo razoável. No Brasil um processo judicial demora, em média, segundo dados do CNJ, 10 anos para ser julgado, contrariando o conceito de que a justiça deve ser contemporânea aos fatos.

O Poder Judiciário possui atualmente aproximadamente 100 milhões de processos judiciais, o que representa um processo para cada dois brasileiros. Os juízes conseguem dar vazão a apenas 30%, pois o número de novos processos aumenta ano a ano, elevando o passivo processual. Tal circunstância contribui para a consolidação da ideia de que o Judiciário é moroso em suas decisões, e que essas são intempestivas e não produzem a esperada efetividade.

As causas dessa incapacidade vão desde problemas estruturais e de gestão a emaranhados de leis e regulamentos por vezes anacrônicos, passando pela dificuldade de resolução dos processos em fase de execução e, principalmente, pelo excesso de litigância no país, especialmente no tocante a demandas judiciais repetitivas e provenientes de grandes litigantes.

Ainda no que tange ao excesso de litigância, além da questão cultural envolvida e da falta de outras instituições civis confiáveis para a resolução de conflitos intersubjetivos, dados estatísticos indicam que a quase totalidade dos processos que tramitam no Poder Judiciário Federal, na Justiça do Trabalho e no Tribunal de Justiça do Distrito Federal, tem, basicamente, os seguintes atores: 1) Setor Público Federal - 77% na Justiça Federal e 27% na Justiça do Trabalho; 2) Bancos - 19% na Justiça Federal e 21% na Justiça do Trabalho; 3) Indústria - 19% na Justiça do Trabalho; 4) Telefonia - 7% na Justiça do Trabalho; 5) Setor Público Estadual - 7% na Justiça do Trabalho; e 6) Conselhos Profissionais - 2% na Justiça Federal.

Dentre as iniciativas para diminuir a morosidade da justiça, informatizar o processo judicial, unificar e automatizar o funcionamento do Poder Judiciário, um dos principais projetos é do Processo Judicial Eletrônico, ou, simplesmente, PJe.

O maior ganho esperado é a desburocratização e a celeridade nos julgamentos, dado que, com a automação das etapas que consomem 70%

do tempo gasto nos processos, a tendência é a redução dos prazos para decisão e a duração razoável do processo.

O PJe vem sendo implantado gradativamente, mas a meta de universalização de procedimentos e rotinas ainda esbarra em óbices diversos, a exemplo da resistência de alguns tribunais em adotarem a solução única, por já estarem desenvolvendo sistemas próprios ou não disporem de parque tecnológico ou pessoal adequados.

Além da falta de unificação, outros fatores contribuem para que o Brasil tenha um processo judicial moroso, oneroso e mesmo ineficaz, a exemplo da cultura da judicialização de quase todo e qualquer conflito intersubjetivo; da deficiência, incoerência ou incongruência da legislação adjetiva e substantiva; da deficiência na formação, na gestão e na quantidade de servidores; da formação intelectual deficiente de alguns operadores do direito, dentre outros.

Assim, a situação-problema abrange a insatisfação social com burocracias, morosidades, ineficiências, alto custo, o formalismo exagerado e o inadequado gerenciamento operativo (localização geográfica das varas, horários, feriados, custos processuais, linguagem excessivamente técnica etc.), entre outros possíveis fatores que alimentam a sensação de incapacidade do Poder Judiciário no Brasil, a constatação de não dar vazão aos seus processos, e de possuir estrutura inadequada e cara para responder aos anseios de grande parte da população, que passou a percebê-lo como um poder caro, moroso, de reduzida eficácia e de difícil acesso.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Burocracia na prestação de serviços ao cidadão

FUNÇÃO DE GOVERNO

04. ADMINISTRAÇÃO

ODS

-

DESAFIOS NACIONAIS

-

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Órgãos da Administração Pública Federal

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Na concepção original de Max Weber, a burocracia foi idealizada para ser um instrumento relevante que pudesse garantir que as organizações fossem eficientes. Para alcançar esse objetivo, a burocracia deveria estabelecer a adequação dos meios aos fins pretendidos, utilizando-se, para tanto, de um modelo de organização burocrática que se fundamentava em normas, leis e regulamentos inflexíveis, além de uma estrutura organizacional hierarquizada e impessoal.

Atualmente, as disfunções da burocracia transformaram-se na própria burocracia e são por vezes associadas exclusivamente às organizações públicas. A prestação de serviços ao usuário-cidadão é constantemente mal avaliada, ainda que informalmente, e a máquina pública não considera a satisfação do usuário final como critério de avaliação dos resultados obtidos pelas organizações.

Embora se reconheça os avanços do Decreto nº 9.094/2017 para estimular a desburocratização de procedimentos que mais incomodam no serviço público, de certo que essa não é a primeira tentativa de racionalização da máquina administrativa. Instrumentos normativos como o Decreto-Lei nº 200/1967 e o Decreto nº 5.378/2005 são exemplos disso. Há, portanto, o risco inerente de que os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal não observem as diretrizes estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

De modo complementar, embora medidas venham sendo tomadas pela Administração Pública Federal com vistas a reduzir as disfunções da burocracia na prestação de serviços ao usuário-cidadão, a exemplo do Decreto 9.094/2017, no âmbito dos Estados, pouco ou nada se discute a respeito da matéria.

A Lei 13.460/2017, aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios, dispõe que é dever dos agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar diretrizes relacionadas à racionalização e simplificação de processos e procedimentos de atendimento ao usuário.

Os Tribunais de Contas Estaduais não realizam auditorias operacionais ou levantamentos com vistas a verificar que medidas vêm sendo tomadas pelos Estados brasileiros para simplificar a prestação de serviços ao usuário, sendo necessário que o TCU exerça liderança e coordenação para trazer à luz a discussão sobre o tema desburocratização.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Transparência da Administração Pública

FUNÇÃO DE GOVERNO

04. ADMINISTRAÇÃO

ODS

-

DESAFIOS NACIONAIS

Aumentar a transparência da administração pública | Melhorar os serviços de tecnologia da informação e comunicação

ÓRGÃO/ENTIDADE RESPONSÁVEL

- Órgãos da Administração Pública Federal

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Quando governos definem objetivos estratégicos, coordenam o desenho e a implementação das políticas para alcançá-los e monitoram o progresso realizado, estão aptos a apresentar os resultados do seu trabalho aos cidadãos.

O Centro de Governo é responsável por promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e resultados dos órgãos/entidades da Administração Pública, o que pode ser útil para encorajar a melhoria do desempenho, bem como para garantir a responsabilização e prestação de contas.

Considerando que informação é essencial para melhorar a efetividade das políticas públicas, outra função relevante do Centro de Governo é a de promover a comunicação e a "accountability" governamentais. Com efeito, a era digital, a consciência do peso crescente das políticas públicas, a complexidade dos desafios e a crescente importância da mídia fazem com que o governo necessite responder rapidamente aos questionamentos de uma maneira coordenada.

O IPEA enfatiza o papel do governo eletrônico com o objetivo de melhorar os serviços e a informação oferecida, simplificar processos de suporte institucional e facilitar a criação de canais que permitam aumentar a transparência e a participação cidadã, resultando na ampliação da eficiência e eficácia na prestação de serviços e sendo elemento de responsabilização e, portanto, democratização do Estado. Com vistas a alcançar os objetivos comuns em benefício da sociedade, é imprescindível que governos e sociedade se articulem, havendo espaço para troca de informações, solução de conflitos de interesse e sinergia de ações.

Dessa forma, o Centro de Governo deve coordenar a estratégia de comunicação governamental e ter certeza de que os demais órgãos governamentais seguirão esta estratégia em comum.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Taxa de homicídios

FUNÇÃO DE GOVERNO

06. SEGURANÇA PÚBLICA

ODS

Paz e Justiça

DESAFIOS NACIONAIS

Melhorar a segurança pública | Melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público | Aumentar a transparência da administração pública | Melhorar a governança e a gestão pública

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Câmara dos Deputados
- Casa Civil da Presidência da República
- Departamento de Polícia Federal
- Departamento de Polícia Rodoviária Federal
- Departamento Penitenciário Nacional
- Secretaria Executiva do Ministério da Educação
- Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública
- Secretaria Executiva do Ministério da Saúde
- Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
- Secretaria Nacional de Segurança Pública
- Senado Federal

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

O Brasil atingiu a marca recorde de 59.627 homicídios em 2014, o que corresponde a uma alta de 21,9% em comparação aos 48.909 óbitos registrados em 2003. A média de 29,1 para cada grupo de 100 mil habitantes também é a maior já registrada na história do país, e representa uma alta de 10% em comparação à média de 26,5 registrada em 2004, segundo o Atlas da Violência 2016, estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (IPEA) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). A pesquisa ainda revela que jovens negros e com baixa escolaridade são as principais vítimas. O Brasil possui cerca de 10% dos homicídios do mundo, liderando o ranking em números absolutos.

O Nordeste foi a região com a maior escalada de violência na série histórica de 2004 a 2014, com seis estados apresentando crescimento superior a 100%. O Rio Grande do Norte apresentou a maior escalada, 308%: em 2004, 11,3 mortes para cada 100 mil habitantes e, em 2014, 46,2 óbitos por 100 mil. Os outros estados com maior escalada na violência são Maranhão, crescimento de 209,4%, Ceará, 166,5%, Bahia, 132,6%, Paraíba, 114,4%, e Sergipe, 107,7%. Na região, a exceção é Pernambuco, com redução de 27,3%.

No Sul e no Sudeste, quatro dos sete estados que compõem as duas regiões apresentaram diminuição nos índices de violência. Em São Paulo, verificou-se o maior percentual de queda de homicídios na série histórica: 52,4% (13,4 vítimas para cada 100 mil pessoas em 2014 contra 28,2 em 2004). No Rio, redução de 33,3% de mortes por homicídio, de 48,1 para 32,1. No Espírito Santo, queda de 13,8%, e 4,3% no Paraná.

No recorte por sexo e faixa etária, o estudo indica que 46,9% dos homens que morrem entre os 15 e 29 anos são vítimas de homicídio, sendo de 53% entre 15 e 19 anos.

O mapa alerta também para a subnotificação de mortes causadas pela polícia. Segundo os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, foram oficialmente registrados 3.009 óbitos provocados por ações policiais no país em 2014. Os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia são, respectivamente, os mais afetados, com 965, 584 e 278 óbitos

registrados. Quando comparados aos do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), há uma discrepância: de acordo com o SIM, houve 681 mortes, com os números do Anuário 341,85% maiores. Na série histórica de 2004 a 2014, 6.665 óbitos foram contabilizados pelo SIM e 20.418 pelo Anuário, diferença de 205,43%.

A pesquisa também mostra que o nível de escolaridade é fator determinante para se identificar os grupos mais suscetíveis às mortes por homicídio. Segundo o Atlas, um jovem de 21 anos, idade de pico das mortes por homicídios, e com menos de sete anos de estudo, tem 16,9 vezes mais chances de ter uma morte violenta do que o que chega ao ensino superior.

A situação socioeconômica também é determinante para o risco de morte. O estudo mostra que, aos mesmos 21 anos, as chances de jovens pretos e pardos, que representam a maior parte da população pobre no Brasil, morrerem por homicídios são 147% maiores do que de jovens de outros grupos étnicos. Entre 2004 e 2014, houve crescimento de 18,2% de homicídios contra negros, e uma diminuição de 14,6% contra pessoas que não são pretas ou pardas.

Adicionalmente, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, em 2016, foram registradas 61.158 mortes violentas intencionais no Brasil. O Relatório como tema da prevenção global da violência, lançado em 2014, pela Organização das Nações Unidas (ONU), apontou que 10% dos homicídios ocorridos no mundo são cometidos no Brasil.

De acordo com Monitor da Violência - projeto que conta com a participação do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP e do Fórum Brasileiro de Segurança, 1.195 pessoas foram vítimas de morte violenta na semana de 21 a 27 de agosto de 2017. Uma média de uma morte a cada oito minutos no país.

Não obstante as alarmantes estatísticas, o percentual de resolução dos crimes de homicídios no Brasil é baixíssimo. De acordo com dados do diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil - relatório produzido, em 2012, pela Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Enasp) - o índice de resolução dos crimes de homicídio no Brasil varia entre 5% e 8%. Esses percentuais foram estimados a partir de pesquisas, incluindo uma realizada, em 2011, pela associação Brasileira de Criminalística. A título de comparação, o percentual de elucidação de homicídios é de 65% nos Estados Unidos, 90% no Reino Unido e de 80% na França.

Com o intuito de reduzir o número de homicídios não esclarecidos, a Enasp elaborou, em 2010, a meta de concluir (denunciar ou arquivar), até abril de 2012, ao menos 90% das investigações de homicídios dolosos no país, instauradas até 31/12/2007, entretanto, de acordo, com o inqueritômetro - índice criado pela Enasp - o percentual de procedimentos investigativos arquivados foi muito alto, sendo de alarmantes 96% no estado do Rio de Janeiro, 87% na Paraíba, e 86% no Espírito Santo e Rondônia.

A ausência de eficiência na elucidação dos crimes e a consequente impunidade contribui para o aumento da violência no país. O alto número de homicídios sem resposta evidencia a baixa efetividade dos órgãos de segurança pública quanto à investigação dos crimes.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Sistema de justiça criminal

FUNÇÃO DE GOVERNO

06. SEGURANÇA PÚBLICA

ODS

Paz e Justiça

DESAFIOS NACIONAIS

Aumentar a produtividade e a competitividade do país | Aumentar a transparência da administração pública | Melhorar a governança e a gestão pública | Melhorar a segurança pública

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Conselho Nacional de Justiça
- Conselho Nacional do Ministério Público
- Defensoria Pública da União
- Departamento Penitenciário Nacional
- Ministério Público Federal
- Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

1) O bom funcionamento de qualquer sistema depende da adequada articulação de suas partes. No Sistema de Justiça Criminal, a articulação entre as organizações policiais, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário e o Sistema Penitenciário é essencial para que o processamento dos crimes e contravenções previstos nas leis penais do País ocorra de modo a garantir a justiça para todos e resultar em políticas públicas efetivas.

A falta de articulação entre os órgãos do Sistema de Justiça Criminal produz modificações negativas (aumento da criminalidade) como resposta à ação deficiente do próprio sistema.

Causas: independência e falta de coordenação entre os diferentes atores do Sistema de Justiça Criminal

Efeitos: retroalimentação do ciclo da violência

2) As informações constituem insumo básico para o trabalho das organizações de segurança pública. São fundamentais para subsidiar o planejamento, a execução e a avaliação das políticas públicas de segurança. As estatísticas criminais, indicadores gerenciais e serviços eletrônicos provêm de informações coletadas pelas organizações policiais, academia e ONGs e são instrumentos que possibilitam retratar a situação local, regional ou nacional da segurança, avaliar a eficácia de práticas gerenciais e expandir a oferta de serviços de segurança para o cidadão. Tais instrumentos, portanto, auxiliam a elaboração de diagnósticos, orientam o planejamento e a execução das ações de segurança pública e permitem a avaliação e o monitoramento dos resultados alcançados.

As estatísticas criminais, geralmente elaboradas a partir de dados coletados pelas organizações policiais, são informações utilizadas para retratar a situação da segurança pública em uma determinada localidade.

É mister que a União tenha um diagnóstico nacional da situação criminal do País. Para obter estatísticas nacionais, é necessário que os estados alimentem o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp, Lei 12.681/2012), mas, antes disso, os dados coletados precisam obedecer a um mesmo padrão classificatório, sob pena de torná-los incomparáveis e, portanto, inservíveis.

A importância de padronização, em nível nacional, das classificações dos

delitos é inquestionável. A realização de um diagnóstico preciso da criminalidade no país - obtido com base em informações fidedignas - é essencial para que se possa pensar na formulação e implementação de políticas de segurança pública mais efetivas.

Causas: não alimentação do Sinesp pelas organizações policiais e falta de padrão classificatório.

Efeitos: prejuízos à elaboração de diagnósticos, ao planejamento, à execução das ações de segurança pública, à avaliação e ao monitoramento dos resultados alcançados.

3) As políticas sociais de prevenção da violência aparecem como um imprescindível aliado à atuação dos órgãos de segurança. Nesse sentido, os municípios possuem atribuições essenciais, a exemplo da promoção do ordenamento territorial e da manutenção de programas de educação infantil e ensino fundamental, que os colocam em posição privilegiada para a concepção e a coordenação de políticas sociais de prevenção da violência.

Nessa ótica, é relevante priorizar o investimento governamental em programas voltados para cultura, esporte e lazer, educação infantil e ensino fundamental, ocupação de espaços públicos, infraestrutura urbana (iluminação pública, planejamento urbano), entre outros.

Causas: errônea percepção de que o aumento do policiamento tem efeito positivo sobre a violência

Efeitos: atuação da polícia traz benefício apenas imediato, de curtíssimo prazo, sobre os índices de violência.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Gestão de benefícios sociais

FUNÇÃO DE GOVERNO

08. ASSISTÊNCIA SOCIAL

ODS

Erradicação da pobreza

DESAFIOS NACIONAIS

Melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público | Melhorar a governança e a gestão pública | Reduzir a pobreza e as desigualdades sociais e regionais

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Secretaria Nacional de Assistência Social
- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
- Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Os avanços sociais dos últimos anos não foram suficientes para retirar uma grande massa de brasileiros (50 milhões, caso se adote o público beneficiário de programas de assistência social, tais como Programa Bolsa Família e Benefícios de Prestação Continuada) do quadro de vulnerabilidade em que se encontram.

Isto é, os programas de transferência de renda reduziram parte desses riscos sociais, contudo não são suficientes para garantir o rompimento do ciclo inter-geracional de pobreza e garantir o mínimo de dignidade a essas famílias.

Por sua vez, as políticas referentes ao eixo de Inclusão Social e de Redução da Desigualdade do PPA compreendem:

Sistema de Garantia de Renda e de Serviços Sociais (sistema público de educação, Sistema Único de Saúde, Sistema Único de Assistência Social, Pagamento de benefícios sociais);

Inclusão Produtiva (garantir a porta de saída da pobreza inter-geracional. Áreas-chave educação, emprego, crédito);

Infraestrutura Social (saneamento, habitação, mobilidade urbana, CRAS/CREAS, Agências da Previdência, SINES, hospitais e escolas).

Observa-se que as políticas de Inclusão Social e de Redução da Desigualdade demandam uma atuação inter-setorial, com vistas ao seu êxito. Assim, por essa política do PPA, torna-se relevante avaliar a entrega de bens e serviços públicos à população vulnerável.

Observar se os produtos que estão sendo entregues são de qualidade e se a ação pública de oferta de serviços, além de efetiva, está sendo eficiente é fundamental para os resultados dessa política. Dados os recursos escassos, a priorização do funcionamento das estruturas e programas estatais em regiões de elevada vulnerabilidade potencializa o impacto das políticas públicas e mitiga a desigualdade existente no Brasil. Ademais, alocar recursos a regiões com maior nível de dependência e vulnerabilidade aumenta a eficiência e a efetividade do gasto em políticas públicas sociais, pois o benefício marginal da intervenção pública nessas localidades é muito maior do que em outras menos desfavorecidas.

De acordo com os princípios orientadores da posição do Brasil em relação à agenda 2030, o Brasil considera que a erradicação da pobreza, em todas as suas manifestações, deve constar como primeira prioridade nas iniciativas para o desenvolvimento sustentável. Com base na

experiência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, tem assinalado a importância de que essa prioridade permeie o conjunto dos ODS na forma de eixo central, em linha com o reconhecimento, oriundo da Rio+20, de que a erradicação da pobreza constitui o maior desafio global da atualidade e requisito indispensável para se alcançar o desenvolvimento sustentável. O Brasil tem destacado, ainda, as múltiplas dimensões da pobreza e seus vínculos com outras áreas do desenvolvimento sustentável. O Brasil advoga a adoção de medidas universais de proteção social - de forma a assegurar piso mínimo de proteção para prevenir ou reduzir a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social - bem como a progressiva elevação dos níveis de proteção oferecidos. O Governo brasileiro defende, ademais, que a abordagem universal seja complementada com medidas específicas, voltadas a alcançar grupos vulneráveis e/ou marginalizados que, por diferentes razões, tendem, quando não são especificamente focados pelas políticas públicas, a ter dificuldades para se beneficiar das medidas oferecidas de forma universal. O Brasil advoga, portanto, que políticas de caráter universal devem ser associadas a políticas de caráter transversal voltadas a abordar as necessidades específicas de grupos em situação de vulnerabilidade.

Como signatário dos ODS, o Brasil se comprometeu a envidar esforços para "acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares" (Objetivo 1). Para tanto deve:

1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US$ 1,25 por dia;
1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais;
1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis;
1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças;
1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais;

1.a Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões;

1.b Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza;

Apesar do acordo ter sido assinado em 2015, até o presente momento não há evidências de que esses resultados estão, de fato, sendo

alcançados. Considerando a importância do tema e a diretriz do TCU de fiscalizar o resultado de políticas e programas de governo, faz-se mister a atuação do TCU no sentido de fiscalizar essas políticas públicas.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Gestão dos regimes de previdência

FUNÇÃO DE GOVERNO

09. PREVIDÊNCIA SOCIAL

ODS

Erradicação da pobreza

DESAFIOS NACIONAIS

Aumentar a integridade e o combate a fraude e corrupção | Aumentar a transparência da administração pública | Garantir a sustentabilidade dos regimes de previdência | Melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Casa Civil da Presidência da República
- Instituto Nacional do Seguro Social
- Secretaria da Receita Federal do Brasil
- Secretaria-Geral do Ministério da Defesa
- Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar
- Subsecretaria do Regime Geral de Previdência Social
- Superintendência Nacional de Previdência Complementar

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

A gestão da Previdência Social envolve o RGPS, RPPS da União, RPPS de estados e municípios, e a Previdência Complementar. Inúmeros riscos estão associados a esse complexo sistema, tais como aqueles relativos à sustentabilidade e controles relativos à concessão de benefícios e arrecadação de contribuições, todos com alta relevância social e materialidade.

A gestão do RGPS, em grande parte realizada pelo INSS, envolve atividades e procedimentos de alta complexidade e grande volume. A autarquia concede milhões de benefícios novos por ano e realiza o pagamento mensal de mais de 30 milhões de benefícios. Esses processos envolvem em torno de 1500 agências/unidades espalhadas por todo o país e mais de 35 mil servidores. As operações e pagamentos geram despesas de, aproximadamente, R$ 450 bilhões por ano.

A administração dos regimes próprios enfrenta diversas dificuldades, tais como o frequente desequilíbrio fiscal dos entes federados, a necessidade de supervisionar mais de 2000 regimes em estados e municípios, a complexidade da situação jurídica relacionada à supervisão que o governo federal tem que exercer sobre entidades controladas por entes federados autônomos, a quantidade enorme de informações cadastrais que precisam ser geridas relativas a todos os servidores públicos do país, dentre outras.

A fiscalização da previdência complementar, realizada em primeiro grau pela Previc, abarca mais de 300 entidades fechadas de previdência complementar que gerem em torno de R$ 800 bilhões por ano de recursos em investimentos.

A gestão desse complexo sistema envolve relevantes riscos, dentre os quais podem ser mencionados os seguintes: erros e fraudes na concessão ou pagamento de benefícios; ineficiência na gestão de milhares de imóveis; falta de sustentabilidade do regime; ineficiência na defesa jurídica da instituição frente ao grande volume de judicialização em processos de reconhecimento de direito; ineficiências na gestão de processos de TI necessários para o desempenho das atividades; dentre outros.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Controles e contratos na área da saúde

FUNÇÃO DE GOVERNO

10. SAÚDE

ODS

Saúde de qualidade

DESAFIOS NACIONAIS

Aumentar a integridade e o combate a fraude e corrupção | Aumentar a transparência da administração pública | Melhorar a governança e a gestão pública | Melhorar a qualidade da saúde

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde
- Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
- Secretaria de Atenção à Saúde
- Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos
- Secretaria Executiva do Ministério da Saúde

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Controles na área da saúde

Levantamento realizado em 2016 (TC 011.770/2015-5), com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a situação da governança e gestão em saúde nas esferas estadual, distrital e municipal, apontou baixa maturidade nos controles desses entes. Entre as 4024 entidades respondentes, mais de 70% encontravam-se em nível inicial de maturidade em relação ao controle.

Além disso, fiscalizações realizadas em diversos programas na área de saúde e em órgãos da administração direta e indireta apontaram fragilidades nos controles. Como exemplo, podemos citar a deficiência na implantação do Cartão Nacional de Saúde para controle da execução descentralizada dos serviços prestados no SUS.

O Ministério da Saúde possui diversos sistemas de informação de saúde (SIA/SUS – Sistemas de Informações Ambulatoriais do SUS; SIH/SUS – Sistema de Informações Hospitalares; Sinan – Sistema de Informação sobre Agravos de Notificação; SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade; SINASC – Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos; SIAB – Sistema de Informação da Atenção Básica; SISVAN – Sistema de Informações de Vigilância Alimentar e Nutricional; SI-PNI – Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunização; CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos em Saúde; entre outros) que são alimentados de forma centralizada.

O Cartão Nacional de Saúde – Cartão SUS – está previsto nos normativos do SUS desde a segunda metade da década de 90 e tem sido anunciado como uma ferramenta fundamental para possibilitar o controle da execução descentralizada dos serviços diante do caráter nacional e único do sistema público de saúde.

Após investimentos iniciais com a destinação de recursos do projeto Reforsus, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, as ações do MS para a implantação do Cartão SUS foram praticamente paralisadas no primeiro semestre de 2003, alegando-se a necessidade de migração dos sistemas proprietários para software livre.

Em 2004, o Ministério da Saúde determinou que os procedimentos ambulatoriais e hospitalares que exigissem autorização prévia fossem obrigatoriamente acompanhados da identificação dos usuários por meio do número do Cartão SUS. Com isso, as instituições de saúde públicas e

conveniadas passaram a efetuar o cadastramento dos usuários que não pudessem informar o número do cartão no ato do atendimento, adotando-se uma numeração provisória que resultou na proliferação de cadastros duplicados (estimados em 27% dos registros, em 2011).

Nos anos seguintes ao término do projeto piloto, não houve evolução significativa na implantação do Cartão SUS, apesar do grande volume de gastos efetuados no âmbito das Ações Orçamentárias 3914 (Implantação do Cartão Nacional do Sistema Único de Saúde – SUS) e 6152 (Cartão Nacional de Saúde): despesa líquida no valor de R$ 642.406.914 (2001-2014), segundo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e Portal Orçamento do Senado Federal.

Vários problemas foram relatados ao longo dos anos como causas de insucesso na implantação do Cartão SUS, tais como sistemas independentes de cadastramento de usuários utilizados por vários municípios, sem integração com o cadastro nacional; expansão não planejada; emissão centralizada do cartão pelo Ministério da Saúde e dificuldades de entrega do cartão definitivo ao seu proprietário; problemas na transmissão dos cadastros para a base de dados federal; entre outros.

Uma vez que a materialidade dos recursos públicos aplicados desde o início do projeto contrastava com a ausência de resultado das ações, o Tribunal realizou fiscalizações, em 2009 e 2011, que apontaram riscos de: transformação do Cartão SUS em apenas um cadastro de usuários e de seus domicílios; sucateamento e obsolescência dos equipamentos adquiridos no projeto piloto; utilização do número do Cartão SUS para fraudar internações e procedimentos de alto custo; perda do conhecimento adquirido no treinamento para a operação do sistema e deslocamento dos recursos humanos treinados para outras atividades.

Em 2014, o Ministério da Saúde informou a existência de quinze sistemas estratégicos de informação do órgão operando de modo integrado à base de dados do Cartão, com previsão de integrar mais treze até o final de 2015. O desenvolvimento e a disponibilização desses sistemas para estados e municípios têm sido discutidos na Comissão Intergestores Bipartite (CIB). A par disso, o Ministério ofereceu aos entes federados acesso ao web service do Cartão Nacional de Saúde. Com isso, estados e municípios podem utilizar, por meio de seus sistemas de informação próprios, a base de dados do Cartão.

Quanto à duplicidade de cadastros, o Ministério afirmou que o Sistema de Cadastro de Usuários do SUS (CADSUS Web) foi modernizado, com a aquisição de ferramenta de higienização de dados, a fim de evitar esse problema. Além disso, os cadastros estão sendo validados a partir da base de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Em 2013, o Ministério da Saúde lançou o Portal de Saúde do Cidadão, onde é possível acessar informações sobre o cadastro no SUS, emitir o Cartão Nacional de Saúde e consultar informações de internação hospitalar, procedimentos de média e alta complexidade, procedimentos ambulatoriais e dispensação de medicamentos do Programa Farmácia Popular. O acesso a essas informações é restrito ao usuário e médicos autorizados.

O sistema e-SUS Atenção Básica (e-SUS AB), que visa reestruturar as informações da Atenção Básica em nível nacional, também pretende permitir o uso do prontuário eletrônico do cidadão.

Recentemente, o Ministério da Saúde apresentou trabalhos para implantação do registro eletrônico do SUS, com expectativa de que até 2018 uma plataforma reúna prontuários eletrônicos, registro eletrônico de saúde e um conjunto mínimo de informações.

As expectativas em torno do Cartão se justificam pelos significativos impactos positivos que pode gerar no SUS, por identificar com segurança o cidadão, permitindo criar vinculação entre o usuário, o profissional e a unidade de saúde onde foram realizadas as ações e serviços; fornecer informações relevantes para tomada de decisão dos gestores; e possibilitar a compensação financeira entre estados e regiões de saúde. Em razão disso, há necessidade de se verificar a regularidade das ações do MS para implantação do cartão.

Contratos na área da saúde

Esta situação-problema agrega outras que apontam fragilidades na gestão de contratos da saúde. Tais problemas envolvem diferentes momentos do processo e de controles e pode implicar em diversos prejuízos para a Administração. Destacam-se: problemas no planejamento que deve preceder a contratação de organizações sociais; irregularidades em aquisições de medicamentos e materiais médico-hospitalares; contratos de serviços na média e alta complexidade com falhas em controles.

Falhas nas contratações de prestadores de serviços de saúde de alta complexidade

Esse Levantamento e as auditorias já realizadas pela Secex/RN apontaram a existência de disfunções na distribuição dos serviços de saúde entre as redes pública e privada do Rio Grande do Norte, além de apontar falhas nos controles internos de verificação da produção dos serviços de MAC. O programa Fantástico noticiou em 8/9/2013, a realização de procedimentos fictícios, como partos realizados em homem e procedimentos ocorridos em pessoas mortas. Ressalte-se que os procedimentos MAC são os mais caros da Tabela SUS. Assim, dada a materialidade afeta a este objeto de controle, entende-se cabível a realização de fiscalização nos procedimentos de alta complexidade hospitalar realizada pela rede privada.

Baixo nível de governança na aquisição de medicamentos por parte da administração pública, frente a um mercado oligopolizado, com riscos de aquisições antieconômicas.

Levantamento no Painel de Informações Alice permite identificar grande número de aquisições de alta materialidade por parte de hospitais dos Comandos Militares ou ligados a Universidades. Além da alta materialidade, vários dos editais das licitações relativas a essas aquisições foram enquadrados em tipologias de risco e representações foram apresentadas por licitantes apontando irregularidades em certames licitatórios voltados à aquisição de medicamentos. A Situação Problema 2317, destacou que, regionalmente, o mercado de remédios tende a ser oligopolizado, trazendo o risco de baixa competitividade nos certames, além da formação de conluio com agentes públicos a fim de restringir e direcionar certames licitatórios, para posterior prática de superfaturamento durante o fornecimento.

Aquisição de medicamentos pelos fundos municipais de saúde em

valores acima dos preços de referência dos bancos públicos

Estão disponíveis no Brasil bancos de preços públicos de referência para aquisição de medicamentos, tais como o CMED da Anvisa e o BPS do Ministério da Saúde. Apesar disso, as compras governamentais de medicamentos pelos municípios, por meio de seus fundos municipais de saúde - cuja parcela significativa da composição de seus recursos é oriunda de transferências federais via Fundo Nacional de Saúde, são realizadas em valores superiores aos preços médios e máximos estabelecidos nesses bancos públicos. Além disso, de forma recorrente, boa parte dos municípios não adere às atas de registros de preços realizadas pelos estados para a aquisição de medicamentos.

Problemas e deficiências na aquisição, armazenamento e distribuição de medicamentos na Atenção Básica em Saúde

O ciclo da Assistência Farmacêutica pode ser dividido em 6 etapas:
1º) Seleção;
2º) Programação;
3º) Aquisição;
4º) Armazenamento;
5º) Distribuição
6º) Utilização: Prescrição, dispensação e uso.

Fiscalizações realizadas pelo TCU, CGU e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) apontam a ocorrência de irregularidades e problemas no ciclo da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica:

- Ausência de planejamento sistematizado e gestão inadequada da assistência farmacêutica, gerando riscos de desabastecimento de determinados medicamentos;
- Desperdício de recursos, devido à eventual expiração do prazo de validade de medicamentos comprados em excesso, ocasionando a falta de alguns medicamentos e a sobra de outros;
- Recebimento de medicamentos com data próxima ao vencimento, acarretando também prejuízos ao erário, devido à perda de medicamentos
- Armazenamento inadequado de medicamentos, inclusive com segurança frágil (equipamentos de segurança inadequados), no que toca à estrutura física, capacidade instalada, controle de estoques;
- Os governos estaduais não estão desempenhando as suas atribuições definidas na Política Nacional de Medicamentos, não auxiliando nem coordenando os municípios, ocasionando deficiências na seleção de medicamentos por parte dos municípios (que não utilizam critérios técnicos para a elaboração da relação de medicamentos municipais);
- Atuação insatisfatória dos conselhos estadual e municipais de saúde na formulação da política de Assistência Farmacêutica e no controle da execução dos serviços de atenção básica, tendo sido constatada, ainda, a deficiência na promoção de ações que promovam a mobilização e a participação da comunidade pelos conselhos de saúde, o que dificulta o controle social;
- O TCE/MG constatou deficiências na distribuição e aquisição de medicamentos básicos pela Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais (SES/MG), ocasionando a indisponibilidade de medicamentos nos municípios e recebimento de medicamentos com data próxima ao vencimento, comprometendo a programação em prejuízo da população e acarretando prejuízos

ao erário, devido à perda de medicamentos.

Os recursos federais relativos à Assistência Farmacêutica na Assistência Básica têm sido alocados na Lei Orçamentária Anual (LOA) no Programa 2015 (“Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) ”), Ação 20AE (“Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde”), tendo como Unidade Orçamentária (UO) responsável o Fundo Nacional de Saúde - FNS (36901).

O volume de recursos alocados na LOA nos últimos anos foi de:

a) 2012: R$ 1.162.290.000,00;
b) 2013: R$ 1.236.150.000,00;
c) 2014: R$ 1.374.491.100,00;
d) 2015: R$ 1.528.024.600,00; e
e) 2016: R$ 1.520.000.000,00.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Desempenho e qualidade da educação básica

FUNÇÃO DE GOVERNO

12. EDUCAÇÃO

ODS

Educação de qualidade

DESAFIOS NACIONAIS

Melhorar a qualidade da educação

ÓRGÃO/ENTIDADE RESPONSÁVEL

- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- Secretaria Executiva do Ministério da Educação

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Apesar da melhora no desempenho dos estudantes brasileiros no PISA - Programa Internacional de Avaliação de Alunos, coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no período de 2003 a 2012, o Brasil ficou na 58º; posição em Matemática em 2012 dentre os 65 países avaliados, atrás de Chile (51º;) e Uruguai (55º) e à frente de Argentina (59º), Colômbia (62º) e Peru (65º). O resultado do Brasil também foi bem abaixo da média em leitura e Ciências.

O documento The Global Information Technology Report 2016, editado por Silja Baller, do Fórum Econômico Mundial, Soumitra Dutta, da Cornell University, e Bruno Lanvin, do INSEAD, analisou dados de 139 países sob vários aspectos, dentre eles, a educação, com os seguintes resultados:

- quanto à qualidade do sistema de educação, o Brasil ficou com a 131º posição entre os 139 países, atrás de Chile (86º; posição), Bolívia (105º), Argentina (108º), Uruguai (113º), Venezuela (128º) e Peru (129º) e à frente do Paraguai (139º);
- relativamente à qualidade da educação em Matemática e Ciências, o Brasil ficou na 133º colocação, atrás de Chile (107º), Argentina (113º), Venezuela (116º), Colômbia (117º) e Bolívia (125º) e à frente de Peru (136º) e Paraguai (138º);
- em referência à taxa de adultos alfabetizados, o Brasil ficou na 66º posição, atrás de todos os países sul-americanos avaliados: Argentina (30º), Chile (36º), Bolívia (45º), Paraguai (46º), Venezuela (47º), Peru (56º) e Equador (57º);
- o Brasil ocupa ainda a 49º posição em taxa de matrícula no ensino médio (escola secundária), atrás de Argentina (28º), Equador (31º) e Chile (40º) e à frente de Colômbia (52º), Peru (63º), Venezuela (69º) e Uruguai (73º).

Esses dados indicam o baixo desempenho da educação no Brasil comparativamente com outros países, inclusive os da América do Sul.

A situação é mais crítica no ensino médio, que possui menor taxa de matrícula líquida e pior desempenho no índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, comparativamente com a educação de ensino fundamental.

O Relatório Sistêmico de Fiscalização da Educação de 2014, elaborado pela Secex-Educação do TCU, indicou, com base em dados do PNAD/IBGE, baixo desempenho escolar de alunos do ensino médio das redes públicas estadual e municipal, taxa líquida de matrícula no ensino médio de 54,4% e índice de jovens de 19 anos que não haviam concluído o ensino médio de 48,2%.

O Plano Nacional de Educação - PNE (Lei 13.005/2014) estabeleceu como metas universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência do PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.

Além disso, o PNE estabeleceu como meta a elevação do índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb nacional previsto para o ensino médio de 4,3 em 2015 para 5,2 em 2021.

Entretanto, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, a meta do Ideb nacional prevista para o ensino médio, de 4,3 em 2015, não foi atingida, tendo estacionado de 2011 a 2015 em 3,7.

O Ideb, indicador que pode variar de 0 a 10, é calculado a partir de dois componentes: taxa de rendimento escolar (aprovação) e médias de desempenho nos exames padronizados aplicados pelo Inep, que medem a proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática.

É notável o pior desempenho do ensino médio medido pelo Ideb nacional (3,7 em 2015) em comparação com o Ideb nacional relativo aos anos iniciais do Ensino Fundamental (5,5 em 2015) e aos anos finais do Ensino Fundamental (4,5 em 2015), cabendo registrar que a média nacional do Ideb do ensino médio é elevada pelo melhor desempenho dos alunos do ensino médio de escolas privadas (5,3 em 2015) em relação ao Ideb do ensino médio da rede estadual e pública (3.5).

O Plano Plurianual - PPA 2016-2019 do Estado de São Paulo (Lei Estadual 16.082/2015), o qual foi precedido por audiências públicas presenciais e por via eletrônica, abertas à participação de todos os cidadãos interessados, resultou na confirmação do diagnóstico de que a educação de ensino médio também no Estado de São Paulo possui desempenho pior que a educação de ensino fundamental.

Cabe registrar a relevância da educação para a população do Estado de São Paulo, que, dentre 22 temas de políticas públicas pré-selecionados, escolheu Educação Básica de qualidade para todos como prioridade número 1 nas audiências públicas para o PPA 2016-2019 do Estado de São Paulo, com 8,7% dos votos. Em segundo e terceiro lugares, ficaram os temas Acesso a serviços de saúde de qualidade e Gestão Pública eficiente, transparente e combate à corrupção, respectivamente, com 7,5% e 7,3% dos votos.

De acordo com o PPA 2016-2019 do Estado de São Paulo, em 2013, a taxa de atendimento da população de 15 a 17 anos era de 85% - patamar em torno do qual este indicador tem flutuado desde o início dos anos 2000 - e a taxa de escolarização líquida no ensino médio, pouco superior a 78%, em 2014. O abandono dos alunos desse nível de ensino é menor do que no passado, mas ainda preocupa. Seu indicador tem se mantido em torno dos 5,5% ao longo desta década, indicando a necessidade de cuidar desse tema, pois, como se sabe, a interrupção dos estudos restringe as oportunidades de progresso desses jovens ao diminuir suas chances de ingressar em postos de trabalho de melhor qualidade e ao impedi-los de avançar para o ensino superior. Modificar essa situação é um dos principais desafios a serem enfrentados nos próximos anos pela sociedade paulista.

O PPA 2016-2019 do Estado de São Paulo evidencia também que o Ideb

no Estado tem evoluído de forma consistente apenas nos anos iniciais do ensino fundamental. Nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, sua trajetória vem se mostrando mais lenta que a desejável, o que sugere a necessidade de atenção especial para superar essa situação.

O Ideb relativo ao Ensino Médio no Estado de São Paulo foi de 3,9 em 2007 e 2009 e de 4,1 em 2011 e 2013.

O PPA 2016-2019 do Estado de São Paulo estabeleceu como Objetivo Estratégico 02- População educada e capacitada ao desenvolvimento pessoal e profissional, independente de condições físicas, psicológicas, cor, etnia, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, renda e idade e projetou o aumento dos seguintes indicadores de impacto: aumentar a média de estudo da população de 15 a 64 anos, que era de 9,46 anos em 2013; elevar a nota do Ideb referente aos anos finais do Ensino Fundamental, que era de 4,7 em 2013; aumentar a Taxa Bruta de Matrícula no Ensino Superior, que era de 34,9 em 2013; e elevar a taxa de escolarização líquida no Ensino Médio, que era de 78,35% em 2014.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Alcance das metas do Plano Nacional de Educação

FUNÇÃO DE GOVERNO
12. EDUCAÇÃO

ODS
Educação de qualidade

DESAFIOS NACIONAIS
Melhorar a qualidade da educação

ÓRGÃO/ENTIDADE RESPONSÁVEL
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- Secretaria Executiva do Ministério da Educação

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?
O PNE busca unificar os esforços da União, estados e municípios na superação dos diversos problemas que a educação brasileira apresenta, como baixo resultado dos alunos, falta de escolas e creches, evasão, etc.

Dadas sua complexidade e abrangência, o PNE enfrenta dificuldades de coordenação, gestão e financiamento. Após quase 3 anos da lei que institui o plano, os resultados estão muito aquém do previsto, com resultados não satisfatórios das metas previstas.

O risco de não intervir de maneira sistemática e continuada é mais uma década perdida na educação, com consequências e custos irrecuperáveis para a sociedade e para o país.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Mobilidade nas grandes cidades

FUNÇÃO DE GOVERNO

15. URBANISMO

ODS

Cidades e Comunidades Sustentáveis

DESAFIOS NACIONAIS

Melhorar a qualidade de vida nas cidades

ÓRGÃO/ENTIDADE RESPONSÁVEL

- Secretaria Executiva do Ministério das Cidades
- Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

A mobilidade nas grandes cidades está entre as piores do mundo, com elevado tempo de deslocamento casa-trabalho e deficientes sistemas de transporte público de massa. A baixa mobilidade degrada a qualidade de vida da população, além de reduzir a competitividade da economia.

Com efeito, notícias da imprensa mostram um quadro de graves problemas na mobilidade urbana brasileira, com baixo índice de satisfação dos usuários, falta de pontualidade, serviço precário etc.

Apesar dos vultosos investimentos federais em obras e empreendimentos de mobilidade urbana, verifica-se um quadro problemático nas cidades brasileiras no que tange a sua mobilidade.

Não tem ocorrido a devida priorização aos modos de transporte não motorizados e ao transporte público coletivo, o que contraria a Lei 12.587/2012. Ainda são relevantes os subsídios oferecidos ao preço da gasolina. Não têm sido adotadas medidas de desestímulo ao uso do automóvel, acarretando dificuldades de mobilidade nas cidades brasileiras.

Em outro prisma, os empreendimentos custeados com recursos federais têm experimentado baixo avanço físico e lentidão em sua execução, o que agrava o problema. Poucas obras de mobilidade previstas para a Copa do Mundo de 2014, por exemplo, foram concluídas até o momento.

Verifica-se, portanto, um quadro de baixa eficácia dos investimentos federais nesse setor.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Déficit habitacional

FUNÇÃO DE GOVERNO

16. HABITAÇÃO

ODS

Cidades e Comunidades Sustentáveis

DESAFIOS NACIONAIS

Melhorar a qualidade de vida nas cidades

ÓRGÃO/ENTIDADE RESPONSÁVEL

- Banco do Brasil S.A.
- Caixa Econômica Federal
- Fundo de Arrendamento Residencial
- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- Fundo Garantidor da Habitação Popular
- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
- Secretaria Nacional de Habitação

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Segundo o estudo "Um espaço para o desenvolvimento: os mercados habitacionais da América Latina e Caribe", publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2012), 33% das famílias brasileiras não contam com uma moradia ou vivem em condições habitacionais precárias.

Uma das expressões utilizadas para representar essa carência de moradia é o "déficit habitacional", cujo conceito pode ser subdividido em dois tipos: quantitativo e qualitativo.

O déficit quantitativo está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias, ou seja, à necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais. Engloba aquelas residências sem condições mínimas de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque em função da coabitação familiar forçada, dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade.

De acordo com o estudo "Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012", publicado pela Fundação João Pinheiro, em 2015, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2012, o déficit habitacional quantitativo estimado correspondia a 5,43 milhões de domicílios, dos quais 85,9% estavam localizados nas áreas urbanas.

O déficit qualitativo, por sua vez, não está relacionado ao dimensionamento do estoque de habitações, mas sim às suas especificidades internas. São habitações que não proporcionam condições desejáveis de habitação. Enquadram-se nessa classificação os seguintes domicílios:

- com carência de infraestrutura básica (iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de resíduos sólidos);
- com adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios (número de moradores no domicílio é superior a três por dormitório);
- com problemas de natureza fundiária (morador detém a posse do imóvel, mas não o título de propriedade do terreno onde ele

se localiza);

- com cobertura inadequada (domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha);
- com ausência de banheiro ou sanitário de uso exclusivo;
- com alto grau de depreciação.

Segundo o retro citado estudo da Fundação João Pinheiro, o déficit qualitativo no Brasil é significativamente maior que o déficit quantitativo, sendo a carência de infraestrutura um desafio a ser enfrentado pelos diversos governos (federal, estaduais e municipais). São mais de dez milhões de moradias carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura (esgotamento sanitário, água potável, energia elétrica, etc.).

Também merece menção a quantidade de moradias com inadequação fundiária. São mais de dois milhões em todo o Brasil implantadas em áreas não regularizadas.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Infraestrutura de saneamento básico

FUNÇÃO DE GOVERNO

17. SANEAMENTO

ODS

Água limpa e saneamento

DESAFIOS NACIONAIS

Assegurar água e saneamento para todos | Melhorar a qualidade de vida nas cidades

ÓRGÃO/ENTIDADE RESPONSÁVEL

- Fundação Nacional de Saúde
- Secretaria Executiva do Ministério das Cidades
- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

A falta de saneamento básico constitui um dos maiores problemas de saúde pública no mundo e no Brasil. A ausência dessa infraestrutura relaciona-se diretamente ao aumento de gastos com tratamento de doenças infecciosas e parasitárias, com absenteísmo no trabalho, com perda de produtividade, com degradação do meio ambiente etc.

Em 2010, segundo o IBGE, a cobertura da rede de esgoto era inferior a 50% em 18 estados. Enquanto AM indicava 40,24% de cobertura, os estados do PA, PI, TO, MA, AP e RO apresentavam valores abaixo de 30%.

Nesse mesmo ano, SP e DF possuíam aproximadamente 95% de cobertura em rede de água, e estados do Norte brasileiro apresentavam índices inferiores a 63%, com destaque para RO com 37,64%; MT encontrava-se na 19º posição, tanto em abastecimento de água quanto em tratamento de esgoto.

Dados do Serviço Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS -, do Ministério das Cidades, registram que, em 2011, SC e RS apresentavam índices de cobertura de rede de esgoto de 17,8% e de 25,8%, respectivamente.

Em termos regionais a diferença também é notável. De acordo com o SNIS, em 2012, por exemplo, a região Norte apresentava coberturas de redes de água e de esgoto de 55,2% e de 9,2%, respectivamente, e a Sudeste 91,8% e 75,4%.

Essa mesma discrepância é observada quando se avalia os índices de cobertura entre as áreas urbana e rural brasileiras. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD -, de 2009, 66,89% dos domicílios urbanos tinham esgotamento sanitário adequado, e no meio rural apenas 30,83%. Em relação à coleta de lixo, a diferença era ainda maior, sendo, respectivamente, de 98,27% e 31,65% os índices de domicílios atendidos nas áreas urbana e rural.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Infraestrutura hídrica

FUNÇÃO DE GOVERNO
18. GESTÃO AMBIENTAL

ODS
Água limpa e saneamento

DESAFIOS NACIONAIS
Assegurar água e saneamento para todos | Aumentar a produtividade e a competitividade do país | Aumentar a transparência da administração pública | Garantir a sustentabilidade ambiental | Melhorar a governança e a gestão pública

ÓRGÃO/ENTIDADE RESPONSÁVEL
- Agência Nacional de Águas
- Secretaria de Infraestrutura Hídrica

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?
O crescimento populacional, a industrialização, a expansão da agricultura e as mudanças climáticas, fenômenos inerentes ao desenvolvimento do país, vêm, constante e inevitavelmente contribuindo para o processo de degradação e escassez dos recursos hídricos. Dessa forma, a atual crise hídrica brasileira encara, fundamentalmente, dois obstáculos: a escassez e a qualidade do recurso hídrico (Lanna, 2015).

A importância de uma gestão eficaz aumenta, quando se tem em vista a distribuição dos recursos hídricos no planeta. No Brasil, que detém aproximadamente 14% da água utilizável do mundo, a desigualdade da distribuição interna de água exige um adequado gerenciamento, com o intuito de mitigar problemas relacionados à escassez hídrica. Isto porque a distribuição regional dos recursos hídricos é de aproximadamente 80% para a região hidrográfica amazônica, onde se encontra o menor contingente populacional e valores reduzidos de demandas consuntivas, enquanto que os 20% restantes abastecem o resto da população brasileira.

Ao inscrever o Plano de Recursos Hídricos como um dos instrumentos de gestão, ao lado da outorga de direitos de uso, do enquadramento dos corpos hídricos, da cobrança e do sistema de informações sobre recursos hídricos, a Lei 9.433/1997 concedeu-lhe implicitamente a condição de orientador da gestão. Assim, o Plano de Recursos Hídricos tem o papel de estabelecer as diretrizes para a aplicação dos instrumentos previstos pela lei (ANA, 2013).

Portanto, o Plano Nacional de Recursos Hídricos em conjunto com os Planos Estaduais de Recursos Hídricos e os Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas são responsáveis pelas diretrizes gerais, definição de linhas de ação, metas e estratégias. Porém, não existe uma definição clara das interfaces desses planos, existindo muitas vezes superposições, e por estarem num patamar estratégico, são planos mais genéricos.

Ainda não existe um planejamento consolidado de infraestrutura hídrica onde constem estratégias de desenvolvimento, com definição de etapas do processo decisório, de critérios e de mecanismos para identificação de prioridades que resultem em um portfólio de intervenções estruturantes que tragam segurança hídrica à população brasileira, minimizando os efeitos de eventos críticos (secas ou cheias) e o desequilíbrio entre a oferta e a demanda de água.
Hoje as ações de infraestrutura hídrica são, em geral, definidas a partir de demandas individuais dos estados e municípios, cujo processo decisório de escolha não tem critérios de priorização definidos.

Nesse sentido, cabe destacar que o PPA 2016-2019 estabeleceu como um

dos objetivos do programa de recursos hídricos "Fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica" (objetivo 0549 do programa 2084). Dentro desse objetivo, foram definidas como metas "Elaborar o marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica" e "Concluir o Plano Nacional de Segurança Hídrica, por meio do diagnóstico da infraestrutura hídrica do país e da definição de critérios para a priorização e seleção de investimentos".

Registre-se, ainda, que a Agência Nacional de Águas e o Ministério da Integração Nacional já iniciaram os estudos para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica, cuja contratação encontra-se em andamento, com foco nas intervenções consideradas estruturantes. O intuito do Plano é a identificação das intervenções cruciais para a solução de problemas relacionados à garantia de oferta de água, ao controle de inundações e ao estabelecimento de um programa de ações em torno de suas concretizações, além de assegurar à população segurança hídrica por meio da garantia de que disporá de oferta de água e da proteção contra eventos extremos (ANA, 2013).

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Licenciamento ambiental

FUNÇÃO DE GOVERNO

18. GESTÃO AMBIENTAL

ODS

Vida Sobre a Terra

DESAFIOS NACIONAIS

Garantir a sustentabilidade ambiental

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Casa Civil da Presidência da República
- Fundação Nacional do Índio
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

O Licenciamento Ambiental é um instrumento de gestão da Política Nacional de Meio Ambiente, pelo qual a administração pública controla as atividades humanas que interferem no meio ambiente, com o objetivo de conciliar o desenvolvimento econômico com o uso dos recursos naturais, assegurando a sustentabilidade dos ecossistemas em suas variabilidades físicas, bióticas, socioculturais e econômicas. Estão sujeitos ao licenciamento ambiental a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental.

O Licenciamento Ambiental é um instrumento complexo. Além de envolver os órgãos ambientais nos níveis federal, estadual e municipal, a depender da área afetada pelo projeto, a obtenção da licença estará condicionada a parecer de órgãos e entidades intervenientes, como a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Em casos específicos, pode haver a necessidade de manifestação de órgãos como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Agência Nacional de Mineração (ANM), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Águas (ANA).

O Licenciamento Ambiental tem sido alvo de críticas por parte de diversos atores. Parte do setor produtivo tem a percepção de que o instrumento é burocrático, lento, ineficiente e imprevisível, devido à complexidade do arcabouço normativo aplicável e à subjetividade nos procedimentos de avaliação de impacto ambiental. Nesse sentido, o processo aumentaria excessivamente o prazo e os custos de obras, prejudicando a competitividade da economia nacional. O TCU já identificou em fiscalizações problemas recorrentes e atrasos frequentes em grandes obras de infraestrutura em razão de entraves no processo de licenciamento ambiental (Acórdãos 168/2017, 2.723/2017 e 523/2018, todos do Plenário).

Já os ambientalistas entendem que o processo de licenciamento ambiental seria bastante suscetível a pressões políticas e corrupção, deixando de cumprir o objetivo essencial de proteger o meio ambiente.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Incentivos a ciência, tecnologia e inovação

FUNÇÃO DE GOVERNO

19. CIÊNCIA E TECNOLOGIA

ODS

Inovação e Infraestrutura

DESAFIOS NACIONAIS

Aumentar a produtividade e a competitividade do país | Melhorar o desempenho logístico do país | Melhorar os serviços de tecnologia da informação e comunicação | Promover o crescimento econômico sustentado

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- Financiadora de Estudos e Projetos
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- Instituto Nacional de Tecnologia
- Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Baixo índice de competitividade e inovação tecnológica no ranking do Fórum Econômico Mundial.

"...Segundo o Relatório de Competitividade Global 2014-2015 do Fórum Econômico Mundial, o Brasil ocupa a 57º posição no ranking de competitividade e inovação tecnológica (GCI) entre 144 países, o que comprova haver ainda grande potencial de melhoria a ser explorado. Especialmente com relação ao pilar inovação, o Brasil se situa em 62º lugar no referido ranking Econômico Mundial."

Não aproveitamento dos recursos de P&D

Há consenso de que é preciso transformar os conhecimentos gerados a partir da biodiversidade da Amazônia em produtos com valor agregado em toda a cadeia produtiva, os quais devem ter interação com as demandas e realidades do mercado. Assim, o fomento em pesquisas deve ser aplicado em projetos voltados efetivamente para as particularidades e necessidades da região. Ligada a isso, está a necessidade de incentivos para pesquisadores doutores e pós-doutores se estabelecerem na região, com vistas a realizar pesquisas e lecionar nas universidades.

A Lei 8.387/1991, que trata do benefício fiscal concedido às empresas que produzam bens de informática na Zona Franca de Manaus, prevê que a obtenção de vantagens fiscais pelas empresas atuantes nesse ramo (isenção de IPI e redução do II, esta última atrelada à incorporação aos produtos de insumos nacionais) está condicionada à aplicação de 5% do faturamento bruto das indústrias em atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), deduzidos os tributos correspondentes às comercializações.

As aplicações podem ser feitas nas modalidades interna e externa, com limite mínimo de 2,3%, sendo possível a aplicação pela indústria dos 5% nessa última modalidade. Considerando as duas modalidades, os valores podem ser aplicados em: i) projeto próprio da indústria (modalidade interna); ii) convênio com instituição de pesquisa e ensino (modalidade externa); iii) aporte ao Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia, fundo setorial CT-Amazônia, FNDCT-CT-Amazônia (modalidade externa); iv) aporte ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação na Amazônia - FNDCT-CT-Amazônia-ProTI (considerado modalidade interna); iv) aporte a programa prioritário a

cargo do Comitê de Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento – CAPDA (modalidade interna ou externa).

O Comitê das atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia (CAPDA) é composto por representantes do governo, instituições de fomento à pesquisa e inovação, comunidade científica e setor empresarial, cuja designação foi formalizada por meio da Portaria MDIC 224, de 30 de setembro de 2003. Suas atividades estão relacionadas à gestão dos recursos destinados a atividades de pesquisa e desenvolvimento, oriundos dos investimentos realizados pelas empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática que fizeram jus a benefícios fiscais previstos na Lei de Informática 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e alterada pela Lei 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

No que tange a programas prioritários foram estabelecidos sete, por meio da Resolução 2, de 12/3/2004, do CAPDA. No entanto, três deles não saíram do papel, outros três tiveram pouca aderência. Apenas um foi concluído, mas o aporte de recursos recebido das empresas do PIM não alcançou 28% do valor previsto no projeto.

O Fundo Setorial da Amazônia, parte integrante do Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia (FNDCT-CT-Amazônia), tem por objetivo fomentar atividades de pesquisa e desenvolvimento na região amazônica, conforme projeto elaborado pelas empresas brasileiras do setor de informática instaladas na Zona Franca de Manaus. Nesse sentido, todo aporte a esse fundo setorial deve ser aplicado na Amazônia. Os dados apresentados mostram que a aplicação efetiva não alcança 26% do valor arrecadado e que, enquanto a arrecadação aumenta, o fomento a projetos institucionais para pesquisa na Amazônia diminui. Em 2014, o valor aplicado representa ínfimo 1,54% da arrecadação.

Ausência de alinhamento entre os níveis estratégico, tático e operacional na formulação e execução das políticas públicas de CT&I

Em geral, os níveis estratégicos das políticas públicas do país para a área de CT&I não são alinhados com os níveis táticos e operacionais, em especial no incentivo à inovação. Ademais, não há foco em prioridades e objetivos que possam ser avaliados quantitativa e qualitativamente. A falta de foco dificulta o atingimento de resultados mesuráveis e tende a dispersar os investimentos. Por outro lado, não permitem avaliações que aprimorem o planejamento das políticas seguintes.

Ausência ou deficiência de critérios para a concessão de bolsas de pesquisa pelo CNPq.

O CNPq aprova projeto de pesquisas com objetivos genéricos, em temas com maior relação com outras funções de governo - como o controle e a infraestrutura - do que propriamente a ciência, tecnologia e informação.

Como exemplo, tem-se a aprovação de pesquisa para "levantamento de dados e informações e desenvolvimento de análises relacionadas às diversas dimensões associadas à preparação da cidade de Manaus como uma das sub-sedes da Copa do Mundo de 2014", que culminou em tomada de contas especial (TC 022.417/2016-8), o que pode ter acontecido também noutras unidades da federação que abrigaram sub-sedes do evento.

No caso exemplificado, o projeto abarcava subprojetos, conforme as dimensões da matriz de responsabilidade da Copa que seriam alvo da pesquisa: arena, aeroporto, mobilidade urbana, saúde, energia, telecomunicações, turismo e segurança. Em cada uma, deveriam ser realizadas ações de monitoramento da evolução da preparação, avaliação das informações obtidas, prospecção do quadro delineado, e avaliação dos impactos na realidade local.

Todas as dimensões apresentaram planilha de custos com itens idênticos, cada qual totalizando R$ 124.770,00. Causa estranheza que a pesquisa em aspectos como segurança pública e turismo vá necessitar de itens idênticos aos necessários para a pesquisa em obras da envergadura da Arena da Amazônia e do Aeroporto Eduardo Gomes. Mais estranheza ainda causa a liberação de verbas de entidade voltada para a pesquisa com o fim de auxiliar em atividades que mais parecem as desenvolvidas pelos órgãos da rede de controle, a exemplo do próprio TCU (avaliar impactos, monitorar a matriz de responsabilização da Copa etc.).

Não causa estranheza, por outro lado, que, repassados os recursos, não tenha havido prestação de contas, o que ensejou a instauração de TCE. Diante disso, resta questionamento acerca da finalidade precípua do CNPq e de como esta é sopesada na hora de se ponderar os objetivos dos projetos apresentados com o fito de se avaliar a concessão ou não de recursos solicitados.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Sistema Nacional de Crédito Rural

FUNÇÃO DE GOVERNO

20. AGRICULTURA

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Banco Central do Brasil
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- Secretaria do Tesouro Nacional
- Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
- Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

ODS

Erradicação da fome

DESAFIOS NACIONAIS

-

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

O agronegócio representou em 2015 cerca de 21,5% do Produto Interno Bruto Brasileiro, e apresentou um crescimento em relação a 2014 na contramão do apresentado pela indústria e comércio. O crédito rural é o principal instrumento da Política Agrícola brasileira definida na Lei 8.171/1991.

O Sistema Nacional de Crédito Rural é responsável por financiar mais de R$ 180 bilhões por ano para o setor produtivo rural, sendo que aproximadamente R$ 10 bilhões são gastos oriundos do Orçamento Geral da União, e a maior parte desses recursos é operada por bancos públicos.

Nos últimos 15 anos, o crédito rural subsidiado avançou mais do que dez vezes, de R$ 16,05 bilhões em 2000 para R$ 187,7 bilhões na safra 2015/2016, 20% a mais do que na safra anterior. Esses créditos são estratégicos para a manutenção do potencial econômico do agronegócio, para a garantia da segurança alimentar, e para a manutenção de mão de obra alocada no campo. Destacam-se os recursos destinados à agricultura familiar, entre R$ 25 e R$ 30 bilhões, os quais estão diretamente relacionados ao segundo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da ONU, qual seja acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

Foram identificadas, no Levantamento no Sistema Nacional de Crédito Rural, deficiências no planejamento estratégico das ações governamentais, alinhadas a uma estrutura governamental sem definição de órgão central, responsável pela política, e falta de coordenação entre os diversos atores. Não existem fluxos de processos para definição dos Planos Safras, de modo que a construção da política ocorre de maneira informal, suscetível a diversas interferências políticas no processo.

Causas:

- Planos previstos na Lei 8.171/1991 não são implementados;
- órgãos com funções previstas em normativos não exercem suas competências;
- Marco regulatório complexo e disperso;
- Falta de definição de fluxo de processos para construção de planos safras operacionais.

Efeitos:

- Ineficiência da política e não atendimento dos objetivos propostos;

- Vulnerabilidade da política de crédito rural a influência política;
- Risco de descontinuidade da política.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Fiscalização agropecuária

FUNÇÃO DE GOVERNO

20. AGRICULTURA

ODS

Erradicação da fome

DESAFIOS NACIONAIS

Aumentar a produtividade e a competitividade do país

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Atualmente o agronegócio representa 21% do PIB brasileiro e é responsável por metade das exportações, tendo papel ativo no saldo positivo da balança comercial e na geração de empregos no país. No ano de 2017, o segmento foi o de maior crescimento, atingindo a produção de R$ 299 bilhões (13%, frente a uma média de 0,28% de crescimento dos demais setores). Nesse sentido, o sistema de defesa agropecuária é estratégico para garantir a inocuidade dos alimentos e a segurança alimentar.

Não obstante, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) possui graves deficiências na governança e gestão, constatadas por fiscalizações do TCU (Acórdão 588/2018-Plenário).

A CGU também avaliou a suficiência e adequabilidade dos controles internos das ações de Defesa Agropecuária do MAPA, constatando: ausência de medidas de integridade; inexistência de mapeamento e gestão dos riscos, incluindo os relacionados a fraudes na atuação da fiscalização; e fragilidades no planejamento e na definição de critérios técnicos para realização das inspeções, bem como na divulgação dos resultados.

Além disso, operações realizadas pela Polícia Federal, tais como as denominadas "Carne Fraca" e “Trapaça” revelaram que as atividades de fiscalização agropecuária exercida pelo MAPA têm forte suscetibilidade à corrupção.

Questionam-se a eficiência e a eficácia da fiscalização agropecuária, a ausência de planejamento e transparência, além do ambiente de insegurança gerado pela complexidade do arcabouço normativo e pela ausência de objetividade nas avaliações. A desconfiança quanto à idoneidade da fiscalização agropecuária e à segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários brasileiros já acarretou prejuízos econômicos para toda a cadeia do agronegócio e representa risco para o desenvolvimento econômico do Brasil.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Reforma Agrária

FUNÇÃO DE GOVERNO

21. ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA

ODS

Erradicação da fome

DESAFIOS NACIONAIS

-

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Casa Civil da Presidência da República
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Foi identificado que os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária e de supervisão ocupacional dos lotes já ocupados estão sendo executados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) sem a observância dos critérios legais existentes. A seleção de novos beneficiários, via de regra, é direcionada a grupos de pessoas organizadas em movimentos sociais e exclui a oportunidade de outras pessoas participarem do processo seletivo, ainda que se encaixem como público-alvo do programa, por não integrarem o movimento social ao qual aquele processo está direcionado. Quanto aos Projetos de Assentamento existentes, casos como venda de lotes, troca ou abandono são frequentemente realizados devido à falta de supervisão do INCRA nos assentamentos. Novas áreas são desapropriadas para ampliação da reforma agrária sem a solução dos problemas existentes.

Causas:

1. Divulgação do Processo: Ausência de ampla divulgação, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária;
2. Direcionamento: Processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da CF/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade);
3. Classificação: Procedimentos de classificação não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;
4. Requisitos: Inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3°, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966;
5. Eliminação: Ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;
6. Contraditório: Descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;
7. Base de Dados: Inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário;
8. Classificação: Ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia, contrariando o item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, bem como o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;
9. Fiscalização: Ausência de planejamento formalizado para

realização de fiscalizações, contrariando o disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012 bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário; suspensão das fiscalizações.

Efeitos:

1. Conforme cruzamento de dados, foram encontrados 578.547 casos com indícios de irregularidades, nos quais existe algum critério legal que exclui o beneficiário da política, suspeita de que não esteja explorando pessoalmente o lote ou inconsistência na base de dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA);
2. Pessoas indevidamente assentadas que, em razão dessa condição, são beneficiadas em outros programas sociais, como PAA, crédito rural do Pronaf, Assistência Técnica e Extensão Rural, dentre outros;
3. Público alvo fora da reforma agrária;
4. Perdão de dívidas de assentados com indícios de irregularidades.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Políticas de fomento ao desenvolvimento

FUNÇÃO DE GOVERNO

23. COMÉRCIO E SERVICOS

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- Financiadora de Estudos e Projetos
- Secretaria de Desenvolvimento Regional
- Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
- Secretaria-Executiva do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

ODS

Inovação e Infraestrutura

DESAFIOS NACIONAIS

Promover o crescimento econômico sustentado | Aumentar a produtividade e a competitividade do país | Melhorar a qualidade da regulação

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

A superação dos desafios brasileiros para o desenvolvimento necessita de estratégias e ações de médio e longo prazo, que requerem, por sua vez, a articulação e a cooperação de diferentes atores e organizações em prol de objetivos comuns. Diferentemente de um plano estático, tais ações devem ser revistas e aprimoradas, periodicamente, tendo em vista que os desafios do desenvolvimento possuem complexidade crescente e natureza quase-estruturada. Há uma percepção de que o país precisa restabelecer um amplo debate do Estado com a sociedade em relação aos principais desafios para a promoção do desenvolvimento econômico e social de médio e longo prazos de maneira ambientalmente sustentável. Esse debate deve envolver, para além das questões nacionais, as agendas globais para as quais o Brasil assumiu compromissos, em que se destacam as agendas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da 21a Conferência das Partes (COP 21), Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Nesse sentido, o Estado deve definir claramente as suas prioridades, dialogar amplamente com a sociedade e aplicar de forma eficiente os recursos escassos. Há necessidade de reforçar o planejamento específico de sua atuação, com metas bem estabelecidas e, principalmente, o efetivo monitoramento e avaliação de resultados, além de definir de forma transparente os papéis e os espaços de atuação do governo e da iniciativa privada.

Com relação ao eixo econômico, faz-se necessário que haja um crescimento sustentado e inclusivo, o que só será possível com o aumento da produtividade do país. Entre os fatores que contribuem para o aumento da produtividade estão a melhoria do ambiente de negócios, o estimulo à concorrência, o desenvolvimento tecnológico, a capacitação do trabalhador e uma inserção qualificada do país no mercado internacional, o que requer uma postura ativa nas relações internacionais e na busca de novos parceiros comerciais e de investimentos. Para isto, o Estado precisa melhorar sua governança, com maior eficiência e eficácia das ações governamentais, além de implementar ações que visem garantir um ambiente de negócios favorável ao empreendedorismo e investimento, com regras claras, burocracia eficiente e com maior segurança jurídica.

O foco principal do desenvolvimento econômico é elevar a produtividade da economia brasileira, pois o que se deseja é acelerar o crescimento de longo prazo em um cenário especialmente desafiador de

rápida transição demográfica – que terá também fortes impactos sobre a oferta de mão de obra. Para se atenuar os impactos dessa restrição, é preciso melhorar o acesso à educação básica e profissional de qualidade, preparando as pessoas adequadamente para o mercado de trabalho. Além disso, é preciso aumentar significativamente os investimentos e melhorar a qualidade de suas inversões, com destaque para os investimentos em infraestrutura e educação – que têm retornos sociais e econômicos mais elevados. Ressalta-se que a promoção da inovação tecnológica é crucial para o aumento da produtividade e, logo, da competitividade nacional em um cenário de acelerado processo de abertura de mercados. Considerando os esforços nacionais, públicos e privados, na promoção da inovação, o Brasil deverá priorizar e investir fortemente no aumento da produtividade a partir da inovação, a fim de assegurar a competitividade da economia.

Para tanto, uma das principais ferramentas para o alcance desses objetivos é o BNDES, que ocupa papel central no financiamento dos setores econômicos entendidos como estratégicos para o país.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgou, em 22/10/2013, o relatório Estudos Econômicos sobre o Brasil, elaborado pelos economistas João Jalles, Jens Arnold e Pierre Beynet.

Dentre os problemas apontados, destacou a destinação da maior parte dos financiamentos do BNDES para grandes empresas.

Foi sugerido que o BNDES diminuísse gradativamente sua participação no financiamento de grandes empresas e passasse a investir mais em pequenas e médias, além de financiar projetos de infraestrutura e inovação, consideradas como as áreas financeiras tradicionais dos bancos de desenvolvimento, em razão de falhas de mercado generalizadas que tendem a prejudicar o desempenho de mercados de crédito privados.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Serviços de telecomunicação

FUNÇÃO DE GOVERNO

24. COMUNICAÇÕES

ODS

Inovação e Infraestrutura

DESAFIOS NACIONAIS

Aumentar a transparência da administração pública | Melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público | Melhorar a governança e a gestão pública | Melhorar os serviços de tecnologia da informação e comunicação | Promover o crescimento econômico sustentado

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Agência Nacional de Telecomunicações

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Necessidade de melhoria na regulação dos serviços públicos de forma a garantir a qualidade, a universalização, a competição e o acesso na prestação dos serviços de telecomunicações a toda sociedade.

Além disso, atuação regulatória é necessária para a inclusão digital e a utilização dos fundos setoriais para os objetivos para os quais foram criados.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Regulação e fiscalização das atividades minerárias

FUNÇÃO DE GOVERNO

25. ENERGIA

ODS

-

DESAFIOS NACIONAIS

Aumentar a produtividade e a competitividade do país | Melhorar a governança e a gestão pública | Melhorar a qualidade da regulação | Promover o crescimento econômico sustentado

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Agência Nacional de Mineração

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

A Agência Nacional de Mineração (ANM) tem como atribuição acompanhar e fiscalizar, todas as atividades minerárias no território brasileiro. Busca-se o atendimento às normas regulamentadoras do setor e a adequação às legislações ambientais pertinentes.

Todavia, restrições orçamentárias e financeiras dificultam o treinamento de equipes e a execução de fiscalizações *in loco*, o que pode comprometer, de forma relevante, o controle das atividades minerárias, diante da complexidade dessas ações de fiscalização e diante da abrangência do território brasileiro.

A título de exemplo da variedade de atividades envolvidas, a ANM fiscaliza a lavra de águas minerais, lavra de diamantes, segurança de barragens de rejeitos de mineração, etc. Cada atividade de fiscalização correlata deveria contar com equipes técnicas qualificadas e que possam verificar, *in loco*, as atividades desenvolvidas.

Do ponto de vista da materialidade, trata-se de entidade que está presente em praticamente todos os estados brasileiros, tendo arrecadado, aproximadamente, R$ 2 bilhões em receitas minerárias em 2012, quando a Contribuição Financeira da Exploração Mineral (CFEM) e a Taxa Anual por Hectare (TAH) juntas responderam por 98,3% de toda a arrecadação (TC 034.373/2012-8).

Com dados mais atualizados, a arrecadação da CFEM foi de R$ 1,797 bilhões no ano de 2016.

Como as informações acerca da extração mineral são declaradas pelo minerador e a CFEM é calculada sobre o valor do faturamento líquido obtido na venda do produto mineral, a ANM precisa fiscalizar se, de fato, a produção declarada está de acordo com a capacidade, produtividade e tipo de minério extraído da Jazida e da Mina. Ademais, existe o complicador da CFEM, principal participação governamental do setor minerário, incidir sobre o faturamento líquido da extração mineral.

Trabalhos realizados pelo TCU, a exemplo do TC 034.373/2012-8, identificaram problemas de recursos humanos, gestão de informações e estrutura de TI que suportem as necessidades da ANM, bem como o risco de que as fiscalizações da Agência não estejam verificando adequadamente as informações contidas no Relatório Anual de Lavras (RAL), de modo a evidenciar, no caso da CFEM, que a União está recolhendo devidamente os montantes a serem arrecadados.

A fiscalização frágil também permite a sonegação de informações e a instalação de lavras ilegais. Existem grandes indícios de que a fiscalização deficiente da ANM permite a não arrecadação de montantes expressivos de recursos que deveriam ser recolhidos e distribuídos à

União, Estados e Municípios, nas participações previstas em lei.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Custo das tarifas de energia elétrica

FUNÇÃO DE GOVERNO

25. ENERGIA

ODS

Energias renováveis

DESAFIOS NACIONAIS

Promover o crescimento econômico sustentado | Aumentar a produtividade e competitividade do país | Assegurar energia para todos

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Agência Nacional de Energia Elétrica
- Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- Secretaria Executiva do Ministério das Minas e Energia
- Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

A energia elétrica é insumo de base na cadeia produtiva nacional, o que torna seu custo particularmente relevante para a economia nacional, com impactos substanciais, em última análise, no desenvolvimento do país e sua competitividade.

Conforme estudos da Federação das indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), a energia elétrica é insumo fundamental e estratégico utilizado por 79% das empresas e podendo representar mais de 40% de seus custos de produção. Não à toa, o custo da energia elétrica é variável que interfere diretamente na competitividade da indústria.

Ademais, estudos da Empresa Brasileira de Pesquisas Energéticas (EPE), demonstram que o custo e o consumo da energia elétrica estão associados intimamente à variação do Produto Interno Bruto - PIB.

Nesse contexto, a partir do comparativo internacional de preços de energia elétrica, o TCU constatou que os sucessivos reajustes, revisões e repasses de encargos mal geridos, ocorridos entre 2014 e 2016, elevaram as tarifas brasileiras para níveis acima da média estudada, em prejuízo à economia nacional.

Verifica-se que, muito embora o Brasil tenha uma matriz energética de baixo custo, calcada na exploração de usinas hidrelétricas, por exemplo, o custo final da energia ao consumidor se apresenta maior, em média, do que em países com matriz elétrica com fontes predominantemente mais caras (usinas termoelétricas, por exemplo).

As causas que põem o custo da energia elétrica no Brasil em patamar elevado são associadas, principalmente, (i) a políticas tarifárias e regulatórias de energia elétrica deficientes, (ii) a entraves de planejamento e operacionalização do desenvolvimento da matriz elétrica mais econômica (usinas hidrelétricas), (iii) a problemas no desenvolvimento e implantação da transmissão de energia e ao (iv) alto índice de perdas elétricas. Além desses, outros aspectos também concorrem para o custo da energia elétrica, em especial a política tributária.

No que se refere às políticas tarifárias e regulatórias de energia elétrica deficientes, de forma exemplificativa, é emblemático o caso da MP 579. Também merece destaque a política de aplicação de bônus de outorga por ocasião de licitação de concessões existentes.

Acompanhamento de intervenções no modelo de política setorial

Dadas as dimensões do setor elétrico brasileiro, com seu arranjo interligado, historicamente tem sido demonstrado o quão o setor pode afetar e ser afetado pela economia.

Em especial, destacam-se alguns ciclos de correlação (ou quebra dessa correlação) principalmente associados a mudanças estruturais no modelo de funcionamento do setor elétrico. Como exemplo, recordem-se: (i) a reforma regulatória brasileira ocorrida nos anos 90, a criação de novos *stakeholders* no setor elétrico e o estabelecimento de normas para outorga e prorrogação de concessões; (ii) a ocorrência do apagão de 2001, a mudança da matriz elétrica brasileira para termo-hídrica e a criação de normas para comercialização de energia; (iii) o vencimento de concessões e as intervenções para redução da tarifa; entre outros.

Parte dessas ações foram extremamente frutíferas; outras, porém, provaram-se inadequadas ou, no mínimo, com custo elevado, recaindo sobre a tarifa de energia elétrica: *self-dealing*; implantação de térmicas a gás natural sem a existência de infraestrutura de gás natural; emissão de certificados de energia assegurada de energia inexistente; intervenção artificial sobre as tarifas, retirando temporariamente custos que ao retornarem estavam associados a custos financeiros (dos cerca de R$ 60 bilhões associados a não indenização de ativos de transmissão existentes antes de 2000, não depreciados e não amortizados, os custos financeiros são da ordem de 50%).

É de se esperar que, em um setor que movimenta mais de R$ 150 bilhões por ano e que interfere na vida diária de cada cidadão brasileiro, não haja experimentalismos nas mudanças dos modelos de funcionamento, com decisões *ad hoc*, não baseadas em estudos técnicos fundamentados e/ou sem evidências quanto à pertinência da adoção de determinada política.

Assim, considerando experiências anteriores, há riscos associados à eventual mudança no modelo setorial com possíveis impactos sobre a tarifa de energia elétrica, em especial: descotização da energia de concessões de geração renovadas sob os auspícios da MP 579/2012; prorrogação de concessões ainda não vencidas; abertura do mercado (ampliação do mercado livre), entre outros.

A utilização de bônus de outorga como critério de licitação, privilegiando o alcance de metas fiscais, em detrimento da sustentabilidade do setor elétrico.

A partir de 2015, o executivo federal já realizou dois leilões para outorga de concessão de geração, cujos contratos de concessão venceram em meados de (ou após) 2015 e não foram prorrogados nos termos da MP 579/2012. O critério de licitação desses certames foi a oferta do maior bônus de outorga, e, juntos, previam lances mínimos superiores a R$ 28 bilhões. O valor mínimo do bônus de outorga compõe o fluxo de caixa da concessionária vencedora e implica cobertura tarifária, pelos 30 anos seguintes, remunerada a custo de capital, onerando, portanto, o consumidor de energia elétrica. O bônus de outorga tem como destino o Tesouro Nacional.

Se mantida essa prática, há riscos de a sustentabilidade do setor elétrico ser afetada em razão da corrosão da capacidade de investimento no longo prazo em prol do alcance de metas fiscais no curto prazo.

Desatualização das premissas macroeconômicas que norteiam as

projeções constantes do PDE.

O Plano Decenal de Expansão de Energia, elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e aprovado pelo Ministério de Minas e Energia, constitui um dos principais instrumentos de planejamento da expansão eletroenergética do país, incorporando uma visão integrada da expansão da demanda e da oferta de diversos energéticos, além da energia elétrica, orientado para os dez anos seguintes.

O PDE 2024, elaborado em dezembro de 2015, apresenta importantes sinalizações para orientar as ações e decisões, voltadas para o equilíbrio entre as projeções de crescimento econômico do país e a necessária expansão da oferta, de forma a garantir à sociedade o suprimento energético com adequados custos, em bases técnica e ambientalmente sustentáveis.

Revisado e editado anualmente pelos órgãos/entidades responsáveis, foram constatadas precariedades na revisão das premissas macroeconómicas adotadas, com impacto direto nas projeções de oferta e demanda de energia.

No que tange aos entraves de planejamento e operacionalização do desenvolvimento da matriz elétrica mais econômica, é de se ressaltar os problemas para implantação da matriz hídrica brasileira, fonte segura e econômica:

Entraves para o desenvolvimento de projetos estruturantes de UHEs e de linhas de transmissão.

A estruturação de projetos de UHEs com reservatórios de regularização tem sido cada vez mais restrita nos últimos anos. Debates a respeito dos impactos socioambientais ocasionados pelo alagamento de extensas áreas para construção de grandes barragens para geração de energia têm sido recorrentes no setor elétrico e têm restringido a capacidade de desenvolvimento desses projetos, em que pese a existência de potencial hídrico da matriz nacional brasileira ainda não explorado. A alternativa a esses projetos têm sido outras fontes renováveis, como eólica, biomassa e solar. No entanto, devido à intermitência dessas fontes, a segurança energética pode ser comprometida.

Também tem papel singular para o alcance das necessidades energéticas, o desenvolvimento de projetos de geração de energia a partir de fonte de combustível fóssil (gás natural, por exemplo). A geração de energia a partir de fonte hídrica, além de proporcionar maior segurança no abastecimento em razão da escala, também é a mais barata de todas as fontes energéticas.

Destacam-se ainda problemas na implantação de infraestrutura de transmissão, elemento que possibilita o escoamento da energia elétrica, e que afeta substancialmente o custo da energia ao consumidor final. Nesse sentido, tem-se constatado dificuldades em se licitar tais obras pelos riscos e entraves diversos para o empreendedor em conseguir implantar no prazo contratual.

Ademais, tornou-se comum as concessionárias de transmissão realizarem reforços nas redes de transmissão, o que impacta diretamente na tarifa. Como exemplo, no PLOA 2018 há previsão de mais de R$ 1 bilhão de reais a serem gastos em reforços de redes de transmissão gerenciadas por subsidiárias da Eletrobras como Furnas, AmGT, Eletrosul e Chesf.

Modelagem de leilões de concessão de transmissão de energia elétrica e execução contratual

Até recentemente, era recorrente o grande número de fracassos nos leilões de concessão de transmissão de energia elétrica. Esses recorrentes fracassos tinham como consequência o aumento da insegurança energética, na medida em que há aumento na restrição de intercâmbio de energia entre as regiões do país, e, por conseguinte, na modicidade tarifária, em função da maior necessidade de geração próximo do centro de carga (geralmente fontes mais caras - energia térmica).

Em razão de mudanças implementadas pela agência reguladora na precificação do custo de capital, parcialmente decorrente de apontamentos do Tribunal, todos os lotes dos leilões de transmissão realizados em 2016/2017 foram arrematados, alguns com deságio considerável.

Em que pese o sucesso da licitação, será necessário atentar para a execução contratual, vez que a licitação atraiu novos *players* para o mercado (*players* sem tradição no setor elétrico), o que acarretou risco de que empreendimentos não observem o cronograma planejado para entrada em operação.

Descompasso na origem entre a entrada em operação dos empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica.

Por tratar-se de uma indústria de rede, a efetiva performance do setor elétrico é verificada somente quando as infraestruturas de geração e transmissão se concatenam com a carga. Ou seja, de nada adianta obras de transmissão estarem operacionais, se as de geração não o estiverem (e vice-versa).

Defasagens na entrada em operação de quaisquer empreendimentos de geração e transmissão acarretam impactos diretos ao Sistema Interligado Nacional, tanto em termos energéticos, quanto em termos de custos.

Perdas técnicas e não técnicas nas redes de distribuição de energia elétrica.

Foi constatado por meio do TC 003.626/2012-1, que, em 2010, a perda total com distribuição no País alcançava 13,2% da energia injetada (452 TWh). Nesse mesmo período, o parque hidrelétrico brasileiro era capaz de armazenar 200 TWh de energia em seus reservatórios, ou seja, 30% da capacidade de armazenamento desses reservatórios era desperdiçada. A redução de 1,25% de perdas ao ano equivale à redução de R$ 1,1 bilhão na tarifa de energia elétrica. Logo, deve-se buscar a redução em tais perdas já que isso alia modicidade tarifária e qualidade na prestação do serviço. Por fim, vale anotar, em que pese as iniciativas da regulação para estabelecer uma trajetória decrescente de níveis de perdas, a Lei 13.299/2016 avocou para si, de forma bem mais suave que a adotada pelo regulador, a definição da trajetória de perdas para as concessionárias que prestavam serviço em estados cujas capitais não integravam o Sistema Interligado Nacional em 2009.

Renovação da UHE Itaipu e os impactos na tarifa

Com 20 unidades geradoras e 14.000 MW de potência instalada, a UHE Itaipu fornece cerca de 15% da energia consumida no Brasil e 75% do

consumo paraguaio. Com todas as unidades geradoras em atividade e o Rio Paraná em condições favoráveis, com chuvas em níveis normais em toda a bacia, a geração pode chegar a 100 terawatts-hora por ano. No Brasil, atualmente essa energia está contratada com o consumidor cativo e possui mecanismo de comercialização em cotas, rateadas por esses consumidores.

O acordo internacional Brasil-Paraguai vigorará até o ano de 2023, e, portanto passará por processo de renegociação dos termos atuais. De toda sorte, mesmo no contexto brasileiro, há movimentos no sentido de que essa energia tenha um modelo diferenciado de comercialização, processo conhecido atualmente como descotização;.

Visualizam-se possíveis problemas quanto à política de definição de garantia física e de destinação da energia, bem como quanto à regulação envolvendo regras de repasse tarifário e estimativas de cotas-parte e à gestão da comercialização no âmbito da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Segurança energética

FUNÇÃO DE GOVERNO

25. ENERGIA

ODS

Energias renováveis

DESAFIOS NACIONAIS

Assegurar energia para todos | promover o crescimento econômico sustentado

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Agência Nacional de Energia Elétrica
- Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- Secretaria Executiva do Ministério das Minas e Energia
- Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

O setor elétrico funda-se, basicamente, no tripé modicidade tarifária, qualidade na prestação do serviço elétrico e segurança energética. As três vertentes são imprescindíveis e indissociáveis para que o setor possa colaborar com o desenvolvimento sustentável do país, possibilitando acesso de qualidade a toda a sua população e servindo de insumo para as atividades produtivas.

No que se refere ao tema segurança energética, a análise do ocorrido no passado pode auxiliar na identificação de riscos.

Em 2001, o Brasil sofreu séria crise no abastecimento de energia elétrica que culminou com o racionamento do consumo devido ao elevado risco de ocorrência de um "apagão" sistêmico.

A ocorrência de racionamentos pode acarretar prejuízos diversos ao Brasil. Em 2001, por exemplo, os níveis de demanda de energia elétrica reduziram-se cerca de 20%. Parte dessa queda no consumo esteve associada ao uso mais eficiente da energia elétrica, outra parte, porém, deu-se em razão da redução forçada da atividade produtiva do País. Além da diminuição global no consumo, o impacto sobre os consumidores foi direto, com elevação das tarifas.

Há pouco menos de uma década, a preocupação com a segurança energética voltou à tona por meio de análises realizadas por agentes setoriais que indicavam riscos de novos apagões no Brasil. Assim, desde 2008, o Tribunal tem atuado no tema com o fim de avaliar a segurança energética do País no que se refere à energia elétrica.

Análises de riscos recentes indicam que a preocupação com esse tema continua pertinente, haja vista que ainda restam diversas ações basilares para garantir a segurança energética a serem adotadas e outras premissas que necessitam ser constantemente revisadas. Adicionalmente, há indícios de que as simulações com dados oficiais subestimem os reais riscos de problemas com suprimento de energia, haja vista que ainda persistem falhas nos modelos de simulação. A exemplo disso, cita-se a recente revisão das garantias físicas das usinas hidrelétricas que contemplou somente parâmetros econômicos e não alcançou parâmetros físicos.

Dada a dinâmica natural do setor, em que o efeito entre a decisão de implantação de determinado empreendimento e sua efetiva operacionalização ocorre em não menos que 4 ou 5 anos, não fará

sentido atuação do controle somente quando o país retomar o ritmo de crescimento. No momento em que a demanda for crescente, a questão da segurança energética se tornará premente e as ações a serem adotadas não poderão ser conjunturais, mas deverão ter sido calcadas em ações estruturais, as quais necessitam ser adotadas desde já.

A título de exemplo, para equacionar o desequilíbrio entre parâmetros adotados no setor, o MME realizou nos últimos anos nove leilões de energia de reserva, correspondentes à contratação de quase 5 mil MWmédio, no horizonte de 20 anos, por R$ 116 bilhões. Mais recentemente, em razão de sobrecontratação das distribuidoras de energia elétrica, foram promovidas descontratações em bloco de energia contratada.

Outra estratégia adotada pelo MME foi autorizar a importação de energia de outros países para poupar reservatórios das UHEs brasileiras, que estão com nível baixo devido à falta de chuvas. Assim, em setembro de 2017, o governo autorizou a importação de energia elétrica da Argentina e do Uruguai, de forma excepcional e temporária até 31 de dezembro de 2018, segundo portaria do Ministério de Minas e Energia publicada no Diário Oficial da União.

Segundo a portaria, a importação será realizada por meio de ofertas semanais de energia elétrica, na fronteira com o Brasil, ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), tendo como destino o mercado de curto prazo do Sistema Interligado Nacional (SIN), podendo haver ajustes conforme programação diária ou por necessidade em tempo real. Ainda segundo o texto, poderão ser autorizados um ou mais comercializadores como agentes responsáveis pela importação de energia elétrica perante a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

Esse aumento substancial do número de agentes intervenientes no setor pode acarretar riscos na operação do sistema elétrico, haja vista a necessidade de maior governança.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Infraestrutura e integração de meios de transporte

FUNÇÃO DE GOVERNO

26. TRANSPORTE

ODS

Inovação e Infraestrutura

DESAFIOS NACIONAIS

Aumentar a produtividade e a competitividade do país | Melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público | Melhorar a qualidade da regulação | Melhorar o desempenho logístico do país

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Agência Nacional de Aviação Civil
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários
- Agência Nacional de Transportes Terrestres
- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
- Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
- Empresa de Planejamento e Logística S.A.
- Secretaria-Executiva do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
- VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Infraestrutura de transporte

Os investimentos em infraestrutura no Brasil têm sido pequenos nos últimos anos quando comparados a padrões internacionais. No período 2001-2014, a média dos investimentos foi de R$ 967 bilhões ou 2,18% do PIB, dos quais só 0,78% em transportes (CNI, 2016a).

Mesmo considerando só os últimos anos, o total de investimentos em transportes permanece em aproximadamente 1% do PIB, menos da metade do observado na década de 1970, e claramente insuficiente para reposicionar o Brasil no que diz respeito à densidade e à qualidade dos serviços de transporte (CNI, 2016a).

A avaliação da qualidade da infraestrutura do Brasil feita no relatório 2015-2016 do Fórum Econômico Mundial (World Economic Forum, 2015) é, de modo geral, ruim. O Brasil ficou na posição 123 no ranking de qualidade de infraestrutura, o que demonstra a necessidade de investimentos maiores para que se atinja padrões internacionais.

Além do pequeno volume de investimentos, a análise do histórico da dotação autorizada nos orçamentos gerais da União para o Ministério dos Transportes (MT) e unidades vinculadas, por modo de transporte, demonstra a valorização do modo rodoviário em detrimento aos demais modos de transporte, o que se reflete no desbalanceamento da matriz de transporte brasileira.

Também se observa uma baixa execução do orçamento anual aprovado. Do montante de R$8,3 bilhões autorizados para os investimentos do Ministério dos Transportes em 2016, foram empenhados cerca de R$ 5,2 bilhões (64% da dotação autorizada) e liquidados R$ 2,2 bilhões até 31 de outubro (CNI, 2016b).

Ocorre que, considerando o histórico de baixos investimentos e baixo volume de recursos orçamentários alocados para o setor de transporte, é necessário aperfeiçoar o planejamento do setor, para que se apresentem critérios objetivos e adequados para a priorização desses recursos escassos. Entretanto, o planejamento governamental do setor de transporte não estabelece critérios de priorização capazes de orientar os gestores a escolher quais investimentos devem efetivamente ser

selecionados diante de cenários de escassez de recursos.

Estudo recente da CNI intitulado O Financiamento do Investimento em Infraestrutura no Brasil mostra que a iniciativa privada foi responsável, em 2014, por 54,3% dos recursos destinados ao segmento (R$ 70,7 bilhões dos R$ 130,3 bilhões), embora a maior parte dos capitais tenha origem em empréstimos de entidades públicas. O BNDES, a Caixa Econômica e o Tesouro Nacional responderam juntos, naquele ano, por 83% da dívida tomada para custeio de investimentos em transportes, energia elétrica, telecomunicações e saneamento (CNI, 2016a).

Contudo, o atual contexto econômico e fiscal limita a participação dos bancos públicos no financiamento das obras de infraestrutura. É necessário estimular o maior protagonismo de bancos privados e do mercado de capitais nos projetos e reavaliar o papel do financiamento público.

Uma das principais razões para a baixa participação do setor privado no financiamento da infraestrutura está associada à percepção de risco e insegurança jurídica desses projetos. O principal obstáculo é o correto dimensionamento dos riscos associados aos projetos - especialmente os custos dos corriqueiros atrasos nas obras, as variações nas previsões de demanda e a instabilidade das regras (risco regulatório).

Integração de meios de transporte

O transporte multimodal é o nome dado à utilização de diversos meios de transporte com o objetivo de diminuir custos, tempo e o impacto ambiental causado pelos deslocamentos.

Como já largamente difundido, o transporte rodoviário deixa de ser economicamente atrativo para o transporte de cargas em médias e longas distâncias. Tendo em vista as dimensões continentais de um país como o Brasil, é indispensável uma estratégia de longo prazo que permita a estruturação da conectividade entre os diferentes modais (rodoviário, ferroviário, hidroviário, aéreo e dutoviário).

No caso brasileiro, o desequilíbrio da matriz de transporte de cargas, com a existência de poucas alternativas ferroviárias e hidroviárias, e a falta de complementaridade entre as modalidades de transporte, oneram os custos de abastecimento interno e prejudicam as exportações (CNT, 2015).

Para redução dos custos logísticos, a modernização da matriz de transporte de cargas e a viabilização de corredores multimodais realmente integrados, com o incremento da utilização das ferrovias e hidrovias, é fundamental que o sistema de transporte seja planejado, construído e operado como um sistema. No Brasil, o planejamento é especialmente importante devido ao reduzido estoque de infraestrutura de transporte instalada e a sua qualidade deficitária. A falta de uma política setorial de transporte única e focada no estabelecimento de uma rede integrada compromete a eficiência do sistema, eleva custos e dificulta a elaboração e a execução de planos, programas e projetos. É necessário internalizar, no âmbito governamental, a necessidade de planejamento integrado do segmento logístico brasileiro, com foco na estruturação de corredores multimodais (CNT, 2012).

Observa-se que o processo de planejamento é segmentado. Apesar de a doutrina apontar para a necessidade de integração das políticas, observa-

se que existe baixa articulação entre o planejamento de hidrovias, rodovias e ferrovias em um plano de investimentos para infraestrutura. O planejamento é realizado por cada um dos entes envolvidos sem que haja coordenação entre eles, acarretando sobreposições e retrabalhos.

Corroborando esse fato, auditoria operacional do TCU sobre o programa de investimento em logística, na área ferroviária (Pil Ferrovias), no ano de 2014, concluiu pela existência de falhas no planejamento, decorrentes de ausência de integração dos trechos a serem construídos com a atual malha ferroviária, e também com os demais modos de transporte.
No arcabouço dos estudos existem vários planos como o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) e o Plano Hidroviário Estratégico (PHE) desenvolvidos pelo MT, o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) desenvolvido pela extinta Secretaria de Portos (SEP), o Plano Nacional de Integração Hidroviária (PNIH), desenvolvido pela Antaq, e os Estudos de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental (EVTEA) das hidrovias, a cargo do DNIT. Vale salientar que muitos desses trabalhos foram realizados de forma paralela.

A EPL está desenvolvendo o Plano Nacional da Logística Integrada (PNLI), com o intuito de articular os diferentes planos e planejar as melhores alternativas logísticas para o país. Contudo, o plano que estava com conclusão prevista para dezembro de 2014 ainda não foi concluído.

A Lei 10.233 de 2001 determinou a criação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT). A previsão de criação desse conselho teve por objetivo a proposição de políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens; função integradora das atividades de execução e controle do setor transportes. A não implementação do CONIT prejudica em muito o sistema de transportes, uma vez que não há um planejamento (integrado) de políticas no setor com uma visão nacional. As políticas são realizadas pelos agentes do setor, mas por serem setoriais, não se pode exigir que suas políticas sejam imparciais (ANTT, 2011). Ressalta-se que a Lei 13.334, de 13/9/2016, atribuiu as funções do CONIT ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI).

Por fim, para operacionalizar o transporte multimodal, os entraves tributários e burocráticos também necessitam ser enfrentados. Para um efetivo início da operação multimodal de cargas em território brasileiro faz-se necessária a resolução da questão da bitributação sobre esse transporte. Os entraves burocráticos têm seu cerne nas legislações que os instituem. E, não só a legislação é conflitante, como também a regulamentação do tema. Assim, faz-se necessário um reajuste ou uma revisão da legislação e sua regulamentação para que possam ser minimizados alguns problemas como a emissão de vários documentos e o sigilo comercial, dentre outros (ANTT, 2011).

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Governança de bancos e fundos federais

TEMA TRANSVERSAL

Bancos Públicos

ODS

-

DESAFIOS NACIONAIS

-

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Banco Central do Brasil
- Banco do Brasil S.A.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- Caixa Econômica Federal
- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- Fundo de Investimento do FGTS

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

O governo federal pode estar influenciando de forma indevida a atuação de bancos federais, de fundos públicos e de entidades de previdência complementar de modo a favorecer determinados grupos empresariais ou políticos.

As indicações políticas para cargos estratégicos dos bancos públicos têm colocado em risco o desempenho dessas instituições. Esse problema ganha maior dimensão quando associado a problemas de alçada inerentes à sua estrutura de decisão. Decisões importantes quanto a grandes operações de crédito ficam concentradas em alguns executivos, geralmente indicados por partidos políticos. A causa desse problema está associada à cultura de aparelhamento do estado e a fragilidades normativas que não impedem ingerência política na definição dos executivos. Dessa forma, atividades bancárias são utilizadas para atender interesses privados ou de grupos políticos específicos.

As fragilidades nos níveis estratégicos não são combatidas pelos instrumentos de mitigação de riscos dos níveis operacionais, pois deficiências nas normas internas do banco comprometem análises técnicas que fundamentam a realização de grandes operações de crédito. Os normativos não permitem a asseguração de uma avaliação adequada sobre a viabilidade e a segurança financeira de grandes operações de crédito ao setor produtivo. Esse mesmo problema se estende aos casos de aquisições de participações societárias, nas quais, além de avaliação sobre viabilidade financeira adequada, falta expertise à instituição sobre os setores nos quais ela tem adquirido ativos.

Os problemas mencionados fazem com que o banco contrate operações de crédito em discordância com os padrões de mercado e com elevado risco de insolvência e de não atingimento de seus objetivos.

O baixo desempenho e irregularidades em operações específicas, tanto na concessão de empréstimos, quanto na aquisição de ativos, tem comprometido a eficiência da atuação do banco e envolvido sua gestão em operações policiais. A instituição financeira foi alvo recente de operações policiais que foram desdobramento da Operação Lava-Jato.

Os problemas de governança apontados, se não resolvidos, podem causar mais prejuízos ao erário, considerando um cenário de alienação de ativos anunciado pela próxima gestão.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Burocracia e competitividade nacional

TEMA TRANSVERSAL

Competitividade

ODS

Empregos dignos e crescimento econômico

DESAFIOS NACIONAIS

Aprimorar o sistema tributário | Aumentar a produtividade e a competitividade do país | Aumentar a transparência da administração pública | Melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público | Melhorar a qualidade da regulação | Melhorar o desempenho logístico do país | Promover o crescimento econômico sustentado

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Casa Civil da Presidência da República
- Instituto Nacional da Propriedade Industrial
- Secretaria da Receita Federal do Brasil
- Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
- Secretaria-Executiva do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Ambiente de negócios no Brasil sofre os efeitos do excesso de exigências burocráticas.

O relacionamento entre o aparato estatal e as empresas no Brasil é mediado por regras e obrigações burocráticas que na maior parte das vezes são excessivas e correspondem a um esforço muito superior ao exigido em outros países.

Estudo do Banco Mundial mostra que, no Brasil, as empresas perdem, em média, 2.600 horas para colocar em dia suas contas com o Fisco — três vezes mais que na Venezuela e 15 vezes mais que na União Europeia.

O emaranhado de regras e procedimentos exigidos pela legislação faz com que as empresas brasileiras gastem, em média, 15 dias a mais do que as de outros países para exportar um produto.

Pesquisa da CNI apontou que a burocracia afeta as empresas brasileiras e prejudica a competitividade de 92% delas, além de elevar os custos, desviar recursos das atividades produtivas e atrapalhar os investimentos. Dentre os 2.388 empresários pesquisados, 52% disseram que o impacto da burocracia na empresa é alto. As principais dificuldades apontadas foram o número excessivo de obrigações legais (85%), a complexidade dessas obrigações (56%) e a alta frequência das mudanças (41%).

Baixa competitividade de produtos e serviços brasileiros

O desempenho do Brasil no Relatório de Competitividade Global 2015/2016 do Fórum Econômico Mundial foi o pior desde o ano de 2012. O índice de competitividade global (*global competitiveness index*) do país caiu continuamente da 48ª posição, com escore de 4,4 - posição esta registrada no relatório de 2012/2013 -, para a 75ª posição, com escore registrado em 4,08. Observe-se que a queda de 27 posições não pode ser atribuída exclusivamente a uma suposta melhora dos outros países, tendo em vista que o escore do Brasil encolheu 7% no período.

Esse índice de competitividade global é calculado considerando o desempenho medido em 12 pilares: instituições; infraestrutura; ambiente macroeconômico; saúde e educação básica; educação superior e

treinamento; eficiência no mercado de bens; eficiência no mercado de trabalho; eficiência no mercado financeiro; preparo tecnológico; tamanho do mercado; sofisticação de negócios; e inovação.

O Relatório registra que o Brasil continua sua tendência de queda com baixa perspectiva de crescimento e deterioração dos termos de troca. Enquanto a maior foça na competitividade brasileira é seu grande mercado interno, beneficiado por um nível relativamente alto de preparo tecnológico, o país apresentou queda no desempenho em nove dos 12 pilares que suportam o índice. Entre esses, destacam-se o fraco desempenho macroeconômico, os escândalos de corrupção que minaram a confiança nas instituições e a necessidade de reformas para prover uma educação de melhor qualidade, cujos pilares alcançaram os 103º e 93º lugares (educação básica e superior). O relatório ainda registra que houve uma melhora significativa na infraestrutura de transporte, em especial o transporte aéreo. Porém, esse pilar ainda registra apenas o 74º lugar do ranking de 140 países e não denota melhora significativa frente ao registro do relatório de 2012/2013, no qual figurava na 79ª posição.

Destaque-se que a competitividade média do país representada pelo índice de competitividade global é reflexo do ambiente em que as empresas atuam e, portanto, pode ser utilizado para inferir o grau de competitividade dos bens produzidos e dos serviços prestados por essas empresas. Uma baixa colocação no índice aponta problemas tanto na exportação de produtos e serviços por parte das empresas do país, quanto na concorrência interna com produtos e serviços similares importados.

Com efeito, verifica-se uma queda nas exportações no período de 2011 a 2015, conforme dados da balança comercial publicados pelo MDIC (http://www.mdic.gov.br/component/content/article?id=84). Em 2011 as exportações somaram US$ 256 bilhões ao passo que em 2015 o montante exportado alcançou US$ 191 bilhões, ou seja, uma redução de aproximadamente 25%.

Observe-se que no mesmo período as *commodities* (itens de grande participação na pauta de exportações brasileiras) apresentaram redução de 38% nos seus preços (considerando o índice Thomson Reuters CBR: http://www.investing.com/indices/thomson-reuters---jefferies-crb-historical-data). Não obstante este fato, o dólar médio para 2015 apresentou aumento de 99% em relação ao valor médio de 2011 (dados do Banco Central). Logo, numa análise mais superficial, considerando os dados apresentados, observa-se que a redução das exportações está relacionada à redução da competitividade, tendo em vista que o impacto da queda de preços das *commodities* (cujo efeito seria reduzir o montante financeiro total exportado, em decorrência dos menores preços dos produtos) foi superado pelo aumento do preço do dólar americano (cujo efeito é trazer mais retorno para os exportadores - já que as receitas das vendas em dólar são convertidas em reais com taxa que garante maior volume de recursos em moeda local - e assim aumentar as exportações).

Elevados custos e prazos nas operações de comércio exterior

O Brasil, a despeito de figurar no 9º lugar entre os maiores PIB do Ranking do Banco Mundial (http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf), apresentou participação de apenas 1,18% do total exportado no comércio internacional mundial.

Entre as causas pelas quais o nível de participação no comércio

internacional do país é baixo, pode-se mencionar o nível de competitividade dos produtos exportados. Esse nível de competitividade é impactado, entre outros fatores, pelos custos associados ao processo logístico da importação e exportação de mercadorias e pelo tempo necessário para realização dessas operações.

O relatório *Doing Business* registra o tempo e o custo associados ao processo logístico da importação e exportação de mercadorias. O *Doing Business* mede o tempo e o custo (excluindo-se as tarifas) associados a três grupos de procedimentos – conformidade com os documentos, conformidade com a fronteira e transporte doméstico – dentro do processo geral de exportação e importação de um carregamento de mercadorias. A classificação de economias quanto à facilidade de fazer comércio internacional é determinada pela organização de sua distância até as pontuações de fronteira para o comércio internacional. Essas pontuações são a média simples da distância até as pontuações de fronteira do tempo e do custo da conformidade com os documentos e conformidade com a fronteira para exportar e importar.

A edição de 2016 do *Doing Business* traz o Brasil na 145ª posição do ranking de "Comércio entre Fronteiras" de um total de 189 economias. Segundo o estudo, em média são necessários US$ 1.185 e 91 horas para concluir o processo logístico de exportação de mercadorias e US$ 1.077 e 209 horas para o caso de importação.

Longos prazos para aberturas de empresas.

A abertura de empresas no Brasil tem apresentado prazos bastante dilatados. Segundo o relatório *Doing Business – Brazil Profile 2016*, realizado anualmente pelo Banco Mundial, no quesito "abertura de empresas", o Brasil figura em 174º lugar dentre 189 economias comparadas. O prazo para que o processo de abertura seja concluído é, em média, de 83,6 dias. Para isso, são necessários, em média, 11,6 procedimentos e o custo médio é de US$ 495,79 (os números consideram pesquisa nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo).

Observe-se que na série histórica iniciada em 2014, o Brasil apresentou redução discreta, mas contínua, do número de dias (de 86,6 para 83) e de procedimentos (de 12,2 para 11). Contudo essas reduções não foram suficientes para garantir uma melhor posição no ranking, vez que o país vem caindo de posição, do 160º lugar até a atual 174ª posição.

Registre-se que o prazo e número de procedimentos exigidos no Brasil para abertura de empresas é superior à média apresentada para todos os blocos regionais comparados: OCDE (8,3 dias e 4,7 procedimentos); Europa & Ásia Central (10 dias e 4,7 procedimentos); Oriente Médio & Norte da África (18,8 dias e 8,2 procedimentos); África Subsaariana (26,8 dias e 8 procedimentos); América Latina & Caribe (29,4 dias e 8,3 procedimentos); Extremo Oriente & Pacífico (25,9 dias e 7 procedimentos); e Ásia do Sul (15,7 dias e 7,9 procedimentos).

Quanto ao custo, o Brasil apresenta percentual melhor que a maioria dos blocos regionais, perdendo apenas para o custo médio da OCDE. Porém, esse resultado deve ser tomado com cautela, pois o custo apontado, conforme metodologia do *Doing Business*, considera em seu cálculo apenas as despesas burocráticas com a abertura. Portanto, não considera o custo de oportunidade decorrente do fato de a empresa não poder funcionar durante o prazo decorrido até sua efetiva abertura.

Como causa dos números apresentados, no âmbito do TC 013.310/2015-1, tratando de levantamento sobre Micro e Pequenas Empresas no Brasil, o Sebrae elencou como principais entraves na abertura e fechamento de MPE:

a) Falta de integração e racionalização de processos no âmbito das três esferas de governo;
b) Duplicidade de exigências;
c) Cobrança de certidões e processo cartorial voltado para atender a forma, sem se atentar para o conteúdo e impactos práticos; e
d) Instituições e servidores com a cultura organizacional do excesso de burocracia enraizada, em especial no que tange às empresas que exercem atividades de baixo risco, que poderiam ter seus processos de abertura e encerramento deveras simplificado.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Aquisições na Administração Pública

TEMA TRANSVERSAL

Compras governamentais

ODS

Paz e Justiça

DESAFIOS NACIONAIS

-

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Órgãos da Administração Pública Federal

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

O Tribunal de Contas da União vem realizando, sistematicamente, levantamentos para conhecer melhor a situação da governança no setor público e assim estimular suas organizações a adotarem as boas práticas de governança. Em vista disso, e considerando que qualquer organização pública depende da realização de aquisições para produzir resultados para a sociedade, o TCU realizou, em 2013, levantamento semelhante na área de aquisições. Nesse trabalho, buscou-se obter e sistematizar informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal (APF), com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

O resultado da auto avaliação revelou, de modo geral, um cenário preocupante. Em regra, os respondentes apresentaram baixa capacidade em quase todos os componentes do modelo de avaliação utilizado neste levantamento. Há significativas deficiências nos sistemas de governança e gestão das aquisições da maioria das organizações avaliadas, o que certamente está reduzindo a sua capacidade de gerar resultados e benefícios para a sociedade, além de expô-las a riscos relevantes.

Nos anos de 2014 e 2015, o TCU realizou duas Fiscalizações de Orientação Centralizada (FOC) com objetivo de avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas em organizações da Administração Pública Federal estavam de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas. A FOC de 2014 foi realizada em vinte organizações; e de 2015, em catorze. Exemplo mais recente de ação de controle é a Fiscalização de Orientação Centralizada (TC 016.994/2017-5) cuja motivação foi a identificação de que as Universidades/Institutos Federais, de uma forma geral, não demonstram possuir um planejamento para suas aquisições, assim como controles internos adequados, o que pode ocasionar, além de irregularidades não intencionais e consequentes prejuízos ao erário, a ocorrência de fraudes e desvios de recursos públicos.

As auditorias *in loco* realizadas nesses trabalhos evidenciaram a situação real da governança de aquisições com maior quantidade de deficiências do que a declarada pelos respectivos auditados no levantamento de 2013, sugerindo que em toda a APF a situação também possa ser a mesma em relação à que foi apresentada por meio da tabulação dos dados declarados pelos jurisdicionados no perfilGovAquisiscoes2013.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Mecanismos para combate a fraude e corrupção

TEMA TRANSVERSAL
Corrupção

ODS
Paz e Justiça

DESAFIOS NACIONAIS
Aumentar a integridade e o combate a fraude e corrupção | Aumentar a transparência da administração pública | Garantir a sustentabilidade fiscal | Melhorar a governança e a gestão pública | Melhorar a qualidade da regulação

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Órgãos da Administração Pública Federal

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

De acordo com pesquisa realizada no final de 2015 e publicada em janeiro de 2016 pela Confederação Nacional das Indústrias, 26% da população brasileira pesquisada classificou em terceiro lugar o combate à corrupção, empatado com a geração de empregos, entre os problemas do Brasil a serem enfrentados.

A maioria dos dados disponíveis sobre corrupção utiliza métodos indiretos e grande parte deles se baseia em levantamentos sobre a percepção dos indivíduos com relação ao grau de corrupção da sociedade em que se encontram.

Já em 2016, a corrupção foi apontada como o segundo maior problema do país (32%), superando questões com violência, drogas e má qualidade da educação, conforme pesquisa do Ibope.

A maioria dos dados disponíveis sobre corrupção utiliza métodos indiretos e grande parte deles se baseia em levantamentos sobre a percepção dos indivíduos com relação ao grau de corrupção da sociedade em que se encontram.

Entretanto, ao lado de estudos que buscam definir o fenômeno e suas causas, já existe uma preocupação no sentido de entender os impactos que a corrupção traz para a sociedade. Nesse sentido, o Banco Mundial enxerga a corrupção como o principal obstáculo para o desenvolvimento econômico e social (Mohallem Ragazzo, 2017).

Uma das conclusões do Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção, uma pesquisa desenvolvida pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, seria que somente ações articuladas entres os Três Poderes e a criação de um plano nacional contra a corrupção terão efeito de longo prazo para mitigar o problema. E que, a despeito do resultado até aqui, forças-tarefas de investigação são insuficientes para acabar com a corrupção, ainda bastante enraizada na cultura brasileira.

A luta contra a corrupção requer o estabelecimento de instituições com capacidades específicas para realizar ações preventivas, detectivas e repressivas contra a corrupção. Além disso, há a necessidade de cooperação entre estas entidades, visando maior sinergia e melhores resultados (UN, 2004).

Como iniciativas brasileiras destas recomendações, foram criadas: i) a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e ii) as redes estaduais de controle da corrupção. Após estudar a forma de atuação da ENCCLA, Rocha (2008) conclui que o avanço da corrupção impõe às agências oficiais a necessidade de atuarem em redes interorganizacionais para combater esse complexo problema. E

infere que a interação em rede das diversas agências favorece a criação de espaços interativos de articulação que geram uma sinergia em busca dos objetivos concretos compartilhados.

Tal argumento é reforçado pela constatação de que não existe, no Brasil, uma agência dedicada exclusivamente ao combate da corrupção (Mohallem Ragazzo, 2017).

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Desigualdades regionais

TEMA TRANSVERSAL
Desenvolvimento sustentável

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS
- Instituto Nacional do Semiárido
- Secretaria de Governo da Presidência da República
- Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional
- Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
- Superintendência da Zona Franca de Manaus
- Superintendência de Desenvolvimento do Norte
- Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

ODS
Redução das Desigualdades

DESAFIOS NACIONAIS
-

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

A desigualdade de renda no Brasil ficou estagnada em 2017, segundo relatório divulgado em novembro de 2018 pela Organização Não Governamental Oxfam. Com isso, o Brasil subiu um degrau no ranking mundial de desigualdade de renda, passando a ser o 9º país mais desigual.

Em que pese os indicadores apontarem para a retomada do crescimento, verifica-se que esse retorno se dá de forma lenta e, pelo que estamos vivenciando nos últimos dias, até dramática, com as previsões mais otimistas apontando para um crescimento de menos de 3% no PIB, em 2018.

A preocupação acentua-se nas regiões menos desenvolvidas do país, visto que o crescimento vivenciado em período recente não foi suficiente para reverter de forma significativa o quadro de desigualdades regionais existente.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, na dimensão Educação (IDHM Educação), mostra que, em 2010, todos os estados da Região Nordeste apresentavam índices inferiores à média nacional, apesar de registrarem, nos últimos 20 anos, variação positiva significativamente superior à média brasileira. O melhor IDHM Educação da Região Nordeste, apresentado pelo Ceará, foi de 0,615, e o pior, de Alagoas, de 0,520, quando a média nacional era de 0,637.

Se o quadro nacional do sistema de educação parece ruim, no Nordeste é desalentador: o analfabetismo é de 16,2% (mais do dobro da média nacional) e os analfabetos funcionais chegam a 27,1% (PNAD, 2015). Alagoas tem a pior situação do país, onde um em cada cinco (21,8%) habitantes com idade igual ou superior a 15 anos não sabe ler nem escrever, quase três vezes a média nacional. O Nordeste concentra cerca de 50% dos analfabetos do País, ainda que sua população corresponda a pouco mais de 27% dos brasileiros.

Ao lado do pilar educacional, a área de Ciência e Tecnologia (C & T) poderia representar uma opção para a alavancagem do desenvolvimento nordestino. Os números da Região Nordeste, também neste setor vital ao desenvolvimento, são extremamente desfavoráveis: do ponto de vista de dispêndios per capita realizados pelos governos estaduais em C & T, o Nordeste situa-se na última colocação, como se demonstra: Sudeste, R$

125,3; Sul, R$ 58,3; Centro-Oeste, R$ 43,0; Norte, R$ 35,3 e Nordeste, R$ 27,4.

Um outro dado relevante é que o Nordeste possui a maior proporção de benefícios federais (assistenciais, previdenciários e trabalhistas) em relação ao seu PIB, cerca de 30,6%, quando a média das demais regiões é de 12,7%. Em algumas microrregiões nordestinas, o recebimento de benefícios supera 50% do PIB local. Na mesma toada, os benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) correspondem, no Nordeste, a 4,2% de seu PIB, quando nas demais regiões essa proporção é de 3%. Em determinadas microrregiões no Nordeste, a proporção alcança até 11%. Os vinte municípios do Brasil mais dependentes de benefícios federais localizam-se, todos, na Região Nordeste.

Além de diagnósticos regionais, o TCU também consolidou, em 2017, diagnóstico sistêmico inédito sobre os resultados das diversas políticas públicas do país. Esse trabalho está apresentado no Relatório de Políticas e Programas de Governo, que será apresentado ao Congresso Nacional anualmente. Nesse relatório, o TCU mostra que o país precisa necessariamente superar diversos déficits institucionais de governança e de gestão pública e focar em questões estruturantes, que impactam diretamente a capacidade de entrega do Estado ao cidadão. Entre eles, podemos citar a construção de planejamento nacional integrado com visão de longo prazo, a coerência e coordenação interfederativa, com integração das políticas públicas descentralizadas, a gestão de riscos sistêmicos e de controles internos, além da construção de um orçamento de médio prazo, orientado por resultados e com maior previsibilidade. As decisões políticas devem refletir as necessidades da sociedade e os gestores públicos precisam oferecer meios capazes de alcançar os anseios do país. Todos somos responsáveis por essas mudanças. Esse seria o casamento perfeito.

São muitos os desafios da política no Brasil. O presidencialismo de coalização não favorece o casamento entre política e gestão. Mas também temos outros problemas de origem remota e de difícil solução: o pacto federativo desequilibrado. Apenas para exemplificar, no ano passado o TCU realizou trabalho sobre o refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais, o qual revelou que, dos R$ 187,4 bilhões transformados em dívida da União, Alagoas foi o estado nordestino que recebeu maior refinanciamento, totalizando 1,9 bilhão, o que correspondeu somente a 1% do valor total.

A constatação da inoperância das políticas levadas a efeito para redução das desigualdades que assolam o Nordeste brasileiro torna premente que toda e qualquer ação, de alguma forma relacionada àquela Região, seja pautada pela consciência e competência, exercitada à luz dos princípios da transparência, da eficiência e da efetividade administrativa. Consideramos, assim, oportuna a intensificação das ações de controle externo direcionadas a promover a melhor aplicação dos recursos públicos, verificando a sua legitimidade e a sua efetividade.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Políticas públicas e regulação para o setor de óleo e gás

TEMA TRANSVERSAL

Desestatização

ODS

Inovação e Infraestrutura

DESAFIOS NACIONAIS

-

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
- Secretaria Executiva do Ministério das Minas e Energia

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

O debate acerca da necessidade de se desenvolver o setor de gás natural no Brasil foi um dos destaques da Rio Oil Gas, em setembro/2018. A indefinição de políticas específicas para o setor pode prejudicar o aproveitamento eficiente do recurso energético.

Desde junho de 2016, o Ministério de Minas e Energia tem trabalhado na elaboração da iniciativa Gás para Crescer, que tem como objetivo propor medidas concretas de aprimoramento do arcabouço normativo do setor de gás natural, tendo em vista a redução da participação da Petrobras nesse setor. As proposições provocarão uma profunda mudança na atuação regulatória do setor cujo acompanhamento e fiscalização competem ao controle externo.

As ações do Gás para Crescer foram coordenadas pelo MME, que, em conjunto com a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), foi responsável pela consolidação de uma proposta, atualmente em discussão no Congresso Nacional, sobre os desafios relativos aos principais entraves de segmentos da indústria do Gás Natural (GN), entre os quais destacam-se:

1. Comercialização de gás natural, com ênfase na competição na oferta e no incentivo aos mercados de curto prazo e secundário (molécula e capacidade)

O mercado de gás natural no País é bastante concentrado. A aquisição do GN está concentrada em cinco agentes (entre eles a Petrobras) proprietários das 27 distribuidoras de GN. A Estatal é proprietária de ativos de consumo intensivo do energético, tais como termelétricas, refinarias e fábricas de fertilizantes, acentuando o grau de concentração do mercado consumidor. Pelo lado da oferta, a Petrobras é praticamente a única fornecedora de gás natural ao mercado.

O segmento requer a implementação de medidas que promovam efetivamente a competição na oferta de gás natural.

2. Compartilhamento de infraestruturas essenciais para a concorrência

A inexistência de compartilhamento de infraestruturas anteriores à malha de transporte é condição que limita a entrada de novos agentes na comercialização de gás natural, restringindo a competição e o acesso ao mercado.

O segmento se ressente de medidas para regulamentar o acesso de terceiros a Unidades de Processamento de Gás Natural (UPGNs) e

terminais de regaseificação.

3. Incentivo ao desenvolvimento da demanda por gás natural

O pleno desenvolvimento do mercado de gás natural tem sido inibido por diversos fatores, entre eles: i) pouca transparência da metodologia de precificação do gás natural, bem como de seus energéticos substitutos; ii) baixa capilaridade da malha de distribuição; iii) mercado secundário pouco desenvolvido.

A proposição terá como fim o estímulo à competitividade do gás natural frente a outros energéticos por meio da efetivação de mecanismos que fomentem o fornecimento de gás natural por novos ofertantes; bem como a transparência na formação dos preços e a coordenação do planejamento e da regulação em todas as etapas da cadeia de suprimento.

4. Harmonização entre os setores elétrico e de gás natural

Devido à predominância da hidroeletricidade na matriz elétrica, o despacho termoelétrico só é acionado conforme as condições hidrológicas sendo, portanto, bastante variável. Por conseguinte, há igual variabilidade na demanda de gás natural para a geração térmica, bem como períodos de ociosidade no sistema de transporte de gás.

A tomada de decisão para a expansão da capacidade de geração termelétrica de base, requer planejamento coordenado da expansão de infraestrutura de geração de energia e de suprimento de combustíveis.

A proposição é para que se revise o relacionamento entre a indústria do gás natural e o setor elétrico, pondo em pauta a rediscussão sobre as penalidades do setor elétrico transferidas ao carregador em caso de falha no fornecimento de gás; a revisão da exigência de demonstração imediata de lastro de gás para todo o período contratual no setor elétrico, que impõe barreira à entrada de projetos de térmicas a gás; possibilidade de que as usinas térmicas operem na base do sistema de geração elétrica, funcionando como âncora para os investimentos no setor.

5. Gestão independente integrada, planejamento e outorga do sistema de transporte e instalações de estocagem

Atualmente a atividade de transporte de gás natural é exercida a partir de um arcabouço legal e regulatório que considera a movimentação por meio de gasodutos de transporte.

A gestão integrada requer a adoção de medidas que possibilitem, entre outras:

- a instituição do Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN), composto pela malha existente de gasodutos de transporte e expansões futuras, instalações de armazenamento e estocagem de gás natural;

- a implantação do Sistema de Entrada-Saída para reserva de capacidade de transporte: esse modelo permite a contratação separada de capacidades de entrada ou de saída e a comercialização de gás de forma independente de sua localização na rede, o que aumenta o número de agentes aptos a negociar entre si e favorece a formação de mercados secundários e a competição na oferta.

- o estímulo ao desenvolvimento de instalações de estocagem de

gás natural: a existência de instalações de estocagem de gás natural permite, entre outras, reduzir a exposição ao risco de supridores, distribuidoras e consumidores, incentivar a atuação de comercializadores e melhorar a capacidade do mercado de lidar com situações de contingência.

6. Política de comercialização do gás natural da parcela da União nos contratos de Partilha

O aproveitamento do gás natural da União, proveniente dos contratos de partilha da produção, é instrumento de política pública para o desenvolvimento do mercado de gás natural.

A proposição inicial é no sentido de que sejam elaboradas pelo CNPE resoluções para a uma política de transição e a política de longo prazo. No caso da política de transição deverão ser consideradas as seguintes diretrizes: i) prioridade de abastecimento do mercado nacional; ii) adoção de referências paramétricas típicas de mercado; iii) minimização dos riscos da União associados à atividade de comercialização; e iv) autonomia do agente comercializador

De modo complementar, a Lei 12.351/2010 estabeleceu regras específicas para a exploração e a produção de petróleo e de gás natural nas áreas do pré-sal, sendo a principal delas a introdução do regime de partilha de produção.

A primeira licitação no regime em destaque ocorreu em 2013, tendo sido outorgado o prospecto de Libra.

O TC 015.934/2013-6, que acompanhou o certame, indicou a necessidade de aprimoramentos significativos nos estudos de viabilidade econômico-financeira para os próximos leilões que ocorrerem no regime de partilha de produção.

A título de exemplo, no leilão de Libra, somente um consórcio participou do certame. Na ausência de competitividade, o consórcio ofertou o valor mínimo de excedente em óleo para a União previsto no edital, que, por sua vez, na opinião do TCU, não foi adequadamente tratado nos estudos.

Posteriormente foram realizadas a 2º e 3º Rodadas de Partilha e mais recentemente as 4º e 5º Rodadas nesse regime de exploração.

Vale destacar a atuação do Tribunal nessas últimas duas rodadas de partilha:

O Tribunal determinou a suspensão cautelar da oferta dos blocos da área de Saturno na 15º Rodada de Concessão, com vistas à eliminação de conflitos regulatórios associados à outorga de blocos em diferentes regimes contratuais, uma vez que, da referida área, parte foi originalmente ofertada na 4º Rodada de Partilha e outra parte contígua na 15º de Concessão, mesmo sendo os prospectos de reservatórios contíguos.

Além da busca de maior segurança jurídica e regulatória e de incentivo ao aumento da competitividade no setor, a atuação do TCU na 15º Rodada preveniu um risco de perda econômica para a União da ordem de R$ 2,37 bilhões, decorrente de maior valorização econômica das áreas e consequente aumento da arrecadação estatal a elas associadas.

A retirada dos blocos da área de Saturno da 15º Rodada de Concessões - por determinação desta Corte, conforme fundamentação ora apontada - que eram os mais valiosos e respondiam por 73,24% do valor de R$ 4,85 bilhões inicialmente fixados como bônus mínimo de assinatura, não afetou o sucesso da Rodada.

Ao contrário, não obstante a previsão de recolhimento mínimo de R$ 1,3 bilhão (considerando a exclusão dos aludidos blocos), foram arrecadados R$ 8 bilhões com a concessão de 22 blocos arrematados. Assim, a atuação do TCU, além de prevenir perdas econômicas diretas, contribuiu para uma maior competição entre as petroleiras.

Ademais, em face do sucesso do resultado do leilão de concessões, os gestores reconheceram a pertinência do posicionamento do TCU e, por inciativa própria, decidiram retirar a área de Saturno também da 4º Rodada de Partilha, para posterior oferta em um único regime.

Dessa forma, os blocos retirados da 15º Rodada de Concessões e da 4º Rodada de Partilha de Produção, em decorrência da atuação do TCU, foram ofertados na 5º Rodada de Partilha de Produção, ocorrida no dia 28 de setembro de 2018.

É importante frisar que, apesar da previsão original de R$ 7 bilhões de arrecadação a título de bônus de assinatura para todas as áreas ofertadas originalmente na 15º e na 4º Rodadas, o trabalho desta Corte contribuiu para o aumento da competitividade e da segurança jurídica, que, em última instância, permitirá um recolhimento de R$ 18 bilhões.

Por fim, destaca-se que, quando da análise dos novos estudos econômicos para a valoração econômica da 5º Rodada de Partilha, o Tribunal apontou inconsistências que foram tempestivamente corrigidas, o que culminou, mediante aprovação de nova resolução pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), na majoração das alíquotas mínimas de partilha, representando aumento de R$ 3,95 bilhões de arrecadação estatal em um horizonte de 35 anos, atualizados a valor presente.

Ressalta-se assim a importância de o Tribunal atuar nas rodadas de Partilha e de que os estudos de avaliação das áreas seja robusto e tempestivamente enviado a esta Corte de Contas.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Sustentabilidade fiscal

TEMA TRANSVERSAL

Finanças públicas

ODS

Parcerias Pelas Metas

DESAFIOS NACIONAIS

Garantir a sustentabilidade fiscal | Promover o crescimento econômico sustentado

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Banco Central do Brasil
- Câmara dos Deputados
- Casa Civil da Presidência da República
- Secretaria do Tesouro Nacional
- Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda
- Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
- Senado Federal
- Supremo Tribunal Federal

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Para o crescimento econômico sustentável de um país, é fundamental o bom uso da Política Fiscal, importante mecanismo para execução de ajustes nas contas públicas. O uso inadequado dessa política, contudo, pode causar externalidades negativas com sérios danos à economia. Se houver, por exemplo, uma política de aumento contínuo da dívida pública, a pressão pela obtenção de recursos no mercado forçará o aumento da taxa de juros, com impactos gravosos nos preços relativos e nos investimentos. Outro exemplo de má condução dessa política se refere à possibilidade de inadimplência do Estado causada por déficit fiscal excessivo, que poderá causar uma crise sistêmica resultante da desconfiança no pagamento dos títulos públicos.

Para que situações dessa natureza sejam evitadas, tornou-se relevante para a sustentabilidade fiscal das ações governamentais a valorização dos princípios da responsabilidade, transparência e controle aplicados à gestão fiscal, materializados em regras aprovadas pela Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
A gestão fiscal responsável é entendida como o resultado da ação planejada e transparente, com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina o cumprimento de metas de receitas e despesas, bem como a obediência a limites e condições no que se refere à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal e outras de caráter obrigatório e continuado, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, mesmo por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Nos últimos anos, tem-se verificado o comprometimento do equilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, constata-se a necessidade de se buscar soluções para problemas estruturantes que colocam em risco a sustentabilidade fiscal, a saber: queda do PIB, redução das receitas primárias, elevado crescimento das despesas primárias obrigatórias, sobretudo, com o pagamento de benefícios sociais, pessoal e encargos sociais, redução das despesas discricionárias, com especial ênfase a redução dos investimentos públicos e trajetória ascendente da dívida pública, os quais formam entraves ao crescimento econômico.

Considerando as competências constitucionais e legais do TCU para fiscalizar a gestão fiscal do Governo Federal, a atuação do Tribunal em

prol da sustentabilidade das contas públicas no atual cenário de grave crises mostra-se ainda mais relevante e oportuna.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Renúncia de receitas

TEMA TRANSVERSAL

Finanças públicas

ODS

Paz e Justiça

DESAFIOS NACIONAIS

Aprimorar o sistema tributário | Aumentar a produtividade e a competitividade do país | Aumentar a transparência da administração pública | Garantir a sustentabilidade fiscal | Melhorar a governança e a gestão pública

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Casa Civil da Presidência da República
- Secretaria da Receita Federal do Brasil
- Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda
- Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
- Secretaria-Executiva do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
- Superintendência da Zona Franca de Manaus

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal de 1988 determina que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de "demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia".

Com a finalidade de cumprir o dispositivo constitucional, a Receita Federal do Brasil publica anualmente o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) e a Secretaria de Política Econômica, o Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios (DBFC). Os dois documentos são publicados como informações complementares ao projeto de lei orçamentaria anual.

O Acórdão 1205/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, identificou fragilidades na estrutura de governança das políticas públicas financiadas por meio de renúncias tributárias, tais como: i) ausência de normatização do processo de instituição de renúncias tributárias; ii) ausência de acompanhamento e de avaliação das renúncias tributárias; iii) deficiências de comunicação sobre os benefícios tributários entre Receita Federal e órgãos gestores; e, iv) ausência de regulamentação sobre a gestão dos gastos tributários.

Em decorrência disso, o TCU determinou à Segecex a realização de fiscalizações nas políticas públicas baseadas em renúncias tributárias, utilizando como insumo as informações relacionadas pela Semag no processo que originou o referido acórdão e a metodologia de análise de riscos por macroprocessos, além do desenvolvimento de estratégia de sistematização da captura e análise das informações relacionadas às respectivas renúncias tributárias no âmbito das contas ordinárias, em articulação com o órgão de controle interno do Poder Executivo.

As deficiências encontradas no processo de instituição de benefícios tributários, como a ausência de definição dos atores que devem participar do processo decisório, afetam a transparência dessas renúncias fiscais, inclusive acerca dos critérios para seleção dos beneficiários dessas políticas.

Ademais, percebe-se a necessidade de se promover ações de controle com vistas a buscar elementos que permitam formar opinião sobre a eficácia e efetividade das políticas públicas financiadas por meio de

renúncias tributárias.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Políticas públicas para zona de fronteira

TEMA TRANSVERSAL

Fronteiras

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Câmara dos Deputados
- Casa Civil da Presidência da República
- Departamento de Polícia Federal
- Departamento de Polícia Rodoviária Federal
- Estado-Maior do Exército
- Secretaria da Receita Federal do Brasil
- Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional
- Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública
- Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente
- Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
- Secretaria-Geral das Relações Exteriores
- Secretaria-Geral do Ministério da Defesa
- Senado Federal

ODS

Parcerias Pelas Metas

DESAFIOS NACIONAIS

-

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

A faixa de fronteira corresponde a 27% do território nacional (2.357.850 km^2;) e caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo dos 16.886 km de extensão da fronteira terrestre brasileira, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km em rios, lagos e canais ao longo de 11 Estados da federação, que fazem divisa com 10 países da América do Sul. Nessa área, há 23.415 km de rodovias federais e nela residem mais de 10 milhões de brasileiros, em 588 municípios, sendo 122 limítrofes, com 30 cidades gêmeas. Segundo a Constituição Federal, a faixa de fronteira é considerada fundamental para defesa do território nacional e sua ocupação e utilização sofrem restrições legais.

Por estar situada no lado oposto àquele onde se iniciou a ocupação do território brasileiro - a costa do Atlântico, em cuja linha ou proximidades desenvolveram-se os principais conglomerados urbanos e aparelhos produtivos do país, a faixa de fronteira é muito menos povoada e desenvolvida que a costa Leste, conquanto seja de vital importância para a defesa nacional, para a segurança pública e para a integração com os países vizinhos.

Dentre os problemas específicos da região pode-se destacar: a baixa densidade demográfica, a ocorrência de crimes transnacionais, a existência de conflitos fundiários, a injustiça social e a degradação do meio ambiente. Além disso, as populações locais estão permeadas por cidadãos de países vizinhos, com reflexos diretos nas áreas de segurança, saúde, educação, emprego e assistência social.

Por outro lado, a faixa de fronteira também tem diversas potencialidades a serem exploradas, como turismo, riquezas naturais, florestas, terras férteis, potencial hídrico e mineral, além de serem rotas de comunicação comercial e social internacional e de acesso à costa oeste da América do Sul (Oceano Pacífico).

Apesar da inexistência de uma política nacional específica para a fronteira, o art. 4º da Constituição Federal, referente aos princípios que

orientam as relações internacionais da República Federativa do Brasil, estabelece como prioridade a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

A despeito de ser uma região estratégica, os resultados obtidos ainda são modestos e o montante de recursos aplicados pelo governo federal especificamente para essa área, além de baixa materialidade, tem identificação complexa, se não inviável, na forma como está configurado no PPA em vigor.

Além disso, as políticas de desenvolvimento da zona fronteiriça se caracterizam pela presença de projetos desarticulados e fragmentados, sem um planejamento ou orientação programática, resultando na dispersão dos recursos públicos, sem ter impactos significativos na geração de emprego e renda, melhoria nas condições de segurança e defesa nacional.

Os beneficiários do atual conjunto de políticas públicas dirigidas à fronteira não são apenas os cidadãos brasileiros habitantes daquela região, mas também a população estrangeira que lá vive, relaciona-se e acaba por consumir serviços como educação, saúde, infraestrutura etc.

Os impactos dessas políticas se refletem no interior do País, vez que problemas na área de segurança e de defesa, como o tráfico de pessoas, mercadorias, drogas e armas, além da degradação social, fundiária e ambiental nessa região, comprometem o desenvolvimento do Estado Brasileiro como um todo.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Governança, gestão e inovação em organizações públicas

TEMA TRANSVERSAL

Governança e gestão

ODS

Paz e Justiça

DESAFIOS NACIONAIS

-

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Órgãos da Administração Pública Federal

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Há baixa maturidade e nível de governança pública nas áreas de TI, contratações e gestão de pessoas do setor público federal. O iGG identifica os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas, os riscos sistêmicos, e procura induzira reflexão das organizações participantes sobre as boas práticas de governança e de gestão, incentivando mudança de comportamento na Administração.

De modo complementar, assim como em diversos outros países, as empresas controladas pelo Estado desempenham um importante papel na economia do Brasil. Além de serem responsáveis por uma parcela significativa do PIB, emprego e mercado de capitais do país, também atuam como protagonistas em setores estratégicos para o desenvolvimento, como, por exemplo, infraestrutura e energia, bem como atuam no mercado financeiro. As empresas públicas, como BNDES e Caixa Econômica Federal, despontam nesta área.

Escândalos de corrupção e auditorias do Tribunal vêm sucessivamente apontando graves falhas na gestão empresas estatais.

Nesse contexto, surge o questionamento quanto à efetividade da governança das empresas no período das irregularidades apontadas, posto que, segundo Referencial Básico de Governança do TCU - 2º versão (Brasília, 2014), esta deve prover direcionamento, monitorar, supervisionar e avaliar a atuação da gestão. Infere-se, assim, que mecanismos de governança eficazes teriam limitado ou minimizado o efeito das condutas dos gestores mal-intencionados.

No tocante à governança, observa-se uma peculiaridade das empresas estatais em relação às companhias eminentemente privadas, pois além de terem seu sistema próprio de governança (conselhos de administração e fiscal, auditoria interna, auditoria independente, assembleia de acionistas, etc.), elas se inserem no sistema de governança da administração pública, da qual também fazem parte. Essa situação aumenta sobremaneira a complexidade da governança dessas empresas.

Um dos principais problemas de governança nas empresas estatais é a falta de objetividade e transparência na definição do interesse público a ser perseguido por essas empresas. Inexiste uma política de propriedade definindo quais objetivos e metas sociais, ou os indicadores para monitorar a gestão desses pontos. Essa falta de transparência facilita a utilização das sociedades de economia mista para fins diversos daqueles para os quais ela foi criada, tornando-as suscetíveis a interesses de Governo (político-partidários, de curto prazo), distintos e, às vezes incompatíveis, com os interesses de Estado.

Até a aprovação da Lei 13.303/2016, era comum a existência de Ministros de Estado nos Conselhos de Administração das empresas, o

que comprometia a independência e autonomia desses administradores em relação ao Governo do qual participavam, cujos cargos poderiam lhe impor interesses diversos aos da empresa, ou até mesmo do Estado.

Do mesmo modo que falta a definição de metas para objetivar o interesse público a ser perseguido pelas estatais, também falta monitoramento e avaliação (duas funções básicas de Governança) dos seus resultados até mesmo pela inexistência de indicadores para essa aferição.

A fragilidade na atuação governamental na estrutura de governança das empresas estatais abre espaço, também, para utilização indevida da empresa na busca por interesses ilegítimos de outros grupos, seja de empresas ou de pessoas. Esse risco pode se tornar ainda maior nas empresas públicas, onde não há fiscalização pelos sócios minoritários.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Obras atrasadas e paralisadas

TEMA TRANSVERSAL

Infraestrutura

ODS

Cidades e Comunidades Sustentáveis

DESAFIOS NACIONAIS

Assegurar água e saneamento para todos | Aumentar a produtividade e a competitividade do país | Melhorar a qualidade de vida nas cidades | Melhorar o desempenho logístico do país

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
- Empresa de Planejamento e Logística S.A.
- Petróleo Brasileiro S.A.
- Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional
- Secretaria Executiva do Ministério das Cidades
- Secretaria Executiva do Ministério das Minas e Energia
- Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
- Secretaria-Executiva do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
- VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

De acordo com levantamento realizado pelo jornal Estado de São Paulo (publicado na Agência Estado em 3/7/2016), o Brasil, de norte a sul, tem pelo menos 5 mil obras paralisadas. As obras paralisadas se espalham por diversos setores: rodovias, ferrovias, construção de prédios públicos e saneamento básico.

O trabalho foi elaborado com base em informações dos tribunais de contas dos Estados (TCEs), programas online de acompanhamento de obras e levantamento dos Ministérios de Cidades, Integração Nacional e Transportes a pedido da reportagem.

Outro levantamento, realizado pelo TCE-PE, identificou 514 obras paradas, no valor de R$ 3,7 bilhões e outros 913 projetos, cujos contratos somam R$ 3,08 bilhões, que estavam em fase de análise e tinham indícios de paralisação.

A comissão externa da Câmara dos Deputados que acompanha as obras do governo federal custeadas com recursos do orçamento da União realizou audiência pública no dia 28/6/2016. Na oportunidade, o AUFC que representou o TCU afirmou que o Brasil tem hoje 2.214 obras paralisadas, que totalizam aproximadamente 15 bilhões de reais aplicados.

Vale destacar que a jurisprudência desta Corte de Contas mostra que é preocupante a ocorrência de paralisação de obras, especialmente naquelas dotadas de grande importância social, a exemplo dos Acórdãos 608/2015, 2.233/2014, 2.298/2014, 2.580/2014, 2.499/2014, todos do Plenário.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Integração entre políticas públicas

TEMA TRANSVERSAL

Obras públicas

ODS

Cidades e Comunidades Sustentáveis

DESAFIOS NACIONAIS

Melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público | Melhorar a governança e a gestão pública

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Órgãos da Administração Pública

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

No cenário atual, as obras no âmbito de cada política pública são planejadas sem considerar a necessária integração com outras políticas públicas que lhe são correlatas.

Um exemplo disso é a construção de empreendimentos habitacionais de interesse social em áreas desprovidas de saneamento básico, transporte público, creches, escolas e postos de saúde.

A auditoria realizada no Programa Minha Casa Minha Vida, no âmbito do TC 016.801/2015-6, identificou que a adequada integração entre as políticas públicas continua sendo um desafio a ser enfrentado pela Administração Pública. Naquele processo, foi verificado que quase a totalidade da amostra de quase 20 mil unidades habitacionais do programa foram implantados em áreas carentes de infraestrutura urbana e/ou serviços básicos.

Outro exemplo é a construção de aeroportos em áreas desprovidas de transporte público, a exemplo dos aeroportos de Congonhas e Confins, entre outros.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Gestão patrimonial da União

TEMA TRANSVERSAL

Patrimônio

ODS

Cidades e Comunidades Sustentáveis

DESAFIOS NACIONAIS

Melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público | Melhorar a governança e a gestão pública

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Secretaria do Patrimônio da União

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

Os imóveis dominiais são aqueles que não são ocupados pela Administração Pública, mas sim cedidos a terceiros por meio de instrumentos de regularização fundiária, tais como: aforamentos; Concessões de Direito Real de Uso (CDRU); e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM).

Neste contexto, após verificar a ineficiência da Secretaria do Patrimônio da União em trabalho de fiscalização realizado naquele órgão, o TCU, por intermédio do Acórdão 726/2013-TCU-Plenário proferiu determinação para elaboração de um plano de caracterização nacional.

Este plano, todavia, apesar de ser alvo de monitoramento do TCU, vem evidenciando a ineficiência do gestor público para conseguir obter informações consistentes sobre os imóveis que, constitucionalmente, são atribuídos à União Federal, seja por limitação de recursos financeiros, de pessoal, tecnológicos ou ainda ineficiência dos programas e métodos utilizados.

A título exemplificativo, pode-se citar os terrenos marginais. Os terrenos marginais são aqueles banhados pelos rios, lagos ou quaisquer correntes de águas federais e fora do alcance das marés. Os terrenos marginais de rio compreendem uma faixa de 15 metros, medidos horizontalmente em direção à parte da terra, contados a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO). A competência para demarcar a LMEO é da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por meio de procedimento administrativo e declaratório.

Em 2014, quando foi realizada uma Fiscalização de Orientação Centralizada na Secretaria do Patrimônio da União, o percentual de LMEO demarcada era de apenas 1%, tendo este quadro pouco evoluído nos últimos anos.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Compartilhamento, qualidade e segurança de dados públicos

TEMA TRANSVERSAL

Tecnologia da Informação

ODS

-

DESAFIOS NACIONAIS

Aumentar a transparência da administração pública | Melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público | Melhorar a governança e a gestão pública

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Câmara dos Deputados
- Conselho Nacional de Justiça
- Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação
- Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
- Senado Federal

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

A governança da informação contempla três dimensões:

1) Valor da informação, que envolve questões de compartilhamento e satisfação com a informação;
2) Qualidade da informação, que envolve aspectos de completude, acurácia, volatilidade e acessibilidade;
3) Compliance da informação, relacionado com questões de segurança e privacidade.

Os Levantamentos de Governança de TI realizados desde 2007 têm mostrado baixo nível de adoção das práticas avaliadas de gestão de segurança da informação (SI). Análises realizadas no âmbito do Levantamento de Governança de TI de 2016 (TC 008.127/2016-6) mostram que a situação pouco evoluiu desde o último levantamento, realizado em 2014.

Entre os processos com menor índice de adoção, executados por menos de 20% das organizações públicas participantes, destacam-se a classificação de informações, adoção de controles para garantir a proteção das informações, gestão de riscos de segurança da informação e gestão de incidentes de segurança da informação.

Notícias recentes relativas a ataques de abrangência global, quando vários serviços de governos e grandes empresas ficaram indisponíveis e relativas a vazamento de informações de milhões de pessoas revelaram a gravidade do prejuízo que a falta de SI pode causar ao cidadão. No Brasil, notícias relacionadas ao SISU 2017 revelaram que o país não está completamente preparado para enfrentar esses desafios.

Essa baixa governança da informação afeta significativamente a eficiência da atuação estatal, em face do baixo nível de compartilhamento de dados e integração de sistemas, bem como potencializa os riscos de falta de economicidade, redundância e perda de integridade dos dados armazenados e geridos pela APF.

A situação atual também apresenta riscos de falta de confiabilidade e de eficiência no trato das informações estatais, que envolve múltiplas bases espalhadas nos mais diversos órgãos, com informações incompletas, duplicadas e/ou, muitas vezes, inconsistentes entre si.

Há necessidade de compartilhamento de dados expressa pelo Decreto 8.789/2016.

Há tendência de governança de dados, conforme observado em Gartner Estimates That 90 Percent of Large Organizations Will Have a Chief Data Officer by 2019
(http://www.gartner.com/newsroom/id/3190117)

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Transformação digital do Estado

TEMA TRANSVERSAL

Tecnologia da Informação

ODS

-

DESAFIOS NACIONAIS

Melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público | Melhorar a governança e a gestão pública | Melhorar os serviços de tecnologia da informação e comunicação

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Câmara dos Deputados
- Conselho Nacional de Justiça
- Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev
- Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
- Senado Federal
- Serviço Federal de Processamento de Dados

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

O uso limitado e ineficaz da TI fica evidenciado na prestação de serviços públicos burocráticos e na exigência de documentos e informações do cidadão dos quais o Estado já dispõe. Atualmente, cada organização pensa a TI de forma independente, sem uma coordenação efetiva por área ou função de governo, com baixa efetividade das estratégias governamentais para modernização do Estado.

As iniciativas de transformação digital no Brasil ainda não estão na agenda prioritária da Alta Administração da maioria dos governos e suas lideranças raramente têm assento estratégico nos arranjos institucionais, o que vai na contramão de experiências internacionais bem-sucedidas.

As avaliações de governança de TI feitas pelo TCU revelam também que grande parte do setor público ainda possui processos críticos não informatizados. Tal situação compromete o desempenho das organizações, com rotinas de trabalho demoradas e custosas, o que afeta o cidadão duplamente, tanto por custear essa ineficiência, quanto por não ser atendido de forma tempestiva e satisfatória.

A ausência de um plano de governo para a transformação digital e o investimento desarticulado em ações de TI pelos Ministérios resultam em falta de projetos estruturantes e na existência de iniciativas duplicadas ou desconectadas, prejudicadas ainda pela insuficiência de pessoal de TI qualificado e de gestores de carreira da área. De acordo com a OCDE, foi identificado amplo consenso sobre a necessidade de uma melhor coordenação dos investimentos em tecnologias digitais em diferentes setores e níveis de governo.

Corrobora e agrava esse diagnóstico a existência de duas empresas públicas de TI com problemas de eficiência e de capacidade para atender as demandas da APF adequadamente. Como consequência mais grave dessa situação, tem-se o desperdício de recursos e a prestação de serviço público deficiente à sociedade.

Por fim, a questão não se limita ao âmbito federal. Há carência efetiva de integração e de articulação entre União, estados e municípios para a promoção do governo digital, para a desburocratização e para a promoção de serviços públicos mais integrados eficientes, de forma que o cidadão tenha uma visão única e integrada do Estado e de seus serviços.

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Transferências intergovernamentais

TEMA TRANSVERSAL

Transferências intergovernamentais

ODS

Redução das Desigualdades

DESAFIOS NACIONAIS

Assegurar água e saneamento para todos | Melhorar a qualidade da educação | Melhorar a qualidade da saúde | Melhorar a qualidade de vida nas cidades | Melhorar a segurança pública | Reduzir a pobreza e as desigualdades sociais e regionais

ÓRGÃOS/ENTIDADES RESPONSÁVEIS

- Órgãos da Administração Pública Federal

POR QUE É CONSIDERADO DE ALTO RISCO?

De acordo com Relatório do Grupo de Trabalho TCU-CGU-MP para identificar oportunidades de melhoria na gestão das transferências discricionárias, o Tribunal de Contas da União (TCU), desde 2006, vem apontando diversos questionamentos acerca da sistemática de transferências voluntárias de recursos, como 1) a inexistência de planejamento na alocação de recursos, 2) execução seletiva de restos a pagar, 3) superficialidade e insuficiência das avaliações técnicas, 4) falta de critérios técnicos objetivos e transparentes pré-definidos, tais como especificações, referenciais de custo, parâmetros fundamentados em indicadores sociais e econômicos aptos a orientar uma seleção de projetos mais eficaz para aplicação dos recursos públicos, 5) sistemática de liberação de recursos concentrada apenas no final do exercício; 6) inexistência de fiscalização da execução dos convênios e instrumentos congêneres; 7) Plano de Trabalho com atraso médio para sua apresentação de 3,9 anos; 8) Idade média dos processos aguardando análise de 5,4 anos, perfazendo, à época, um montante de R$ 12,5 bilhões em recursos, cuja aplicação o governo desconhecia os resultados. Problemas semelhantes em diversos tipos de transferências específicas continuaram a ser observados em relatórios do TCU e CGU, sem que mudanças significativas tenham sido observadas desde então.

A partir da análise das situações problema cadastradas no tema transversal transferências voluntárias é possível identificar três grupos de causas que contribuem para a baixa efetividade de políticas públicas, programas e/ou ações: planejamento deficiente das políticas públicas, insuficiente capacidade operacional do concedente, e insuficiente capacidade operacional do convenente.

a) Planejamento deficiente das políticas públicas

a.1) Desvio de finalidade praticado com emendas parlamentares
Ineficiência da alocação dos recursos decorrentes de emendas parlamentares, privilegiando interesses particulares dos políticos em detrimento da real necessidade da população.

a.2) Enfoque patrimonialista na gestão das políticas públicas - desigualdade na distribuição das transferências

Há uma tendência clientelista na concepção e implementação das políticas públicas, resultando em distribuição desigual dos recursos entre os entes federativos, entre as organizações privadas e entre os cidadãos, a exemplo da desigualdade na distribuição de recursos de transferências voluntárias e privadas destinados a execução de programas de trabalho federais, quando não há seleção pública de entes parceiros.

a.3) Falta de critérios de eficiência e efetividade com a ótica do cidadão sobre os alcances das transferências voluntárias

Sugestões apontadas no Relatório do Grupo de Trabalho TCU-CGU-MP de criação de um modelo de transferência de recursos cujo processo decisório seja baseado em indicadores de capacidade e de resultados dos concedentes e convenentes.

b) Insuficiente capacidade operacional do concedente

b.1) Celebração de ajustes acima da capacidade operacional de acompanhamento, fiscalização e avaliação das contas pelo concedente

Situação problema (SP) cadastrada na etapa de consolidação do conhecer 2017 a partir de dados do modelo preditivo para transferências voluntárias em conjunto com SPs sobre irregularidades associadas à ausência de capacidade operacional do concedente.

b.2) Suporte ilimitado do concedente a falhas operacionais do convenente ocasionando ociosidade de recursos nas contas do Siconv e atraso de execução dos objetos contratados

Dados do modelo preditivo para transferências do Siconv desenvolvido pela SGI, em especial prorrogações/aditivos, e dados do MPOG sobre R$ 6 bi de recursos parados há mais de 360 dias em contas de transferências operadas pelo Siconv indicam a ausência de um conjunto de critérios ou incapacidade de supervisão sobre o fluxo para reavaliar viabilidade ou mesmo encerrar operações associadas a execuções atrasadas.

b.3) Falhas no acompanhamento e na gestão de recursos de Contratos de Repasse pela Caixa Econômica Federal (CEF)

Dentre as falhas, merecem destaque a ausência de instauração tempestiva de tomadas de contas especiais, no caso de omissão no dever de prestar contas e a fiscalização ineficaz de contratos de repasse relativos a objetos de obras ou de aquisição de equipamentos de engenharia.

c) Insuficiente capacidade operacional do convenente

c.1) Fragilidade nas estruturas de governança e gestão dos municípios quanto aos recursos oriundos de transferências voluntárias federais.

É preciso aferir se o município tem governança adequada para a gestão dos recursos oriundos de transferências voluntárias do governo federal. Não obstante as transferências voluntárias, nos termos do art. 25 da Lei Complementar 101/2000 e da Portaria Interministerial 507/2011, somente podem ocorrer para os municípios que preencham os requisitos da boa gestão fiscal, esses requisitos parece que não são suficientes para assegurar que os recursos públicos federais sejam corretamente geridos. Assim deve ser avaliada a necessidade de desenvolvimento de indicador de governança de transferência voluntária, que medisse a capacidade de gestão dos municípios, enquanto destinatários de recursos do governo federal, bem como órgão ou entidade federal, enquanto repassador e fiscalizador desses recursos.

c.2) Dificuldades na entrega tempestiva de objetos custeados com recursos federais de transferências voluntárias.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, em observância ao disposto no art. 71, § 4º, da Constituição Federal, encaminhei ao Presidente do Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 1485-GP/TCU, de 30/11/2018, o Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União referente ao 3º trimestre de 2018.

Dentre os trabalhos conduzidos por esta Corte no trimestre, ressalto a avaliação que teve como foco a conduta do Conselho de Administração da Petrobras em relação a atos referentes aos projetos do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), da Refinaria Abreu e Lima (Rnest) e das refinarias Premium I e II, nos estados do Maranhão e Ceará, respectivamente. A auditoria demonstrou que o dano patrimonial reconhecido pela Petrobras até o momento da fiscalização era de cerca de R$ 43 bilhões.

De igual modo, evidencio fiscalização realizada com o objetivo de acompanhar as atividades do Ministério da Saúde na implementação do Programa de Informatização das Unidades Básicas de Saúde (PIUBS), do Sistema Único de Saúde (SUS). O TCU apontou que a implementação do prontuário eletrônico dos pacientes das Unidades Básicas de Saúde (UBS) pode ter sobrepreço de R$ 6,3 bilhões.

Registro, ainda, o acompanhamento que o Tribunal fez do processo de desestatização referente à quinta rodada de licitações para outorga de blocos, em áreas do pré-sal, para exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). A execução contratual terá duração de 35 anos e o somatório dos bônus de assinatura dos blocos ofertados nessa rodada alcança R$ 6,82 bilhões.

Em termos financeiros, os benefícios colhidos a partir das deliberações proferidas pelo TCU no 3º trimestre de 2018 totalizaram R$ 14,509 bilhões, valor 31,68 vezes superior ao custo de funcionamento do Tribunal no período. Por sua vez, a atuação preventiva desta Casa, materializada por meio da adoção de 25 medidas cautelares, envolveu recursos superiores a R$ 3,479 bilhões.

Nesta oportunidade, faço distribuir a Vossas Excelências exemplares do referido Relatório, bem como do respectivo folder com os principais indicadores do período. Ambos contêm o *QR-Code* para acesso à versão digital do Relatório no Portal TCU, além de *hiperlinks* para informações complementares, como trabalhos em destaque, inteiro teor das deliberações e serviços disponíveis ao cidadão.

Por fim, agradeço a todas as autoridades, dirigentes, servidores e colaboradores do TCU pelo empenho e dedicação no exercício de suas atividades e pelos excelentes resultados obtidos no 3º trimestre de 2018.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que as sessões colegiadas do Tribunal ganharam uma página exclusiva no Portal TCU. Agora, em um único local é possível acessar as pautas, as atas e os vídeos das sessões do Plenário e das Câmaras.

Além disso, para aqueles que desejam assistir à discussão de um processo específico, os vídeos das sessões passam a ser indexados por número e tipo de processo, bem como por relator.

A partir de agora, fica muito mais simples localizar as apreciações ao longo da sessão. Para tanto, basta digitar, por exemplo, o número do processo no campo de busca que o vídeo será posicionado no instante em que os respectivos autos foram apreciados.

A nova página foi desenvolvida pela Secretaria das Sessões (Seses) e pela Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação (STI).

Acredito que essa seja uma ferramenta a mais para dar transparência as apreciações desta Casa e aproximar o Tribunal dos cidadãos, alinhando-se, assim, a uma das diretrizes que considero de fundamental importância na gestão pública.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Registro que foi realizado, ontem, no auditório Ministro Pereira Lira, o Seminário “Pacto Federativo na Educação Brasileira: Desafios e Caminhos”.

O evento foi promovido pelo TCU em parceria com a ONG “Todos pela Educação”, no âmbito do acordo de cooperação que abrange tanto a realização de estudo acerca do tema quanto a identificação de boas práticas que contribuem para o oferecimento de uma educação de qualidade.

A mesa de abertura, da qual fiz parte, contou com a presença da Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto do Senado Federal, Senadora Lúcia Vânia, do Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Danilo Cabral, da Presidente-Executiva da referida ONG, Senhora Priscila Cruz.

No meu pronunciamento, entre outros pontos, destaquei a importância de um regime de colaboração eficiente para a promoção de oportunidades de acesso aos meios necessários para que o estudante adquira conhecimentos e tenha condições de mudar sua realidade.

Informo que a íntegra do meu pronunciamento consta da ata desta Sessão, juntamente com o texto desta Comunicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

Seminário “Pacto Federativo na Educação Brasileira: Desafios e Caminhos”
Local: Auditório Ministro Pereira Lira - Ed. Sede do TCU
Data/hora: 4/12/2018, às 9h 30
Fala do Presidente, Ministro Raimundo Carreiro

Senhoras e Senhores,

Bom dia!

Inicialmente, registro minha satisfação em participar da abertura de mais um evento promovido pelo Tribunal de Contas da União e de tão grande valia para a sociedade brasileira. Desta feita, com a finalidade de debater sobre os desafios e caminhos para a educação frente ao Pacto Federativo.

É notório que a oferta de educação básica de qualidade depende de muitos fatores como a harmonização, a integração e a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

Mas, não podemos esquecer que, para as transformações educacionais ocorrerem de forma permanente e eficaz, é de extrema importância a participação ativa da sociedade civil.

Desse modo, temos a honra de ter como parceiro na realização deste seminário, a Ong “Todos pela Educação”, uma organização sem fins lucrativos que, com o propósito de impulsionar a qualidade e a equidade da educação básica, contribui sobremaneira nas discussões e no acompanhamento da educação do Brasil.

Vale frisar que o presente acontecimento é fruto dessa parceria, feita entre o TCU e a “Todos pela Educação”, no âmbito do acordo de cooperação que abrange tanto a realização de estudo acerca desse tema, a partir de aspectos relevantes para o sucesso das redes escolares e das próprias escolas, quanto a identificação de boas práticas que contribuem para o oferecimento de uma educação de qualidade.

No dia de hoje, como o próprio título do evento indica, serão analisados obstáculos e apresentadas propostas para melhoria de um dos pontos fundamentais para oferta da educação, que é a cooperação entre os Entes Federados.

A propósito, um regime de colaboração eficiente tem influência direta na promoção de oportunidades de acesso aos meios necessários para que o estudante adquira conhecimentos e tenha condições de mudar sua realidade.

No momento em que se discute, no Congresso Nacional, o Sistema Nacional de Educação (SNE), e diante da recente aprovação da Base Nacional Comum Curricular e da Reforma do Ensino Médio, torna-se de grande significância a delimitação de mecanismos de cooperação entre os Entes Federados na definição de estratégias para implementação de mudanças.

Importa ressaltar que o Plano Nacional de Educação prevê a instituição do SNE, com o objetivo de articular os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivar as diretrizes, metas e estratégias do PNE.

Tudo isso só demonstra a pertinência e o valor das abordagens que acontecerão neste Encontro:

No primeiro bloco, será apresentado um diagnóstico sobre os desafios da educação frente ao pacto federativo.

No bloco seguinte, serão tratados o regime de colaboração, frente ao aludido pacto, e as responsabilidades de cada Ente, a partir da sua relevância sob a ótica dos órgãos de controle.

Sobre isto, destaco a parceria desta Corte de Contas com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na realização de estudo voltado à apresentação de propostas para harmonizar ações conjuntas entre o TCU e os demais tribunais de Contas brasileiros no acompanhamento e na fiscalização das políticas públicas descentralizadas.

Já no terceiro e último bloco, serão discutidas propostas para enfrentar os impedimentos apresentados ao regime de colaboração entre os Entes Federados.

Assim, na expectativa de que esta Reunião traga valorosas contribuições que permitam significativo avanço rumo a um modelo que garanta a efetivação do direito à educação de qualidade a todos os brasileiros, encerro minhas palavras, desejando a todos um excelente seminário.

Muito obrigado!

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Dentre as fiscalizações iniciadas na última semana, destaco a Auditoria de Conformidade, na Secretaria do Patrimônio da União (SPU), da relatoria do Ministro Vital do Rêgo (TC 041.024/2018-4).

O objetivo do trabalho é avaliar a legalidade das locações de imóveis realizadas no âmbito da Administração Pública Federal, em especial quanto a economicidade, especificação do objeto e forma de seleção da empresa a ser contratada.

A Fiscalização decorre de determinação deste Plenário prolatada no item 9.1 do Acórdão nº 779/2018-TCU (TC 026.095/2017-3), também da relatoria do Ministro Vital do Rêgo e que trata de Levantamento de Auditoria. Na oportunidade, identificou-se fragilidades dos estudos técnicos preliminares que fundamentam os contratos de locação firmados pela Administração Pública Federal, além de problemas concernentes a registros no Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUNet), e em outras bases de dados.

Essa situação combinada à elevada materialidade dos valores despendidos com locação de imóveis – R$ 1,4 bilhão em 2016 – denota a relevância da fiscalização em destaque.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 5 de dezembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, mediante Portaria-TCU nº 345, de 4/12/2108, aprovei o Roteiro “O TCU e o Controle Social”.

Tal Roteiro tem como objetivos: difundir entre as unidades técnicas do Tribunal oportunidades de ações de controle em parceria com a sociedade; alertar essas unidades sobre a necessidade de gerenciamento de riscos nas aludidas ações; e fornecer bases para a elaboração de uma “Estratégia de fortalecimento da parceria com a sociedade para o controle da Administração Pública”.

Esse documento – produzido pela Secretaria-Geral de Controle Externo – é uma importante iniciativa adotada pelo TCU em conformidade com a diretriz de “Implementar parcerias com centros de ensino e pesquisa e com setores da sociedade organizada”, definida no Plano Estratégico para o

período 2015-2021 e alinhada aos princípios da Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, ISSAI 12, "Valor e benefícios das EFS – fazendo a diferença na vida dos cidadãos".

A aludida Portaria (acompanhada do Roteiro em comento) foi disponibilizada, no Sagas, juntamente com o texto desta Comunicação.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que – dando prosseguimento às diversas iniciativas desenvolvidas pelo TCU na busca de contribuir para as boas práticas de sustentabilidade e de inovação – foi inaugurado, na última segunda-feira, o Sistema de Geração de Energia por Sistema Fotovoltaico no TCU.

Importa registar que, além de trazer benefícios ao meio ambiente, esse Sistema, quando estiver em plena operação, irá gerar uma economia anual de 700 mil reais, ou 18% de economia em relação ao consumo histórico recente, com uma previsão de 4 anos para o retorno do investimento realizado pelo TCU.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Registro que, na manhã de hoje, sob a orientação desta Presidência, foi realizado, no Salão Nobre do TCU, um café da manhã com o intuito de promover confraternização com os Ministros, Ministros-Substitutos, Membros do Ministério Público, a equipe de gestores e servidores.

Na ocasião, além de dirigentes e servidores, também estiveram presentes o Ministro José Múcio Monteiro e os Ministros-Substitutos Marcos Bemquerer, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

ANEXO IV DA ATA 48, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2018
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelo respectivo relator, bem como os Acórdãos de nºs 2848 a 2897, aprovados pelo Plenário.

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 001.883/2015-1
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Goiás.
Responsáveis: Cláudia Gomes de Melo (478.061.091-53); Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. (07.046.650/0001-17); Luiz Henrique Peixoto de Almeida (058.352.751-53); Premium Avança Brasil (07.435.422/0001-39).
Interessado: Ministério do Turismo (02.961.362/0001-74).
Representação legal: Huilder Magno de Souza (OAB/DF 18.444); Mariana de Carvalho Nery (OAB/DF 41.292); e Liliane Silva Souza (OAB/DF 36.267), representando Cláudia Gomes de Melo e Premium Avança Brasil (procurações peças 29 e 30).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MINISTÉRIO DO TURISMO. ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. FRAUDE NO PROCESSO DE COTAÇÃO DE PREÇOS. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSOLANIDADE JURÍDICA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. ARRESTO DOS BENS.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a ulterior instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás (Secex/GO), acostada à peça 41, com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes da unidade técnica (peças 42 e 43):

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério do Turismo (MTur), em desfavor da entidade Premium Avança Brasil (PAB) e da Sra. Cláudia Gomes de Melo, na condição de presidente dessa entidade, em razão do não encaminhamento de toda a documentação exigida para a prestação de contas dos recursos pactuados por meio do Convênio 729/2009 (SICONV 704165).

HISTÓRICO

2. As irregularidades destas contas foram certificadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), tendo ciência do Ministro de Estado do Turismo (peça 1, p. 385 e 393). Na instrução precedente (peça 3), na qual consta histórico detalhado das particularidades do convênio, foram relatados aspectos acerca da formalização, da análise que o precedeu a cargo do órgão repassador, da documentação apresentada para fins de prestação de contas e do resultado da reanálise realizada pelo MTur a partir de informações remetidas pela CGU, em virtude de sua fiscalização realizada nos convênios celebrados com aquela entidade; também menciona os apontamentos realizados naquela fiscalização e a atuação do Ministério Público Federal e do TCU em relação a esses fatos (que precederam a instauração destas Contas). Destaquem-se, a seguir, os principais pontos.

Convênio

3. O convênio foi celebrado em 20/7/2009 com o objeto de apoiar o evento "XVI Feira Agropecuária de Colômbia", previsto para ser realizado no período de 5 a 9/8/2009. A vigência foi estipulada de 20/7 a 29/12/2009 (peça 1, p. 23; 61; 71; 97-99). Os recursos necessários à consecução do objeto pactuado foram da ordem de R$ 316.000,00, sendo R$ 300.000,00 à conta do concedente e R$ 16.000,00 de contrapartida da convenente, liberados por intermédio da Ordem Bancária 09OB801543, de 14/10/2009 (peça 1, p. 72-73; 101) e creditados na conta bancária da entidade em 16/10/2009 (peça 2, p. 14), mais de dois meses após o evento.

4. A celebração do convênio foi precedida de parecer técnico do MTur (peça 1, p. 23-33), elaborado em 20/7/2009, sugerindo a firmatura do pacto, haja vista que a execução dos serviços propostos seria viável tecnicamente e encontrava-se em consonância com os fins institucionais daquele Ministério. No plano de trabalho (peça 1, p. 9-21), constam as seguintes ações: locações de iluminação, som, tendas e palco; contratação de bandas e locutor; confecções de banners, cartazes, faixas e folders; veiculação em mídia radiofônica e televisiva. No mesmo dia do parecer técnico, ocorreram o parecer da consultoria jurídica do órgão (peça 1, p. 35-59) e a celebração do convênio (peça 1, p. 61-95). A publicação do ajuste deu-se em 29/7/2009 (peça 1, p. 97).

5. A presidente da entidade Premium Avança Brasil apresentou a prestação de contas do convênio (peça 2, p. 6-32). O órgão repassador emitiu pareceres informando ressalvas técnicas e financeiras (peça 1, p. 193-213; 217-227). Após ter ciência de fiscalização realizada pela CGU nos convênios firmados com a entidade Premium (relatada adiante), o MTur emitiu nota técnica de reanálise (peça 1, p. 273-287), por meio da qual listou ressalvas financeiras e ressalvas apontadas pela CGU.

6. Houve o envio de documentação complementar enviada pela entidade convenente (peça 1, p. 289-317; peça 2, p. 90-109). Analisada essa documentação, o MTur emitiu nota técnica de reanálise (peça 1, p. 323-333), por meio da qual considerou sanada apenas uma pequena parte das ressalvas técnicas e financeiras, subsistindo as demais, além das ressalvas constatadas pela CGU, motivo pelo qual reprovou a prestação de contas.

7. Com efeito, o órgão concedente elaborou o Relatório do Tomador de Contas Especial 186/2014 (peça 1, p. 353-361), em que trouxe a informação de que houve fiscalização in loco indicando a execução do convênio e venda de ingressos (peça 1, p. 107-137), mas concluiu pela ocorrência de dano ao erário, decorrente da irregularidade na execução física e financeira do objeto, com imputação do débito correspondente à integralidade dos recursos federais repassados à Sra. Cláudia Gomes de Melo, solidariamente com a entidade Premium Avança Brasil.

Atuação da CGU e MPF

8. Os achados da fiscalização realizada pela CGU em convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium Avança Brasil e o Instituto Educar e Crescer (IEC) foram contundentes para evidenciar o conluio entre as empresas e as entidades sem fins lucrativos a fim de driblar o cumprimento da legislação. Destacam-se os seguintes apontamentos (peça 1, p. p. 231-269):

a) a Premium celebrou 38 convênios com o MTur, no montante de R$ 9.957.800,00, e o IEC 19 convênios no total de R$ 9.534.000,00;

b) não há evidências da capacidade operacional dos convenentes para gerenciar o montante de recursos recebidos (no endereço informado pela Premium funcionava uma papelaria);

c) a Premium e o IEC possuem vínculos entre elas, uma vez que foram constatados mesmos modelos de documentos em ambas entidades, justificativas iguais para contratação da Conhecer e da Elo Brasil, servidora identificada como Delania Miranda da Silva possuía vínculo empregatício com o IEC e ao mesmo tempo atuava como tesoureira na Premium;

d) as empresas Elo Brasil e Conhecer, que apresentaram cotação de preços, são vinculadas (a mesma Delania assinava documentos dessas duas empresas; as notas fiscais possuíam formato gráfico semelhante e foram preenchidas com a mesma grafia);

e) a presidente da Premium Cláudia Gomes possuía vínculo empregatício com a Conhecer; a presidente do IEC, Idalby Cristine Moreno Ramos, possuía vínculo empregatício com a Conhecer; a conselheira fiscal da Premium, Mônica Maciel Ramos, é mãe da presidente do IEC e gerente administrativa da Conhecer, Idalby Cristine Moreno Ramos; a presidente da Premium Cláudia Gomes, a tesoureira do IEC Caroline da Rosa Quevedo e a gerente administrativa da Conhecer integram a entidade Rede de Empresas para Integração Brasileira Ltda.;

f) a empresa Conhecer foi contratada na maior parte dos convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium e IEC; em segundo lugar, foi a empresa Elo;

g) as empresas Clássica Com. Eletrônicos e Produções Ltda., Cenarium Consultoria, Projetos e Eventos Ltda. e a Prime Produções Culturais Ltda. figuram como principais empresas que apresentaram cotações realizadas pela Premium e pelo IEC e sempre foram derrotadas;

h) os endereços das empresas Conhecer, Elo, Cenarium, Prime e Clássica indicados no sistema CNPJ não existem;

i) na prestação de contas dos convênios analisados não há comprovação documental para as demais receitas que custearam os eventos, inclusive venda de ingressos;

j) as prestações de contas apresentam, geralmente, nota fiscal genérica da empresa contratada pelo convenente e não há nenhuma comprovação de que o recurso efetivamente foi gasto no evento.

9. O Ministério Público Federal, em Ação Civil Pública decorrente de irregularidades na atuação e constituição de entidades sem fins lucrativos para a prestação de serviços mediante convênios com o MTur (peça 12 do TC 015.672/2013-1), teceu as seguintes críticas (trechos da Ação):

Tornou-se público e notório que os órgãos de controle têm reiteradamente localizado ilegalidades ou irregularidades dos mais variados tipos na execução das avenças. Vícios diversos que sempre conduzem a um resultado: a lesão ao patrimônio estatal. E justamente em um Ministério cujas transferências voluntárias crescem a cada ano, afinal, em 2003, o MTur gastou cerca de 116,5 milhões de reais na promoção de festas, enquanto, nos últimos três anos, têm sido gastos cerca de 601,2 milhões de reais por ano. Considerável parcela dessas transferências, ressalte-se, provem de emendas parlamentares.

...

O exame dos procedimentos requisitados ao MTur deixou evidente que não há exame efetivos das propostas, mas tão somente a verificação de check list dos documentos formalmente exigidos. Tudo opera-se apenas no campo da formalidade, sem qualquer verificação de conteúdo, permitindo entrever o descaso do destino a ser dado aos recursos públicos. É de clareza solar o descumprimento ao normativo do próprio ministério, como pode constatar-se da comparação com o art. 28 da Portaria MTur nº 153/09.

Atuação do TCU – Processos Conexos

10. As informações do controle interno também chegaram ao TCU e foram objeto de representação, autuada no TC 005.369/2010-0, para a verificação da regularidade da aplicação de recursos financeiros repassados pelo MTur à Premium Avança Brasil, para realizar diversos eventos de cunho turístico em Goiás. Observou-se que esses convênios encontravam-se com atraso na análise de prestação de contas, situação que fundamentou o Acórdão 4.402/2012 – 1ª Câmara (relatado pelo Ministro Augusto Sherman), em que se determinou ao MTur que concluísse a análise das prestações de contas dos convênios firmados com a entidade, apurando integralmente as irregularidades elencadas pela CGU.

11. Para monitorar esse acórdão, a Secex/GO autuou o processo TC 009.209/2013-1. Foi exarado o Acórdão 5.356/2014-TCU-2ª C (relatado pelo mesmo ministro), que considerou cumpridas ou em fase final de cumprimento as determinações constantes daquele acórdão, e arquivou aquele processo de monitoramento, sem prejuízo da eventual autuação de novo processo para apuração de responsabilidades, caso constatada a ausência de envio de algum processo de TCE instaurado a este Tribunal.

12. Pesquisa realizada nos sistemas informatizados deste Tribunal indicou a autuação de trinta e três processos de TCE. São 41 convênios firmados entre a Premium e o MTur (restando dar entrada neste Tribunal o processo de TCE relativo ao Convênio Siconv 732036/2010).

13. Dos processos autuados, há cinco processos julgados (TCs 019.890/2012-5, 029.465/2013-3,

029.038/2013-9, 017.226/2014-7 e 017.227/2014-3, mediante os Acórdãos 4.868/2014, 586/2016, 1.178/2016, 848/2016 e 849/2016, respectivamente, o primeiro da segunda câmara e o demais do plenário do TCU, relatados pelos Ministros Marcos Bemquerer e Augusto Sherman, o primeiro e o terceiro acórdão, respectivamente, e pelo Ministro Walton Alencar, os demais), um com proposta de mérito aguardando pronunciamento do ministro relator (TC 017.014/2014-0), e vinte e sete pendentes de análise (entre eles este processo), sendo quatro de 2014 e vinte e três de 2015. Os Relatores dos processos não julgados são os Ministros Walton Alencar Rodrigues (2014) e Augusto Nardes (2015).

14. O Tribunal, por meio do primeiro acórdão, julgou irregulares as contas da entidade Premium Avança Brasil, da Sra. Cláudia Gomes de Melo (presidente da entidade) e da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., condenando-os solidariamente ao pagamento do débito apurado e aplicando individualmente aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Nas demais deliberações, além daquelas contas foi julgada também a do Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida (dirigente daquela empresa), com as respectivas implicações (débito solidário e multa). Sobre os acórdãos de 2016, há recursos impetrados pela Premium e sua presidente; um o mérito foi negado provimento, para os demais, as manifestações da Secretaria de Recursos e do Ministério Público junto ao TCU já realizadas até o momento são no sentido de não provimento deles.

15. Diante das ocorrências identificadas pelo TCU, CGU e MPF, percebe-se o ambiente vulnerável naquele Ministério na época da celebração dos convênios com a Premium. Como observaram aqueles órgãos fiscalizatórios (ex: Acórdãos 980/2009 e 2.668/2008, ambos do plenário do TCU, relatados pelos Ministros Walton Alencar e Ubiratan Aguiar), não havia rigor e qualidade nas verificações do MTur, tanto é que celebrou diversos convênios com a Premium e com o IEC sem ao menos checar onde estavam instaladas e qual o relacionamento delas com a recorrente contratada, Conhecer.

16. Essa fragilidade nos procedimentos favoreceu as irregularidades apontadas pela CGU, de esquema de utilização de institutos de fachada e empresas em nome de laranjas, montados para fraudar a aplicação de recursos destinados à realização de eventos financiados com recursos do MTur a partir de emendas parlamentares.

17. Assim como ocorreu em outros convênios, a análise técnica, o parecer jurídico e a celebração do ajuste em comento ocorreram de forma concomitante, ou seja, não houve tempo suficiente para o exame criterioso sobre o objeto pretendido. Essa prática de aprovar às pressas os projetos advindos de emendas parlamentares é comum na Administração Pública Federal. Também, são frequentes liberações de recursos de convênios posteriores à data prevista de realização do objeto, como na grande maioria dos convênios com a Premium, como ocorreu neste convênio.

EXAME TÉCNICO

18. Na instrução precedente (peça 3), houve a delimitação das responsabilidades pela ocorrência de dano apurado nestas contas, envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis – entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39); Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53), na condição de presidente dessa entidade; empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. ME (CNPJ 07.046.650/0001-17), e Luís Henrique Peixoto de Almeida (CPF 058.352.751-53), na condição de dirigente dessa empresa –, e a quantificação do dano ao erário, dando ensejo a proposta de citação solidária deles, que teve a anuência do corpo dirigente da unidade técnica (peça 4) e foi realizada nos seguintes termos (as duas primeiras ocorrências atribuídas somente à Premium e Cláudia; a terceira a todos os responsáveis):

não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio, uma vez que a documentação apresentada como prestação de contas desse convênio não revela a realização efetiva do evento pactuado e não demonstra o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto, o que implica no descumprimento do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, além da cláusula décima terceira do respectivo termo de convênio;

objeto do convênio com característica de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei 4.320/1964, conforme entendimento do Acórdão/TCU 96/2008 – Plenário;

fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME para executar o objeto do convênio, em desrespeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade, bem como em infringência ao art. 11 do Decreto 6.170/2007 e art. 45 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008.

19. Regularmente citados, apenas a convenente e sua presidente apresentaram defesa, permanecendo silentes a empresa contratada e o seu dirigente. A tabela a seguir retrata detalhadamente a documentação acostada aos autos:

a) Entidade Premium Avança Brasil (convenente)

Documento/Finalidade	***Data***	***Peça***
Ofício de citação 1753/2016-TCU/SECEX-GO	*16/11/2016*	*peça 25*
Aviso de Recebimento Of. 1753/2016	*22/11/2016*	*peça 26*
Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia	*-----*	*peças 31 e 35*
Defesa apresentada em conjunto com a sua presidente	*6/2/2017*	*peça 38*

b) Sra. Cláudia Gomes de Melo (presidente da Premium)

Documento/Finalidade	***Data***	***Peça***
Ofício de citação 1704/2016-TCU/SECEX-GO	*11/11/2016*	*peça 23*
Aviso de Recebimento Of. 1704/2016	*22/11/2016*	*peça 27*
Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia	*-----*	*peças 31 e 35*
Defesa apresentada em conjunto com a sua presidente	*6/2/2017*	*peça 38*

c) Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. (contratada pela Premium)

Documento/Finalidade	***Data***	***Peça***
Ofício de citação 1703/2016-TCU/SECEX-GO	*16/11/2016*	*peça 22*
Aviso de Recebimento Of. 1703/2016 – devolvido	*23/11/2016*	*peça 28*
Edital de citação 11/2017-TCU/SECEX-GO	*10/2/2017*	*peça 40*

d) Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida (dirigente da Conhecer)

Documento/Finalidade	***Data***	***Peça***
Ofício de citação 1705/2016-TCU/SECEX-GO	*16/11/2016*	*peça 24*
Aviso de Recebimento Of. 1705/2016 – devolvido	*28/11/2016*	*peça 33*
Edital de citação 11/2017-TCU/SECEX-GO	*10/2/2017*	*peça 40*

Obs.: Há informação de que a empresa e o seu dirigente não foram localizados nos endereços de pesquisa junto à Receita Federal do Brasil, ao DETRAN/GO e ao DETRAN/DF (peça 39).

20. A empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. e o Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida (na condição de dirigente dessa empresa), citados por via editalícia, não atenderam a citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização dos responsáveis. Houve tentativas frustradas para os endereços da empresa, conforme pesquisa CNPJ, e do seu representante legal, conforme pesquisas CPF e Detran/GO ou DF.

21. Ressalte-se que situação idêntica (revelia da Conhecer) ocorreu no processo de TCE já julgado (TC 019.890/2012-5, Acórdão 4.868/2014-TCU-2ª C). Na ocasião, a regular citação ficou demonstrada a partir do pedido de prorrogação de prazo para apresentar defesa (peça 12 daqueles autos).

22. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Aproveitam-lhes os argumentos aduzidos em relação aos outros responsáveis, no que concerne às circunstâncias objetivas, com base no art. 161 do Regimento Interno do TCU.

23. A entidade Premium e a Sra. Cláudia apresentaram defesa em conjunto, por meio da qual aduziram os seguintes argumentos (peça 38):

a) a celebração do convênio foi precedida de pareceres técnicos do MTur, sugerindo a firmatura do pacto. Também consideraram que os custos indicados no projeto estavam condizentes com o praticado no mercado local;

b) a verificação da condição técnica e operacional da proponente em executar o projeto ficou a cargo do setor técnico competente do ministério;

c) a prestação de contas do convênio foi apresentada ao ministério com todas as exigências para sua aprovação;

d) o relatório de vistoria in loco do MTur constatou que o evento ocorreu, não havendo lógica jurídica nas afirmações da CGU que contradizem tal fato;

e) a finalidade do convênio foi atingida, o evento ocorreu com os repasses dos recursos públicos e não foram apontados indícios de superfaturamento nos valores pagos pelos serviços;

f) a nota fiscal da Conhecer apresentada quando da prestação de contas comprova claramente o pagamento realizado à empresa contratada, com descrição detalhada dos itens e valores repassados pelos serviços prestados. Os valores constantes na transferência bancária e nota fiscal não deixam dúvidas acerca da aplicação do recurso oriundo do Poder Público, o que demonstra o nexo de causalidade entre a despesa e receita;

g) a comprovação da despesa ocorreu com a apresentação do documento fiscal e comprovante de pagamento à empresa Conhecer, sendo descabida exigir-se o comprovante do pagamento de todos os serviços que constavam no plano de trabalho, posto que o próprio convênio não exigia. Se apenas uma empresa foi contratada e emitiu a nota fiscal, não faz sentido exigir aqui todos os pagamentos;

h) a prefeitura emitiu declaração atestando a realização do evento com o apoio do MTur;

i) a ausência de fraude nas cotações de preços das contratações realizadas no âmbito do convênio, uma vez que as cotações de preços foram realizadas com base nas formalidades legais previstas no Decreto 6170/2007 e na Portaria Interministerial 127/2008, e as alegações de conluio não passam de acusações infundadas;

j) o objetivo dos procedimentos era a contratação mais vantajosa à Administração Pública, as propostas foram aprovadas pela área técnica do MTur e, no caso de qualquer impropriedade, era realizada diligência com vistas à correção;

k) a ausência de violação aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade. A presença de indícios não é suficiente a caracterizar uma possível existência de fraude, e não se deve julgar tendo por base meras conjecturas. A correspondência entre pessoas físicas de ex-sócios e sócios atuais, ou responsáveis, não comprova a ocorrência de vícios ou fraudes, e não se pode confundir a pessoa física do sócio com a pessoa jurídica da sociedade da qual faz parte;

l) os preços contratados estavam de acordo com os praticados no mercado e a situação jurídico-fiscal das empresas estava regular, nada as impediam de participar em licitações públicas. Colaciona precedente do TCU a respeito da impossibilidade de se vedar a participação em licitação de empresas representadas por credenciados que mantenham entre si vínculo de natureza técnica, comercial, econômica familiar ou financeira, devendo esse tipo de ocorrência, em cada caso concreto,

ser ponderada com outros elementos para se caracterizar eventual conluio para fraudar o resultado do certame;

m) as documentações acostadas nos autos provam que o evento foi público, com recursos oriundos do poder público, não havendo quaisquer indícios ou provas de que houve interesse fundamentalmente privado; ao contrário do que informado nesta TCE, de acordo com a análise técnica dos requisitos para aprovação da prestação de contas, não houve nem a comprovação de venda de ingressos;

n) a ausência de infração à norma legal capaz de macular o conteúdo material e formal da prestação de contas, colacionando precedentes do TCU em que irregularidades na prestação de contas foram saneadas no curso da instrução processual e julgou-se as contas regulares com ressalva;

o) a inexistência nos autos da demonstração de efetivo prejuízo ao erário, e que a condenação à devolução dos recursos representaria enriquecimento sem causa por parte da União;

p) as ressalvas técnicas apontadas são de cunho meramente formal e não prejudicam o alcance dos objetivos pretendidos. Assim, a aplicação de multa é medida desproporcional, considerando que inexistem quaisquer indícios de locupletamento por parte dos responsáveis.

24. Por fim, os defendentes requerem: a) a realização de perícia técnica, com base no art. 38 da Lei 9.784/1999, caso seja necessário para demonstrar a execução do evento e o cumprimento dos termos do convênio; b) a produção de sustentação oral no julgamento do processo e/ou na apreciação do processo, antes do voto do relator; c) o julgamento destas contas em regulares ou regulares com ressalvas, dando-lhes quitação e afastando o débito; d) a ciência da deliberação que vier a ser proferida.

<u>Análise</u>

25. Os objetivos da Tomada de Contas Especial (TCE) são obter o ressarcimento ao erário e apurar a responsabilidade pela ocorrência de dano, esta envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao erário.

26. As teses defensivas lançadas pelos defendentes resumem-se à: i) integralidade do cumprimento do objeto e a regularidade da gestão financeira dos recursos, em virtude da documentação comprobatória encaminhada a título de prestação de contas ao MTur; ii) regularidade dos procedimentos de cotação dos preços, dada a manifestação técnica favorável do Ministério; iii) ausência de subvenção social para subsidiar interesses privados, pois não houve recursos obtidos em virtude da venda de ingressos do evento.

27. Registra-se, inicialmente, que todas alegações foram apresentadas desacompanhadas de documentação comprobatória, os defendentes não carrearam aos autos elementos adicionais de defesa. Cingiram-se a asseverar a realização física do objeto e o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e a despesa com a contratação da empresa Conhecer.

28. Passa-se a analisar a comprovação da execução do objeto do convênio, sob os aspectos físico-financeiro. Os defendentes alegam que a prestação de contas fora apresentada, com elementos para a aprovação das contas (peça 2, p. 6-32). Entrementes, observa-se que o órgão repassador emitiu pareceres técnicos (peça 1, p. 193-213; p. 217-227), informando ressalvas técnicas (como ausência de contratos de locação, de contratos de prestação de serviço dos artistas e do locutor, de fotos originais ou vídeo/imagens dos shows no dia do evento, de fotos dos banners/faixas/folders/cartazes e dos respectivos comprovantes de recebimento e distribuição do total de exemplares produzidos, e dos comprovantes originais de veiculação - rádio e tv – devidamente assinados pelas partes) e financeira (ausência de documentos que comprovem a utilização da receita obtida com a venda de ingressos no objeto do convênio).

29. Após fiscalização realizada pela CGU, o MTur emitiu nota técnica de reanálise (peça 1, p. 273-287), por meio da qual listou ressalvas técnicas e financeiras (além daquelas anteriormente citadas, há a ausência de relatório de divulgação e/ou declaração de veiculação com atesto da rádio ou TV, com indicação do assinante das contratadas e carimbo CNPJ das empresas, para as mídias de

rádio/TV, além das ressalvas apontadas pela CGU).

30. Analisada a documentação complementar apresentada pela convenente (peça 1, p. 289-317; peça 2, p. 90-109), o MTur emitiu nota técnica de reanálise (peça 1, p. 323-333), por meio da qual considerou sanada apenas uma pequena parte das ressalvas técnicas e financeiras (fotos de iluminação e sonorização, notas fiscais, certidões e extratos bancários), subsistindo as demais, além das ressalvas constatadas pela CGU, motivo pelo qual reprovou a prestação de contas. Elas estão sintetizadas a seguir.

31. O quadro abaixo indica as ações constantes do plano de trabalho (peça 1, p. 9-21) que foram consideradas parcialmente comprovadas pelo MTur e as não comprovadas (com ressalvas), conforme seus pareceres (peça 1, p. 193-213; p. 217-227; p. 273-287; p. 323-333).

Descrição	*Valor pactuado (R$)*	*Ressalvas*
locação de som	*24.000,00*	*ausência de contratos de locação; comprovação com fotos, itens comprovados*
locação de iluminação	*22.400,00*	
locação de palco	*18.000,00*	*ausência de contratos de locação*
locação de tendas (15 unid.)	*4.200,00*	
contratação de atração nacional	*95.000,00*	*ausência de contrato de prestação de serviço e de fotos originais ou vídeo/imagens dos shows no dia do evento*
contratação de 2 atrações regionais	*60.000,00*	
contratação de locutor (1)	*8.000,00*	*ausência de contrato de prestação de serviço*
confecção de cartazes (3.000 unid.)	*9.000,00*	*ausência de fotos dos banners/faixas/folders/cartazes e dos respectivos comprovantes de recebimento e distribuição do total de exemplares produzidos*
confecção de folders (5.000 unid.)	*5.000,00*	
confecção de banners (5 unid.)	*750,00*	
confecção de faixas (50 unid.)	*2.750,00*	
mídia em rádio (300 inserções)	*15.000,00*	*ausência dos comprovantes originais de veiculação devidamente assinados pelas partes e de relatório de divulgação e/ou declaração de veiculação com atesto da rádio ou TV, com indicação do assinante das contratadas e carimbo CNPJ das empresas, para as mídias de rádio/TV*
mídia em TV (173 inserções)	*51.900,00*	

32. Entende-se, diante dos elementos constantes nestes autos, que as ressalvas indicadas pelo MTur acima não foram devidamente sanadas, além da ausência de documentos que comprovem a utilização da receita obtida com a venda de ingressos no objeto do convênio, adiante tratada. Não se verificou, ainda, esclarecimentos convincentes para as irregularidades apontadas pela CGU.

33. Sob a ótica da execução física apenas, há elementos constantes nos autos que indicam que o evento foi realizado. Isso considerando o atesto de autoridade municipal - declaração do prefeito de que o evento foi realizado (peça 2, p. 32) – e, principalmente, a fiscalização in loco do MTur (peça 1, p. 107-137). Todavia, não foi devidamente comprovado, conforme as ressalvas acima. Sobre elas, os defendentes não as sanaram com a defesa apresentada.

34. A única forma de comprovar a realização de evento passageiro como o objeto deste convênio é por meio dos documentos/materiais descritos no instrumento do ajuste, como comprovante do recebimento da mercadoria ou serviço; comprovação por meio de fotografia, jornal, vídeo etc., da fixação da logomarca do MTur; quaisquer outros documentos comprobatórios das despesas; cópia de anúncio em vídeos, cd's, dvd's, e, ainda, comprovante de veiculação dos anúncios em rádios, tv, jornais (cláusula décima terceira, parágrafo segundo do termo de convênio - alíneas "c", "d", "e", e "i").

35. A falta de elementos consistentes, como de elementos para certificar a confecção e distribuição dos cartazes/folders/banners/faixas, as inserções programadas em rádio/tv, as contratações dos artistas e do locutor, e a prestação dos serviços de locações (como os indicados acima pelo órgão repassador), com vista a comprovarem a efetiva realização desses itens no evento,

não configura mera falha formal, porquanto esses elementos são essenciais para demonstrar a vinculação do evento ao Ministério e a própria realização do objeto do ajuste (Acórdãos 3.909 e 4.916/2016-TCU, ambos da 1ª Câmara e relatados pelo Ministro Bruno Dantas; Acórdão 10.667/2015-TCU-2ª Câmara, relatado pela Ministra Ana Arraes).

36. Para comprovação da execução física do objeto firmado, esperava-se a apresentação de registros audiovisuais e outros elementos (como os indicados anteriormente) em que se pudesse constatar efetivamente a execução do evento nos moldes programados, ou seja, no período (5 a 9/8/2009) e no local contratado (Colômbia/SP), com a execução de cada um dos itens pactuados, o que não ficou devidamente demonstrado nestes autos. Todavia, o citado relatório de fiscalização in loco deixou assente a realização do evento. Assim, os elementos apresentados poderiam ser acatados como meios probatórios da execução física de parte do objeto, mais precisamente dos itens aprovados pelo órgão que totalizam o montante de R$ 46,4 mil, representando menos de 15% do valor pactuado.

37. No entanto, há questões que impedem essa aprovação parcial da execução física, pois não está descasada da necessidade de se demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos conveniados sob a ótica financeira. A simples apresentação de documento fiscal emitido pela empresa Conhecer com o respectivo comprovante de pagamento não é suficiente para essa comprovação, ainda mais se levar em consideração a ocorrência de fraude no processo de cotação de preços que alcança contratante e contratada, e a ausência de comprovação da utilização da receita obtida com a venda de ingressos no objeto do convênio - ressalva constante em pareceres do MTur.

38. Não foi possível constatar se os recursos do convênio destinaram-se ao pagamento pelos serviços descritos no plano de trabalho. Não há recibos e comprovantes de pagamentos aos prestadores de serviço, como os artistas. A movimentação bancária comprova apenas a transferência dos recursos para a empresa Conhecer (peça 1, p. 309). O evento pode ter sido realizado por recursos de outras fontes que não o do repasse federal. Dado o cenário de descaso com que a convenente Premium e a empresa contratada Conhecer trataram os recursos conveniados com o MTur, consubstanciado em inúmeros processos de TCE que se encontram em análise neste Tribunal, justifica-se a exigência de que elementos outros sejam disponibilizados pela convenente para demonstrar, indubitavelmente, o nexo causal ente os recursos geridos e os documentos de despesas.

39. Logo, a mera execução física do objeto não comprova o emprego regular dos recursos de convênios firmados com a União. É necessária a demonstração do nexo causal ente os recursos geridos e os documentos de despesas (Acórdão 5.170/2015-TCU-1ª Câmara; relatado pelo Ministro Walton Alencar; Acórdão 1.276/2015-TCU-Plenário; relatado pelo Ministro José Múcio).

40. A não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio enseja o julgamento irregular das contas dos responsáveis, na condenação solidária deles a ressarcir aos cofres do Tesouro Nacional a quantia correspondente aos recursos federais repassados e a aplicação de multa proporcional ao dano.

41. O ingresso de receitas estranhas ao convênio (cobrança de ingressos para participar do evento), uma vez não devidamente comprovado a sua aplicação no objeto conveniado, ensejaria o recolhimento do correspondente montante à conta do Tesouro Nacional; todavia, conforme se verá adiante, não será necessário no presente caso.

42. O eventual questionamento acerca do objeto do convênio ter característica de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, seria melhor direcionado aos gestores/servidores do MTur, cuja apuração da responsabilidade se dará em processo específico (TC 013.668/2016-1) para o "exame global das práticas administrativas irregulares daqueles servidores na formalização e condução dos convênios firmados com a Premium" (em cumprimento ao Acórdão 586/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar).

43. Do lado do convenente, foi apresentada uma proposta que se concretizou em convênio, sendo desarrazoado exigir dele que verificasse a pertinência temática do objeto do ajuste às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional do Turismo; se o objeto do convênio se destinava ao

cumprimento do interesse público; o impacto potencial da consecução do objeto avençado sobre o setor turístico. Essa atribuição cabe ao MTur, conforme Acórdão 96/2008–TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler (itens 9.6.1 a 9.6.3).

44. Essa mesma deliberação exige que eventuais valores arrecadados com a cobrança de ingressos em shows e eventos ou com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em função dos projetos beneficiados com recursos dos convênios devem ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional. Adicionalmente, referidos valores devem integrar a prestação de contas (item 9.5.2 daquela deliberação). Há, ainda, obrigação expressa no termo de convênio para que o convenente assim proceda (cláusulas terceira, inciso II, alínea "cc", e décima terceira, parágrafo segundo, alínea "k" - peça 1 p. 69 e 87).

45. Em relação à obtenção de receita alheias aos recursos conveniados, como a receita da venda de ingressos, as defendentes se limitaram a asseverar que não houve a comprovação de venda de ingressos, de acordo com a análise técnica dos requisitos para aprovação da prestação de contas, mas não indica qual seja. Pelo contrário, nos autos a cobrança de ingressos ficou evidenciada por meio do relatório de fiscalização in loco do MTur (peça 1, p. 111) e por parecer daquele órgão (peça 1, p. 221).

46. À Premium caberia exigir a utilização de verbas obtidas pela venda de ingressos ou similares para a consecução do objeto ou sua reversão ao Tesouro Nacional (em estrita observância à jurisprudência do Tribunal e ao termo de convênio), o que não ficou demonstrado. Ou seja, não demonstrou que os recursos obtidos alheios aos conveniados foram aplicados no objeto do convênio, como exige aquela deliberação (item 9.5.2 do Acórdão 96/2008–TCU-Plenário).

47. Ao se exigir que os referidos valores devam integrar a prestação de contas, esperava-se que a convenente demonstrasse por meio de documentos comprobatórios a obtenção da receita e a sua aplicação com reversão dos valores correspondentes para a consecução do objeto conveniado ou recolhimento à conta do Tesouro Nacional, o que não ocorreu. Destarte, entende-se que ao não realizar tal demonstração, o convenente contribuiu para caracterizar o evento como de interesse fundamentalmente privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, devendo essa ocorrência ser atribuída aos responsáveis.

48. Quanto à venda de ingressos, cabe transcrever trecho do Voto condutor do Acórdão 4.935/2016-TCU-P, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, que realizou uma intepretação sistemática do item 9.5.2 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário.

20. É incontestável que tal determinação tem como maior objetivo proteger o dinheiro arrecadado, mitigando as possibilidades de desvio e enriquecimento sem causa já que, se houve a cobrança de ingressos efetivamente não utilizados para a consecução do objeto do convênio, não haveria necessidade de o Ministério do Turismo custear tais eventos.

21. No meu entender, esses recursos auferidos assemelham-se a um aumento da contrapartida do município para a execução do ajuste, desonerando a União integral ou parcialmente em sua participação para o fim proposto. Por outro lado, caso o município venda ingressos e arrecade valor superior ao montante recebido pela União, tal recurso "extra" a ele pertence.

22. Sendo assim, não vislumbro a possibilidade de a União solicitar o recolhimento de valor superior ao montante dos recursos repassados, amparado no inadimplemento do item 9.5.2 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário ou de cláusula do convênio, sob o risco de enriquecimento sem causa.

(...)

25. Disso advém o entendimento de que, uma vez distratada a obrigação principal, não subsiste a acessória. Ou seja, no caso de o município não lograr êxito na comprovação inequívoca do nexo causal entre os recursos repassados por intermédio do convênio e as despesas realizadas para a execução de seu objeto torna sem efeito a obrigação acessória e, portanto, não mais caberá a esta Corte a fiscalização dos recursos advindos da venda de ingressos para o evento.

26. De outra parte, uma vez justificada a regular aplicação de qualquer parcela dos recursos repassados, caberá ao responsável o dever de comprovar a aplicação dos valores arrecadados com a cobrança de ingressos na consecução do objeto conveniado ou recolher o correspondente montante à conta do Tesouro

Nacional, limitado o total de eventual débito ao montante recebido da União, como mencionei acima. (Grifou-se)

49. Há outros julgados que podem ser destacados ainda, indicando que estando comprovada a arrecadação de receitas oriundas da venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em função dos projetos beneficiados com recursos dos convênios, das quais não houve a devida prestação de contas, a ocorrência justifica a imputação do dano no valor dos recursos federais repassados (Acórdão 7.457/2016-TCU-1ª C, relatado pelo Ministro Weder de Oliveira), ou do montante auferido com essas receitas (Acórdão 2.881/2017-TCU-2ª C, relatado pelo Ministro Augusto Nardes).

50. No caso em tela, não houve a comprovação inequívoca do nexo causal entre os recursos repassados por intermédio do convênio e as despesas realizadas para a execução de seu objeto, motivo pelo qual o débito será o montante repassado à União, não cabendo ao Tribunal a fiscalização dos recursos advindos da venda de ingressos (e outras receitas) para o evento. A prestação de contas desses valores deveria haver, se houvesse a comprovação da utilização dos recursos federais conveniados, imputando-lhe o débito no montante auferido com essas receitas e limitado ao montante repassado no convênio.

51. Quanto ao ponto relativo à fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Conhecer para executar o objeto do convênio, que não ficou comprovado, conforme visto anteriormente, percebe-se que, no presente caso, a convenente, ao realizar procedimento de cotação de preço, optou por contratar empresa que se vinculava a ela de forma clara diante dos fatos destacados acima, o que fere de morte os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade norteadores da Administração Pública.

52. Os apontamentos e/ou elementos da fiscalização da CGU são fortes no sentido de mostrar o ambiente vulnerável no MTur na época da celebração dos convênios com a Premium, inclusive deste; indicam que tudo se operava apenas no campo da formalidade, sem qualquer verificação de conteúdo, permitindo entrever o descaso do destino a ser dado aos recursos públicos. Inúmeros convênios foram firmados com aquela entidade, cuja capacidade operacional para gerenciar o montante de recursos recebidos é questionável, inclusive a existência fática da empresa Conhecer (contratada neste e na maior parte dos convênios celebrados com aquela entidade), além de relacionamentos entre contratante/convenente e contratada (via vínculo empregatício da presidente da entidade com a contratada e o fato de uma mesma pessoa ser conselheira fiscal da primeira e gerente administrativa da segunda), num quadro de cotações de preços que se visualiza um esquema montado para fraudar (utilização de institutos de fachada, empresas em nome de laranjas ou inexistentes).

53. As defendentes não afastaram o apontado nestes autos, mas se limitaram a asseverar genericamente que o grau de parentesco ou a coincidência de sócios entre empresas participantes de licitações não são provas suficientemente robustas a sustentar a demonstração de fraude/conluio. Também trouxeram julgado acerca de empresas coligadas que não se aplica ao presente caso.

54. Quanto à atuação dos gestores do Ministério do Turismo, a responsabilidade dos envolvidos está sendo apurada no âmbito desta Corte de Contas, conforme destacado anteriormente. Ressalta-se que a aprovação pelos técnicos do órgão concedente de atos praticados pela entidade convenente não reveste necessariamente tais atos de legalidade tampouco é suficiente para afastar a responsabilidade pelo ressarcimento do dano ao erário, tendo em vista a má gestão da verba pública federal e da fraude constatada nestes autos.

55. Os elementos carreados aos autos pela CGU evidenciam a ocorrência de fraude nos processos que resultaram na contratação da empresa Conhecer.

56. O vínculo entre a Premium e as empresas Conhecer e Elo Brasil é inequívoco, assim como entre as referidas empresas (documentos assinados por uma mesma pessoa e documentos fiscais com formato gráfico semelhante e preenchidos com a mesma grafia). Ademais, as empresas não foram localizadas nos endereços cadastrados na base de dados da Receita Federal (número inexistente na rua em relação à empresa Conhecer e residência no que se refere à empresa Elo Brasil), o que indica a inexistência real das empresas.

57. As empresas Clássica, Cenarium e Prime (as duas primeiras participaram da cotação de preços realizada no âmbito deste convênio) se prestaram a dar aparência de competitividade (ou simularam competição) em várias cotações realizadas pela Premium. Primeiro, por terem participando de inúmeros processos e sempre serem derrotadas; segundo, pela possibilidade da inexistência real das empresas, uma vez que elas não foram localizadas nos endereços cadastrados na base de dados da Receita Federal (sala vazia em relação às empresas Clássica e Cenarium; residência no que se refere à empresa Prime), que, por sua vez, indicam que a situação cadastral de ambas é inapta.

58. Observa-se que na cotação de preços e contratação dos serviços junto à Conhecer não há indicação das atrações musicais; como orçá-las e, posteriormente, contratá-las sem especificar os artistas? Trata-se do item de despesa mais relevante, representa quase a metade do valor pactuado (peça 2, p. 17-27).

59. A concorrência de indícios vários de conluio constitui prova inequívoca de fraude a processo licitatório ou processo de cotações de preços, como no caso em comento. Nesse sentido, é lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários e convergentes, e os responsáveis não apresentam contra indícios de sua participação nas irregularidades (Acórdão 1.223/2015-TCU-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes). Segundo o STF, indícios vários e concordantes são provas, havendo, pois, nos autos elementos suficientes para comprovar que as empresas entraram em conluio para fraudar o procedimento de cotação de preços (no julgamento do RE nº 68.006-MG).

60. Em suma, as alegações de defesa apresentadas não são suficientes para elidir as ocorrências de fraude no processo de cotações de preços, a partir dos elementos que indicam o seguinte: conluio no processo de escolha dos fornecedores do convênio; impossibilidade de comprovação da existência real dos fornecedores (no caso da Conhecer, da Clássica e da Cenarium, participantes do processo); impossibilidade de verificação da efetiva aplicação dos recursos dos convênios na consecução dos objetos pactuados.

61. O fato de a empresa Conhecer e seu dirigente responderem apenas por essa irregularidade não se mostra suficiente para isentá-los de responsabilidade pelo prejuízo imposto ao erário, porque o direcionamento do qual se beneficiaram é elemento essencial à materialização do dano. Esse encaminhamento tem sido adotado nos julgados de processos similares (Acórdãos 586/2016, 848/2016, 849/2016 e 1.178/2016, todos do plenário do TCU, os três primeiros relatados pelos Ministros Walton Alencar, o outro pelo Ministro Augusto Sherman). Logo, eles também devem ser alcançados pelo julgamento irregular das contas e condenação solidária do débito.

62. Por fim, não assiste razão aos defendentes arguirem que eventual ressarcimento de verbas decorrente da imputação de débito caracterizará hipótese de enriquecimento sem causa por parte da União, por não haver nos autos provas de enriquecimento ilícito ou locupletamento. Enriquecimento ilícito da União haveria se houvesse comprovação dos serviços pactuados, o que não ocorreu. Quanto aos defendentes, a condenação em débito independe da ocorrência de conduta dolosa ou de locupletamento, bastando para tanto a constatação de conduta culposa (stricto sensu) dos responsáveis pela irregularidade que ocasionou o dano ao erário (Acórdão 5.297/2013-1ª C; Acórdão 2.367/2015-P, relatados pelos Ministros José Múcio e Benjamin Zymler).

63. A solicitação dos defendentes de realização de perícia técnica não pode ser atendida, uma vez que o processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU, não prevê ao Tribunal competência para determinar a realização de perícia para a obtenção de provas. É da iniciativa do responsável trazer aos autos as provas de sua defesa, prescindindo de autorização do Tribunal para tanto (Acórdão 2.262/2015-TCU-P, relatado por Benjamin Zymler).

64. Por outro lado, cabe o atendimento ao pleito dos defendentes de pedido de sustentação oral, por estar respaldado no art. 168 do Regimento Interno do TCU. Todavia, registre-se que esta Corte de Contas não intima pessoalmente a parte acerca da data em que será julgado o processo. Tal fato não ofende qualquer princípio constitucional ligado à defesa, haja vista que a publicação da pauta de

julgamentos no Diário Oficial da União é suficiente para conferir publicidade ao ato processual e permitir a participação de todos na sessão de julgamento. Tal entendimento encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS-AgR 26.732/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia).

CONCLUSÃO

65. O dano ao erário apurado nesta TCE configurou-se pela irregularidade na execução física e financeira do objeto do convênio, ante as seguintes ocorrências: "não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio", "objeto do convênio com característica de subvenção social" (ante a ausência de demonstração da obtenção da receita com a venda de ingressos e a sua aplicação com reversão dos valores correspondentes para a consecução do objeto conveniado ou recolhimento à conta do Tesouro Nacional) e "fraude na contratação realizada pelo convenente".

66. Regularmente citados, a convenente e sua presidente apresentaram defesa, permanecendo silentes a empresa contratada e o seu dirigente.

67. Em face da análise promovida, conclui-se que as condutas dos responsáveis são reprováveis. Com efeito, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade nas condutas dos responsáveis, propõe-se que sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis e condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito, em vista do disposto nos arts. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 e 209, §§ 5º e 6º, do Regimento Interno do TCU, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 daquela lei.

68. O pleito da convenente e sua presidente para sustentação oral pode ser acatado por estar respaldo no Regimento Interno do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

69. Ante os fatos expostos, submetemos os autos à apreciação, para envio ao Ministério Público junto ao TCU, e posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Nardes, com a seguinte proposta:

I) sejam considerados revéis para todos os efeitos a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME (CNPJ 07.046.650/0001-17) e o Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida (CPF 058.352.751-53), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos dos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

II) sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pela entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39) e pela Sra. Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53);

III) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, caput, e 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53), da entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39), do Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida (CPF 058.352.751-53), e da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME (CNPJ 07.046.650/0001-17), em vista do disposto nos arts. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 e 209, §§ 5º e 6º, do Regimento Interno do TCU, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor:

DATA DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
16/10/2009	*300.000,00*

IV) seja aplicada à Sra. Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53), à entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39), ao Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida (CPF 058.352.751-53) e à empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME

(CNPJ07.046.650/0001-17), individualmente, a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 210, caput, e 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

V) seja autorizado, desde logo, com fundamento nos art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, conforme prevê o 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

VI) sejam encaminhadas cópias da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que o fundamenta ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás, para a adoção das medidas que entender cabíveis, em conformidade com o art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU."

2. O Ministério Público que atua junto ao TCU manifestou-se por intermédio de Parecer do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 44), nos termos a seguir integralmente transcritos:

"À vista dos elementos contidos nos autos, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com o encaminhamento alvitrado pela Secex/GO, em pareceres uníssonos (peças 41 a 43), sem prejuízo de opinar no sentido de o Tribunal convalidar, com fundamento no artigo 172 do Regimento Interno do TCU, o ato de citação do sócio dirigente da empresa contratada Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., Luiz Henrique Peixoto de Almeida, promovido pela unidade técnica sem anuência do relator ou do colegiado competente, diante das ocorrências comprovadas nos autos de fraude caracterizada pelo desvio de finalidade da empresa, cabendo, portanto, desconsiderar sua personalidade jurídica, para alcançar seu sócio dirigente, com fulcro no artigo 50 do Código Civil.

As ocorrências de fraude estão mencionadas no item 8 da instrução à peça 41 e consistem, principalmente, em: conluio nos processos de escolha das empresas contratadas pelas convenentes (vínculo entre elas e simulação da competição), sendo que a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. foi contratada na maior parte dos convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium e IEC (a Premium e o IEC celebraram, respectivamente, 38 e 19 convênios com o MTur); e impossibilidade de comprovação da existência real de algumas das empresas participantes das cotações de preços, entre elas a Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. (não foram localizadas nos endereços cadastrados na base de dados da Receita Federal).

Não obstante a participação da Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. na fraude havida no procedimento de "cotação de preços", a conduta da empresa, assim como das demais que participaram desse procedimento, não pode ser punida com a declaração de inidoneidade para participar de licitação, porque a cotação de preços realizada por entidade privada, em atendimento ao que dispõem o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, não se conforma à "categoria de procedimento licitatório". Nestes termos, o ato irregular não se subsome ao tipo legal de que trata o artigo 46 da Lei 8.666/1993, inviabilizando a cominação de tal sanção. Nesse sentido é a jurisprudência desse Tribunal de Contas, a exemplo do Acórdão 1.551/2017-Plenário."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério do Turismo (MTur), em desfavor da entidade Premium Avança Brasil (PAB) e da Sra. Cláudia Gomes de Melo, na condição de presidente dessa entidade, em razão do não encaminhamento

de toda a documentação exigida para a prestação de contas dos recursos pactuados por meio do Convênio 729/2009 (SICONV 704165).

2. O ajuste objetivava apoiar o evento "XVI Feira Agropecuária de Colômbia", realizado no período de 5 a 9/8/2009. Os recursos necessários à consecução do objeto pactuado foram de R$ 316.000,00, sendo R$ 300.000,00 à conta do concedente e R$ 16.000,00 de contrapartida da convenente.

3. A prestação de contas apresentada pela convenente foi reprovada em razão das irregularidades identificadas em auditoria promovida pela Controladoria-Geral da União (CGU) em convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium Avança Brasil e Instituto Educar e Crescer.

4. Os achados da fiscalização realizada pela CGU evidenciaram conluio entre as empresas contratadas e as entidades sem fins lucrativos, além de descumprimento da legislação.

5. Em sua instrução inicial, a Secex/GO estendeu a responsabilidade pelo débito à empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., contratada pela beneficiária do convênio, e ao seu dirigente, Luiz Henrique Peixoto de Almeida.

6. Realizadas as citações e oitivas pertinentes, colhidas as manifestações daqueles que compareceram ao processo e certificada a revelia dos demais – prosseguindo-se o processo, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992 –, oferecem a unidade técnica e o Ministério Público proposta de mérito pela irregularidade das contas e aplicação de multa aos responsáveis, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

II

7. Oportuno registrar que as irregularidades analisadas nesta tomada de contas especial ocorreram de modo reiterado em diversos convênios firmados pelo Ministério do Turismo com a entidade Premium Avança Brasil. Segundo pesquisa realizada nos sistemas informatizados deste Tribunal, foram autuados trinta e três processos de TCE relativos a trinta e oito convênios firmados entre o MTur e o mesmo convenente.

8. Foram julgados diversos desses processos, alguns deles com apreciação de recursos interpostos, cujas deliberações indicaram a irregularidade das contas, a aplicação de multa aos responsáveis e a inabilitação da Sra. Cláudia Gomes de Melo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de 6 (seis) anos. Dessas decisões, destaco as seguintes:

Deliberação original		Deliberação no recurso	
Acórdão	Relator Ministro	Acórdão	Relator Ministro
2193/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
1847/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
1820/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
6868/2018 – 2ª Câmara	Augusto Nardes		
1569/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
812/2018 - Plenário	Walton A. Rodrigues		
811/2018 - Plenário	Walton A. Rodrigues		
516/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
488/2018 - Plenário	Walton A. Rodrigues		
168/2018 –	Augusto Nardes		

Deliberação original		Deliberação no recurso	
Acórdão	Relator Ministro	Acórdão	Relator Ministro
Plenário			
2.873/2017 - Plenário	Augusto Nardes		
2.295/2017 - Plenário	Walton A. Rodrigues		
2.188/2017 - Plenário	Walton A. Rodrigues		
1.178/2016- Plenário	Augusto Sherman Cavalcante	1.168/2017 – Plenário	Benjamin Zymler
849/2016- Plenário	Walton A. Rodrigues	1.878/2017 – Plenário	Vital do Rego
848/2016- Plenário	Walton A. Rodrigues	1.544/2017 – Plenário	Augusto Nardes
586/2016 - Plenário	Walton A. Rodrigues	888/2018 - Plenário	Aroldo Cedraz
4.868/2014 - 2º Câmara	Marcos Bemquerer		

9. Em cenário de tamanha gravidade, é importante a reflexão a respeito da responsabilidade não apenas do recebedor dos recursos, mas também dos servidores que atuaram no órgão repassador. O Ministro Walton Rodrigues tem externado essa preocupação na relatoria dos outros processos apreciados pelo Plenário que trataram dos convênios celebrados entre a Premium e o MTur, cujas deliberações contemplaram comando para a autuação de processo específico para "o exame global das práticas administrativas irregulares daqueles servidores na formalização e condução dos quarenta e três convênios firmados com a Premium", bem como o encaminhamento de cópia ao MPF para apuração da fraude e exercício dos atos de sua competência.

10. A propósito, registro importante foi realizado pelo Ministro Raimundo Carreiro em declaração de voto no Acórdão 586/2016-TCU-Plenário:

> 3. A meu ver, é inegável que há uma total falta de planejamento na destinação de recursos do Orçamento da União. Na realidade, muitas vezes, a ausência de planejamento tem ares de ação deliberada, para beneficiar determinadas ONG's. Enfim, a desorganização e falta de controle por parte da Administração terminam por sustentar os esquemas criminosos criados para lesar os cofres públicos, tal como o que ocorreu no âmbito da Operação Sanguessuga.
>
> 4. Dessa maneira, penso que não só os convenentes devem ser responsabilizados, mas também os gestores do órgão concedente, pois estes têm, igualmente, a responsabilidade de bem gerir os recursos públicos que lhes são confiados, sempre observando os princípios que regem a Administração Pública, insculpidos no art. 37, *caput*, da CF/88, em especial o da moralidade e da eficiência, e as normas que disciplinam a descentralização de recursos federais.

11. De fato, a dinâmica da análise individual de processos de tomada de contas especial por este Tribunal em função de danos materializados por ocasião de repasses, com a responsabilização da entidade recebedora dos recursos e de seus agentes, deve ser aprimorada para identificar situações nas quais outros processos com o mesmo convenente e concedente trazem irregularidades semelhantes. Nessas oportunidades, é preciso avaliar a responsabilidade dos servidores que atuaram no órgão repassador, uma vez que existe a probabilidade de terem agido sem a observância dos deveres funcionais.

12. Por esse motivo, este Tribunal deliberou por meio do Acordão 1.090/2018-Plenário (TC 013.668/2016-1), relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, em processo autuado para exame global das práticas administrativas irregulares dos servidores do Ministério do Turismo (MTur), pela cominação de multa aos responsáveis, além da realização de nova audiência para avaliação da necessidade de aplicação de pena de inabilitação temporária para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

III

13. Conforme detalhado no relatório precedente, decorre o débito apurado nestes autos da seguinte conclusão: não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio; objeto do convênio com característica de subvenção social à entidade privada; e fraude na contratação realizada pelo convenente.

14. No caso concreto, não se apresenta razoável imputar as irregularidades afetas à não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio e à infringência da Lei de Responsabilidade Fiscal à empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.- ME e a Luiz Henrique Peixoto de Almeida, uma vez que não participaram da execução do convênio e não tinham obrigação de prestar contas ou de atender aos seus requisitos.

15. Entretanto, subsiste em relação a esses responsáveis a irregularidade referente à fraude na cotação de preços, da qual participaram e se beneficiaram. Vale destacar os indícios de conluio, uma vez que a empresa Conhecer foi contratada na maior parte dos convênios celebrados entre o MTur e a Premium. De acordo com levantamento da CGU, dos 38 convênios firmados com a Premium, 26 foram terceirizados para aquela empresa.

16. O vínculo entre a Premium e a Conhecer, conforme destaca a unidade técnica, é inequívoco, considerando os documentos assinados por uma mesma pessoa, documentos fiscais com formato gráfico semelhante e preenchidos com a mesma grafia, e ausência de endereço cadastrado na base de dados da Receita Federal (número inexistente na rua em relação à empresa Conhecer), além dos seguintes pontos:

a) Premium celebrou 38 convênios com o MTur, no montante de R$ 9.957.800,00, e o IEC 19 convênios no total de R$ 9.534.000,00;

b) não há evidências da capacidade operacional dos convenentes para gerenciar o montante de recursos recebidos (no endereço informado pela Premium funcionava uma papelaria);

c) a Premium e o IEC possuem vínculos entre elas, uma vez que foram constatados mesmos modelos de documentos em ambas entidades, justificativas iguais para contratação da Conhecer e da Elo Brasil, servidora identificada como Delania Miranda da Silva possuía vínculo empregatício com o IEC e ao mesmo tempo atuava como tesoureira na Premium;

d) a presidente da Premium Cláudia Gomes possuía vínculo empregatício com a Conhecer; a presidente do IEC, Idalby Cristine Moreno Ramos, possuía vínculo empregatício com a Conhecer; a conselheira fiscal da Premium, Mônica Maciel Ramos, é mãe da presidente do IEC e gerente administrativa da Conhecer, Idalby Cristine Moreno Ramos; a presidente da Premium Cláudia Gomes, a tesoureira do IEC Caroline da Rosa Quevedo e a gerente administrativa da Conhecer integram a entidade Rede de Empresas para Integração Brasileira Ltda.;

f) a empresa Conhecer foi contratada na maior parte dos convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium e IEC; em segundo lugar, foi a empresa Elo;

g) os endereços das empresas Conhecer, Elo, Cenarium, Prime e Clássica indicados no sistema CNPJ não existem;

i) na prestação de contas dos convênios analisados não há comprovação documental para as demais receitas que custearam os eventos, inclusive venda de ingressos;

j) as prestações de contas apresentam, geralmente, nota fiscal genérica da empresa contratada pelo convenente e não há nenhuma comprovação de que o recurso efetivamente foi gasto no evento.

17. A concorrência de indícios vários e convergentes de conluio constitui prova de fraude a processo licitatório ou a processo de cotação de preços, permitindo ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária (Acórdão 1.223/2015-TCU-Plenário). Segundo o STF, indícios vários e concordantes são provas (RE 68.006-MG). No caso concreto, há, nos autos, elementos suficientes para comprovar que as empresas entraram em conluio para fraudar o procedimento de cotação de preços em análise.

18. O direcionamento do qual a empresa Conhecer se beneficiou é elemento essencial à materialização do dano. Logo, a empresa foi alcançada pela citação, em regime de solidariedade com a convenente e sua presidente, para o recolhimento do débito na totalidade dos recursos federais

repassados por meio do Convênio 1681/2008 (Siconv 702872), conforme precedentes desta Corte (Acórdãos 586/2016, 848/2016, 849/2016 e 1.178/2016, todos do plenário do TCU).

19. Ante tal situação, verifico que a empresa contratada e seu dirigente contribuíram para o dano ao erário de maneira que é possível ao TCU julgar suas contas, com base em interpretação sistemática das disposições dos arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição Federal c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 (v.g. Acórdãos 8.017/2016-2ª Câmara, 7.500/2017-1ª Câmara e 1.523/2016-Plenário). Em sintonia com deliberações já proferidas por esta Corte (e.g., Acórdãos 2.590/2013 e 4.407/2016, ambos da 1ª Câmara), o fato de a citação ter ocorrido antes da decisão deste Relator quanto à aplicação da desconsideração da personalidade jurídica da empresa não prejudicou a defesa do responsável, sendo possível a convalidação pelo colegiado da citação promovida, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU.

20. Neste caso concreto, o julgamento das contas da empresa contratada é reforçado em decorrência dos vínculos existentes entre seus funcionários e a entidade contratante, uma vez que a posição que vem sendo adotada no TCU é no sentido de que *"A contratação de empresa de familiares do gestor ou de sua própria empresa para a execução de objeto conveniado configura descumprimento dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, capaz de causar a irregularidade das contas, com aplicação de multa."* (Acórdão 992/2015-2ª Câmara, disponível em "jurisprudência selecionada"; Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa).

21. Por sua vez, a entidade convenente e sua presidente respondem pelo conjunto de irregularidades apuradas nestes autos. Sus alegações de defesa apresentadas não são suficientes para elucidar as questões suscitadas por este Tribunal.

22. Em primeiro lugar, pelo fato de os defendentes apenas insistirem na suposta realização física do objeto, sem a apresentação de documentação comprobatória, e no nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas com a contratação da empresa Conhecer. Apesar do atesto da autoridade municipal, não existem nos autos registros audiovisuais ou outros elementos, a exemplo de comprovante do recebimento da mercadoria ou serviço, fotografia, jornal, vídeo, cópia de anúncio em vídeos, CD's, DVD's, em que fosse possível constatar efetivamente a execução do evento nos moldes programados.

23. Em segundo, a apresentação de documento fiscal emitido pela empresa Conhecer é insuficiente para comprovação da boa e regular aplicação dos recursos conveniados, como pretendem os responsáveis, principalmente pelo indício de fraude ocorrido no processo de cotação de preços que alcança contratante e contratada.

IV

24. Em face da situação narrada, impõe-se julgar irregulares as contas dos responsáveis arroladas nesta TCE, condenando-os a ressarcir o dano provocado ao Erário e pagar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, definida em valor proporcional à participação de cada um deles nas irregularidades analisadas neste processo.

25. Diante da gravidade das irregularidades praticadas por Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade privada convenente, entendo cabível, na mesma linha adotada nos acórdãos mencionados no início deste voto, e, em acréscimo as propostas apresentadas pela unidade técnica e pelo MPTCU, a aplicação de pena de inabilitação temporária para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. Destaco, no conjunto de atos irregulares, a fraude perpetrada no processo de seleção da empresa Conhecer Consultoria e Marketing para supostamente executar o objeto do convênio e o uso de documentos fiscais fornecidos por tal empresa para prestar contas de despesas não realizadas na execução do objeto.

26. Em acréscimo, considerando a gravidade dos atos praticados e dos valores envolvidos nesta e em outras tomadas de contas especiais que envolvem a empresa Premium em irregularidades semelhantes na execução de recursos do Ministério do Turismo, entendo pertinente solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do MPTCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992.

27. A prova dos autos demonstra a participação da empresa Conhecer Consultoria e Marketing na fraude havida no procedimento de "cotação de preços". Apesar de irregular, a conduta da empresa não pode ser punida com declaração de inidoneidade para participar de licitação, porque a cotação de preços realizada por entidade privada, em atendimento ao que dispõem o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, não se conforma à "categoria de procedimento licitatório". Nesses termos, o ato irregular não se subsome ao tipo legal de que trata o art. 46 da Lei 8.666/1993, inviabilizando a cominação de tal sanção (Acórdão 3.611/2013- TCU-Plenário).

Ante o exposto, voto por que este Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2848/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.883/2015-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Ministério do Turismo (vinculador) (05.457.283/0001-19)
3.2. Responsáveis: Claudia Gomes de Melo (478.061.091-53); Conhecer Consultoria e Marketing Ltda - Me (07.046.650/0001-17); Luiz Henrique Peixoto de Almeida (058.352.751-53); e Premium Avança Brasil (07.435.422/0001-39).
4. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Goiás.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás (SECEX-GO).
8. Representação legal:
8.1. Huilder Magno de Souza (18444/OAB-DF) e outros, representando Claudia Gomes de Melo e Premium Avança Brasil.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério do Turismo (MTur), em desfavor da entidade Premium Avança Brasil (PAB) e da Sra. Cláudia Gomes de Melo, na condição de presidente dessa entidade, em razão do não encaminhamento de toda a documentação exigida para a prestação de contas dos recursos pactuados por meio do Convênio 729/2009 (SICONV 704165), cujo objeto era apoiar o evento "XVI Feira Agropecuária de Colômbia",

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

9.1. desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME e convalidar, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno do TCU, a citação de Luís Henrique Peixoto de Almeida;

9.2. considerar revéis para todos os efeitos a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, bem como o senhor Luís Henrique Peixoto de Almeida, nos termos dos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

9.3. julgar irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, caput, e 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Cláudia Gomes de Melo, da Premium Avança Brasil, do Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida e da Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, condenando-os, solidariamente, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do

Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor:

	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)
Débito	16/10/2009	300.000,00

9.4. aplicar aos responsáveis a seguir identificados, a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, nos valores especificados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da respectiva quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente entre a data do presente acórdão e a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.4.1. Premium Avança Brasil, R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais);

9.4.2. Cláudia Gomes de Melo, R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais);

9.4.3. Luís Henrique Peixoto de Almeida, R$ 90.000,00 (noventa mil reais);

9.4.4. Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, R$ 90.000,00 (noventa mil reais);

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.7. considerar graves as infrações cometidas por Cláudia Gomes de Melo;

9.8. aplicar à Cláudia Gomes de Melo a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de 6 (seis) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992;

9.10. remeter cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para ajuizamento das ações judiciais que entender cabíveis;

9.11. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e ao Ministério do Turismo.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2848-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 004.674/2017-0
Apenso: TC 023.598/2017-4
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade: Universidade Federal do Paraná.

Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) e Maria Alba de Amorim Suarez (CPF 176.846.921-00).

Representação legal: Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Flavio Pansieri (OAB/PR 31.150) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM PROCESSOS DE PAGAMENTO DE BOLSAS E AUXÍLIOS NO ÂMBITO DA UNIVERSIDADE. REVELIA DA PRINCIPAL EXECUTORA DA FRAUDE. INSUFICIÊNCIA DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELA BENEFICIÁRIA DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS PARA ELIDIR OS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE E SUA CULPABILIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DESSAS DUAS RESPONSÁVEIS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTAS. INABILITAÇÃO E SOLICITAÇÃO PARA ARRESTO DE BENS. FORMAÇÃO DE APARTADO PARA ANÁLISE SOBRE A RESPONSABILIDADE DOS DEMAIS GESTORES. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada em pareceres uniformes na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR (peças 133-135):

"**INTRODUÇÃO**

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por determinação do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), no âmbito do processo TC 034.726/2016-0, que tratou de representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na qual foi quantificado o desvio de recursos públicos no valor de R$ 7.343.333,10.

2. A presente tomada de contas especial tem por objeto a análise da responsabilidade pelo débito de R$ 739.489,00 imputado à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, beneficiária dos pagamentos, em solidariedade com os servidores da UFPR que atuaram nos processos financeiros de pagamento dos benefícios.

HISTÓRICO

3. No processo de representação TC 034.726/2016-0, autuado em decorrência de irregularidades identificadas no processo de fiscalização TC 025.448/2016-1, foram constatados 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamentos fraudulentos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) da UFPR, a título de bolsas de estudo e de auxílio a pesquisadores, destinados a pessoas que não possuíam qualquer vínculo com a instituição, os quais totalizaram um desvio de recursos públicos da ordem de R$ 7 milhões, no período de 2013 a 2016.

QUADRO 1 – BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS E VALORES RECEBIDOS						
BENEFICIÁR	CPF	2013	2014	2015	2016	TOTA

IO		(R$)	(R$)	(R$)	(R$)	L (R$)
Maria Alba de Amorim Suarez	176.846.921-00	125.800,00	256.339,00	204.750,00	152.600,00	**739.489,00**
Pedro Amorim Suarez Campos	735.765.901-10	69.800,00	226.926,10	202.050,00	139.600,00	**638.376,10**
Cherri Francine Concer	034.275.939-67	111.400,00	224.900,00	179.600,00	108.500,00	**624.400,00**
Andrea Cristine Bezerra	838.510.204-30	108.000,00	201.100,00	186.250,00	93.500,00	**588.850,00**
Daniel Borges Maia	028.259.839-18	99.800,00	213.400,00	176.450,00	93.500,00	**583.150,00**
Dayane Silva dos Santos	048.407.869-09	65.600,00	216.900,00	176.450,00	93.500,00	**552.450,00**
Eder Ribeiro Tidre	048.012.349-76	-	154.900,00	206.950,00	153.500,00	**515.350,00**
Marcos Aurélio Fischer	610.228.969-20	-	146.900,00	184.650,00	115.500,00	**447.050,00**
Paulo Allan Roland Bogado	067.341.559-78	-	73.500,00	128.550,00	116.500,00	**318.550,00**
Maria Eduarda Amorim Suarez Campos	054.964.101-77	-	-	140.250,00	143.600,00	**283.850,00**
Andreia de Oliveira Schlogl	020.085.859-99	55.400,00	90.600,00	62.800,00	64.000,00	**272.800,00**
Carlos Alberto Galli Bogado	470.397.609-91	18.625,00	87.500,00	51.000,00	114.400,00	**271.525,00**
Alceni Maria dos Passos De Oliveira	018.444.519-17	18.500,00	52.500,00	121.900,00	35.500,00	**228.400,00**
Michela do Rocio Santos Notti	003.737.699-38	-	-	81.500,00	119.500,00	**201.000,00**
Elaine Souza Lima Farias	047.801.339-63	-	-	47.150,00	144.000,00	**191.150,00**
Patrícia Vargas da Silva do Nascimento	025.257.901-11	-	-	140.850,00	18.000,00	**158.850,00**
Dirlene Chagas Lima Esmanhotto	479.268.139-15	32.500,00	85.000,00	-	-	**117.500,00**
Joice Maria Cavichon	706.912.319-15	27.050,00	29.500,00	28.400,00	16.245,00	**101.195,00**
Marcio Ronaldo Roland	450.401.419-04	-	-	-	81.000,00	**81.000,00**
Norberto Ferreira dos Santos	611.263.819-34	-	80.000,00	-	-	**80.000,00**
Ivani De Oliveira Cleve Costa	400.823.509-49	7.868,00	23.755,00	21.800,00	25.500,00	**78.923,00**
Eliane Camargo	017.093.199-41	8.875,00	69.500,00	-	-	**78.375,00**
Charlene de Mello	007.176.469-04	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Mydhia Silva dos Santos	092.618.449-01	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Alvadir Batista da Silva	320.451.079-49	28.700,00	18.000,00	-	-	**46.700,00**
Luzinete Damasceno Sampaio	024.267.669-30	-	29.000,00	-	-	**29.000,00**
Arthur Constantino da Silva Filho	199.721.051-72	15.300,00	2.100,00	-	-	**17.400,00**
TOTAL		**793.218,00**	**2.282.320,10**	**2.439.350,00**	**1.828.445,00**	**7.343.333,10**

4. No relatório de inspeção daquele processo (peça 51) foi detalhada a forma como se operacionalizou a fraude nos pagamentos de recursos geridos pela PRPPG/UFPR (peça 51, p. 13), identificados os 234 processos de pagamento irregulares (peça 35), delimitado o período em que os desvios ocorreram (20/3/2013 a outubro de 2016), identificados os 27 responsáveis que foram beneficiados pelos recursos desviados (peça 51, p. 5-11), bem como os servidores da PRPPG que atuaram nos processos de pagamento (peça 51, p. 13-15), e quantificado individualmente o débito apurado (peça 51, p. 16-41).

5. O montante de recursos desviados atingiu a cifra de R$ 7.343.333,10, e foi distribuído entre 27 beneficiários que em regra não possuíam curso superior, tampouco estavam cursando qualquer curso universitário, sendo que alguns deles não possuíam sequer o ensino fundamental completo. Foi verificado ainda que a quase totalidade dessas pessoas exerceram ou vinham exercendo atividades que não exigiam qualificação superior, tais como cabelereiro, motorista, pedreiro, faxineiro, dentre outras:

6. A proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 51 contemplava, em essência, a conversão do processo de representação em tomada de contas especial e a citação dos 27 beneficiários dos recursos desviados solidariamente com os servidores da UFPR que atuaram nos processos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), nas condições de pró-reitor da PRPPG e de chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

7. A decisão prolatada por este Tribunal, por meio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), determinou que fossem instaurados 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário, e que as citações abrangessem também os servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), expandindo assim para 36 os responsáveis solidários pelos débitos (itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão).

8. Foi também decretada cautelarmente, por 1 (um) ano, a indisponibilidade dos bens dos servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento, no limite dos valores sob suas responsabilidades (item 9.5 da decisão – Sessão Ordinária datada de 22/2/2017) e a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes (item 9.6 da decisão), dentre outras.

9. A análise das razões de justificativas dos gestores da UFPR foi realizada naquele processo de representação (TC 034.726/2016-0), tendo sido aplicadas as multas de R$ 10.000,00 ao Sr. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, e de R$ 5.000,00 à Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, bem como acolhida as razões de justificativas do Sr. Zaki Akel Sobrinho, ex-reitor da UFPR (Acórdão 2530/2017-Plenário).

10. Na instrução inicial do presente processo de tomada de contas especial (peça 60) foram discriminados os recursos públicos transferidos à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, identificados os servidores da PRPPG e da Proplan que atuaram nos respectivos processos financeiros de pagamento, nos termos do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), e quantificados os valores solidários correspondentes a cada responsável, nos seguintes termos:

3.1 Maria Alba de Amorim Suarez (CPF 176.846.921-00), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
20/3/2013	*4.800,00*
3/5/2013	*6.800,00*
4/6/2013	*6.800,00*
25/6/2013	*4.200,00*
12/7/2013	*7.200,00*
1/8/2013	*11.600,00*
3/9/2013	*12.600,00*

3/10/2013	*8.800,00*
18/10/2013	*6.800,00*
4/12/2013	*14.600,00*
3/1/2014	*19.400,00*
10/3/2014	*20.700,00*
7/4/2014	*14.300,00*
22/4/2014	*7.500,00*
30/4/2014	*14.600,00*
29/5/2014	*12.000,00*
5/6/2014	*7.800,00*
7/7/2014	*16.000,00*
1/8/2014	*26.900,00*
29/8/2014	*22.700,00*
3/11/2014	*20.300,00*
3/12/2014	*21.500,00*
18/12/2014	*7.800,00*
31/12/2014	*9.800,00*
30/1/2015	*25.100,00*
6/2/2015	*12.500,00*
TOTAL	***343.100,00***

3.2 Maria Alba de Amorim Suarez (CPF 176.846.921-00), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
1/4/2013	*4.800,00*
18/4/2013	*4.800,00*
14/11/2013	*8.800,00*
7/2/2014	*6.939,00*
1/10/2014	*7.800,00*
6/10/2014	*12.500,00*
9/4/2015	*19.000,00*
7/8/2015	*9.500,00*
17/9/2015	*9.500,00*
17/11/2015	*6.650,00*
19/11/2015	*9.500,00*
9/12/2015	*9.500,00*
28/12/2015	*9.500,00*
4/2/2016	*6.000,00*
11/2/2016	*9.500,00*
29/3/2016	*3.500,00*
15/4/2016	*10.500,00*

30/5/2016	*6.500,00*
15/6/2016	*13.500,00*
3/8/2016	*6.800,00*
4/8/2016	*24.000,00*
30/8/2016	*13.500,00*
31/10/2016	*19.000,00*
TOTAL	***231.589,00***

3.3 Maria Alba de Amorim Suarez (CPF 176.846.921-00), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
3/3/2015	*19.000,00*
3/3/2016	*7.500,00*
4/4/2016	*10.500,00*
31/8/2016	*10.500,00*
TOTAL	***47.500,00***

3.4 Maria Alba de Amorim Suarez (CPF 176.846.921-00), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos e Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, nas condições de Pró-Reitor e de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
4/5/2015	*19.000,00*
12/6/2015	*19.000,00*
30/9/2015	*8.500,00*
TOTAL	***46.500,00***

3.5 Maria Alba de Amorim Suarez (CPF 176.846.921-00), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Lucia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00), Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
3/7/2013	*6.800,00*

3.6 Maria Alba de Amorim Suarez (CPF 176.846.921-00), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Lucia

Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00), Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos e Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
17/7/2015	*19.000,00*

3.7 Maria Alba de Amorim Suarez (CPF 176.846.921-00), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
10/4/2013	*4.800,00*
19/8/2015	*9.500,00*
30/5/2016	*4.800,00*
30/8/2016	*6.500,00*
TOTAL	***25.600,00***

3.8 Maria Alba de Amorim Suarez (CPF 176.846.921-00), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
6/6/2013	*5.800,00*
15/8/2013	*5.800,00*
11/2/2014	*7.800,00*
TOTAL	***19.400,00***

EXAME TÉCNICO

11. Em cumprimento ao Despacho do titular da Secex/PR (peça 62), foi promovida a citação de Maria Alba de Amorim Suarez (Ofício 381/2017, peça 63 e 792/2017, peça 107), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (Ofício 384/2017, peça 64), Edilson Sergio Silveira (Ofício 424/2017, peça 72 e 857/2017, peça 104), Graciela Inês Bolzon de Muniz (Ofício 386/2017, peça 65 e 1677/2017, peça 126), Lucia Regina Assumpção Montanhini (Ofício 391/2017, peça 66), Júlio Cezar Martins (Ofício 393/2017, peça 67), André Santos de Oliveira (Ofício 395/2017, peça 69), Denise Maria Mansani Wolff (Ofício 398/2017, peça 71), Guiomar Jacobs (Ofício 394/2017, peça 68), Josiane de Paula Ribeiro (Ofício 396/2017, peça 70).

12. Apesar de a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 82, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

13. Os demais responsáveis tomaram ciências dos ofícios que lhes foram emitidos e apresentaram suas alegações de defesa conforme documentação detalhada no corpo desta instrução.

14. Todavia, antes de adentrar na análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis, considerando os recorrentes argumentos, cabe tecer algumas considerações sobre os processos em tramitação.

15. O processo de fiscalização iniciado por este Tribunal de Contas da União desencadeou a operação policial denominada de Operação *Research* e a consequente abertura do Inquérito Policial 1655/2016-SR/DPF/PR, da Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000, na 14ª Vara Federal de Curitiba/PR, e a instauração do

Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 na Universidade Federal do Paraná. Os supracitados processos estão sendo conduzidos e desenvolvidos pelos respectivos órgãos, concomitantemente, dentro das atribuições e responsabilidades de cada órgão.

16. Sobre esse aspecto esclarece-se, desde já, que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

17. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

18. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, rel. Marcos Bemquerer; 10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 7.752/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.475/2015-TCU – 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

19. Assim, esclarece-se desde já que não cabe a suspensão do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU. Tal fato não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias.

Maria Alba de Amorim Suarez

20. A Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, beneficiária dos pagamentos irregulares, foi citada por meio dos Ofícios 381/2017e 792/2017 (peças 63 e 107) em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor total de R$ 739.489,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos (peças 110 a 114)

21. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 110 e anexou os seguintes documentos às peças 111 a 114:

- Laudos e receitas médicas relacionados à sua pessoa, ao seu filho Pedro Amorim Suarez Campos e à esposa de seu filho, Patrícia Vargas da Silva do Nascimento (peças 111).

- Documentos do Inquérito Policial 5060454-96.2016.4.04.700 (Operação *Research* da Polícia Federal) relacionados à Patrícia Vargas da Silva do Nascimento, esposa de seu filho, tais como mandado de busca e apreensão, interrogatório e outros (peça 112);

- Documentos do Inquérito Policial 5060454-96.2016.4.04.700 (Operação *Research* da Polícia Federal) relacionados à sua pessoa, tais como mandado de busca e apreensão, interrogatório e outros (peça 113);

- Documentos do Inquérito Policial 5060454-96.2016.4.04.700 (Operação *Research* da Polícia Federal) relacionados à Maria Eduarda Amorim Suarez Campos, sua filha, tais como mandado de busca e apreensão, interrogatório e outros (peça 114);

22. Em suas alegações de defesa a responsável registra que não sabia da existência e não teve qualquer participação no esquema fraudulento. Aduz que foi ludibriada e enganada pela Sra. Conceição Mendonça, que lhe ofereceu um auxílio em razão das dificuldades financeiras que enfrentava.

23. Assim, apenas recebia os repasses oriundos da UFPR, imediatamente sacava tais valores e os depositava nas contas que Conceição Mendonça fornecia, permanecendo com pequenas quantias de aproximadamente R$ 500,00 mensais, que lhe eram atribuídos como pagamento por Conceição.

24. Detalha que Conceição lhe ofereceu essas quantias para que realizasse pesquisas, mas que Conceição não teria dado nenhuma informação adicional, apenas dizia se tratar de uma bolsa e que em contrapartida teria que realizar pesquisas. Assim pensando tratar-se de trabalho honesto aceitou o encargo sem jamais desconfiar que se tratava de fraude ou que os valores tivessem origem ilícita.

25. Acrescenta que possui problemas físicos e emocionais (psiquiátricos), um filho portador de retardo mental leve e uma neta com problemas de saúde. Afirma que sofre de transtorno afetivo bipolar (CID F-31) e de

transtorno depressivo recorrente com episódios psicóticos (CID f-33.3) que contribuem para que tenha um discernimento inferior ao das demais pessoas.

26. Informa que não tem condições de devolver a vultosa quantia aos cofres públicos, haja vista que os valores desviados nunca ficaram em seu poder nem foram utilizados por sua pessoa.

27. Por fim, transcreve decisão prolatada em razão de *habeas corpus* impetrado em favor de Jorge Luiz Bina Ferreira, na qual se evidenciaria que o responsável não deu origem ao dano e a conduta ilegal, que não sabia a origem do dinheiro, que não tinha como fraudar os processos administrativos e que apenas serviu de 'laranja' para os funcionários da UFPR que estavam envolvidos em tal situação (peça 110, p. 6-32).

Análise

28. A responsável alega essencialmente que desconhecia o esquema fraudulento; que fora enganada pela Sra. Conceição Mendonça, que lhe prometera auxílio financeiro em contrapartida por um trabalho honesto de realização de pesquisas; e que, para tanto, permanecia com pequenas parcelas dos valores que lhe eram depositados, aproximadamente R$ 500,00 mensais, e depositava o restante nas contas de Conceição.

29. Inicialmente cabe registrar algumas inconsistências nas informações aqui apresentadas pela Sra. Maria Alba de Amorim Suarez em relação ao seu depoimento à Polícia Federal, bem como em relação ao depoimento prestado pela Sra. Conceição Mendonça à Polícia Federal.

30. Enquanto defende no presente processo que desconhecia o esquema fraudulento e que ficava com quantias aproximadas de R$ 500,00 mensais, em seu depoimento à PF declarou que ' as vezes ficava apenas com valores de R$ 500,00 a R$ 1.000,00 a título de pagamento pelas pesquisas que realizava' (peça 113, p. 9-10).

31. A Sra. Conceição, por sua vez, em seu depoimento à PF (peça 129, p. 20), afirmou que a Sra. Maria Alba concordou em emprestar a sua conta bancária e que sabia da origem ilícita dos recursos, e que em contrapartida ao recebimento de cada depósito creditado em sua conta ficava com a quantia de R$ 1.500,00 a R$ 1.800,00.

32. Não obstante as alegações relativas à sua condição psiquiátrica, as quais reduziriam sua percepção da realidade, não apresentou laudo médico comprovando tal situação, mas somente de uma receita de medicamentos (peça 111, p. 3). Além disso não há evidências de que sua condição a tornaria incapaz de entender a ilicitude do fato.

33. Ademais, em seu depoimento à Polícia Federal (peça 113, p. 9) afirmou que realizava pesquisas para a Universidade Federal, mas que não saberia detalhar como tal pesquisa era realizada. Já em suas alegações de defesa registra que Conceição lhe disse que os valores seriam uma contrapartida pela realização de pesquisas, mas que Conceição não deu nenhuma informação adicional do que seriam essas pesquisas.

34. Ainda assim, mesmo não sabendo o que seriam essas pesquisas, durante o período de quatro anos a Sra. Maria Alba recebeu em sua conta bancária 88 depósitos oriundos da UFPR, no valor total de R$ 739.489,00, reteve os valores mensais que entendia que lhe cabiam e supostamente transferiu o restante para contas de terceiros.

35. Não parece razoável que uma pessoa tenha condições de realizar tais procedimentos todos os meses, por um período de quatro anos, ao mesmo tempo que não teria condições de perceber a possível ilicitude do fato.

36. Além disso, a responsável não apresentou documento ou evidência comprobatória de que tenha realizado qualquer tipo de pesquisa para a Sra. Conceição, tampouco comprovantes de que tenha retornado os valores à Conceição ou a terceiros por meio de depósitos ou transferências bancárias.

37. Do exposto, não se acolhem as alegações de defesa apresentadas pela responsável, mantendo-se a irregularidade e a consequente imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos públicos desviados, bem como a aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.

Conceição Abadia de Abreu Mendonça

38. A Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 384/2017-TCU/SECEX-PR (peça 64), pelo valor histórico de R$ 739.489,00, em razão de ter dado início aos processos de pagamento mediante a elaboração da relação de beneficiários de bolsas de auxílio a pesquisador, bolsas de estudos, bolsas de estudos no país, bolsas de estudo internacional, bolsas sênior e bolsas de iniciação científica, dentre outras, nos processos de pagamento relacionados na peça 58, a pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de

bolsas de estudo e pesquisa, agravado ainda pelo fato de que inexistem processos administrativos que autorizassem a realização dos pagamentos, bem como documentos que evidenciassem a realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas a UFPR.

Argumentos/Análise

39. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 82, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 64.

40. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da servidora. De maneira diversa, todas evidências existentes apontam para a conduta dolosa e deliberada da responsável com o intuito de fraudar e desviar os recursos públicos em análise.

41. Ademais, em depoimento prestado a Polícia Federal (peça 129), a Sra. Conceição apresentou detalhes e confessou sua participação espontânea, de forma dolosa, na elaboração e execução dos procedimentos fraudulentos que culminaram no desvio de recursos públicos da universidade em valores que superaram R$ 7 milhões.

42. Este TCU já se pronunciou por diversas vezes a respeito da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 para os casos em que se constata o dolo ou a má-fé do servidor público com o objetivo de se desviar bens ou recursos públicos:

A penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) é aplicada pelo TCU para irregularidades de gravidade extrema, em situações em que se constata o dolo ou a má-fé do responsável para a produção de desvio de bens e valores públicos (Boletim de Jurisprudência 191/2017 - Acórdão 8794/2017 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo)).

A fraude praticada por servidor público no intuito de obter vantagem pecuniária para si é conduta grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/92) (Boletim de Jurisprudência 55/2014 - Acórdão 2445/2014 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)).

43. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos 88 (oitenta e oito) processos de pagamento em análise, pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992 e pela aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Graciela Inês Bolzon de Muniz

44. A Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, foi citada por meio dos Ofícios 386 e 1677/2017-TCU/SECEX-PR (peças 65 e 126), pelo valor histórico de R$ 694.489,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 88 a 97, 119, 122 e 128)

45. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 88 e anexou os demais documentos constantes das peças 89 a 97, bem como alegações complementares juntadas às peças 119, 122 e 28:

- Declaração da situação da Sra. Graciela Muniz na UFPR, cursos ministrados e alunos orientados (peça 89);
- Currículo *Lattes* da Professora Graciela Muniz (peça 90);
- Regimento Interno da Pró-Reitoria de Proplan (peça 91);

- Organograma de concessão de bolsas e bolas-auxílio (peça 92);
- Resolução 15/91-CA – Regimento da Reitoria da UFPR (peça 93);
- Portarias de nomeação de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e relatório de afastamentos de Edilson Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG (peça 94);
- Interrogatório de Conceição Mendonça à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 95);
- Interrogatório de Tania Catapan à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 96);
- Relatório de empenhos emitidos pela PRPPG no período de 2013 a 2016 (peça 97);
- Declarações emitidas por Conceição Mendonça e Tania Catapan ao longo do período da fiscalização da Secex/PR (peça 119, p. 6-15); e processo administrativo disciplinar e ação de improbidade administrativa promovida pela UFPR em face de Conceição Mendonça, Tania Catapan, dos beneficiários dos recursos e de outras pessoas identificadas no inquérito policial (peça 119, p. 16-83);
- Depoimentos prestados no processo administrativo disciplinar da UFPR por Conceição Mendonça (peça 122, p. 4-16), André de Oliveira Santos (peça 128, p. 7-15), Guiomar Jacobs (peça 128, p. 16-23) e Marcelo Henrique Ávila de Matos (peça 128, p. 24-29).

46. A Sra. Graciela apresenta inicialmente dados relacionados à estrutura e complexidade da universidade como um todo, seu orçamento, número de servidores e alunos. Na sequência traz informações específicas da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG). Assinala que no período de 2013 a 2016 foram emitidos 9.068 empenhos (peça 97), os quais poderiam incluir vários beneficiários.

47. Acrescenta que o total empenhado foi de R$ 115.172.812.28, o que demandaria uma estrutura administrativa complexa, escalonada e com repartição de competências.

48. No tocante às competências, registra que foi adotado um modelo de formalização dos procedimentos pela Sra. Conceição Mendonça, servidora responsável pela seção de controle e execução orçamentária desde 2004, que decidia quais os documentos que deveriam estar presentes em cada um dos protocolos.

49. Assim, os processos de pagamento eram autuados com papéis que, embora simplórios, eram adequados para transparecer que dispunham de informações verídicas e fidedignas, capazes de ludibriar aqueles que não possuíam experiência burocrático-administrativa.

50. Desta forma, atuando na condição de substituta do ex-pró-reitor em suas ausências, assinava empenhos e praticava atos de liquidação de despesa que dependiam de ato prévio emanado por servidora competente, ocupante de cargo de confiança, com atribuições adequadas à tarefa.

51. Entende que não teria responsabilidade solidária com Conceição Mendonça, uma vez que não se tratava de equívocos comuns, mas de adulteração de informações deliberadamente praticadas pela referida servidora, a qual tornava as informações parcialmente verídicas.

52. Assim, considerando que o ato administrativo precedente foi dolosamente ilícito, praticado com o intuito de enganar o superior hierárquico, não haveria equívoco do controle interno realizado por Graciela, haja vista que os atos praticados por Conceição gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, especialmente pelo fato de a servidora ocupar cargo de confiança.

53. Acrescenta que possuía plena confiança de que os processos que lhe eram encaminhados eram legítimos, haja vista a relação hierárquica que impõe aos servidores o dever de ser leal às instituições a que servirem (Lei 8.112/1990, at. 116, inc. II), bem como o fato de que não haveria nenhum motivo para que desconfiasse da atuação de Conceição, considerando a condição de normalidade na conduta da servidora por mais de uma década atuando no cargo de confiança.

54. Na sequência apresenta aspectos relacionados à organização estrutural da PRPPG regulamentados na Resolução 15/91 e supostamente no Regimento Interno da PRPPG (peça 91). Todavia, ressalta-se, desde já, que as transcrições apresentadas e o Regimento Interno anexado dizem respeito ao Regimento Interno da Proplan e não da PRPPG.

55. Com fundamento nos referidos normativos a responsável assevera que não há previsão do cargo de Vice-Pró-Reitor ou Pró-Reitor Substituto, uma vez que a substituição seria eventual ou esporádica, as quais acabaram por se tornar constantes em relação à concessão de bolsas.

56. Adiciona que os processos de concessão de bolsa e bolsa-auxílio lícitos eram devidamente instruídos pelo fato de serem deflagrados pelos programas de pós-graduação, mediante requerimentos e documentação pertinentes, e então encaminhados à Seção de Planejamento e Controle Financeiro para a instrução financeira, momento em que eram praticadas as ilegalidades.

57. Assim, uma vez que as notas de empenho não eram preenchidas com os nomes dos beneficiários, mas com outras expressões, era anexada à nota de empenho uma lista de credores (verdadeiros e falsos) e seus

respectivos CPFs, documentos que eram então encaminhados ao Pró-Reitor da PRPPG para assinatura. Haja vista a ausência reiterada do Pró-Reitor, a responsável, com boa-fé e confiante no serviço prestado por Conceição Mendonça, apunha sua assinatura.

58. A seguir apresenta organograma da concessão de bolsas e bolsas- auxílio, anexado também à peça 92, desde a solicitação pelos programas de pós-graduação até o efetivo pagamento no DCF-Proplan, por meio do qual assevera que seria impossível à pessoa que assinava os processos de pagamento, na condição de pró-reitor da PRPPG, exercer um controle procedimental, por três razões básicas:

(...) porque o SIAFI não lhe permite o acesso; porque seria impraticável que um Pró-Reitor, antes de assinar os atos concessivos das bolsas, revisasse cada um dos nomes e CPF dos credores indevidamente, totalizando, em média, cerca de 2.000 mil beneficiários por mês; porque não tinha acesso às listas originais para contrapor aos nomes das listas finais, pois os sistemas não se comunicavam.

59. Considerando os mencionados fatores, afirma que era preponderante a relação de confiança entre os servidores que desempenham suas funções mediante relações de coordenação, haja vista que seria descabido que houvesse a revisão de todos os atos praticados pelo Setor de Planejamento e Controle Financeiro.

60. Acrescenta que nas relações de subordinação da estrutura administrativa, ao se delegar competências à servidora, que passa a ocupar cargo de confiança, passa-se também um 'carimbo' que atesta a confiança da Administração Pública, que não poderia ser questionada sem fundada desconfiança.

61. Assim, a Sra. Graciela entende que não pode ser responsabilizada pelo fato de que a servidora Conceição gozava de confiança legítima conferida por atos administrativos de *outrem* (peça 94), percebendo vencimento de cargo em comissão por mais de doze anos, e que somente desconfiança fundada poderia levar à pratica de ato contra Conceição Mendonça.

62. Sobre esse aspecto, transcreve trecho do Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

63. Assim, considera que seria desarrazoado responsabilizar o dirigente máximo da autarquia por atos criminosos dos escalões inferiores, cometidos por servidores que sequer estavam sob sua subordinação e que, ainda que estivessem, os julgados recentes do TCU estariam se pronunciando no sentido da inexistência de responsabilidade da chefia por ato de seus subordinados, a exemplo do exposto no Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

64. Adiciona que a responsável não escolheu, nomeou ou manteve Conceição no cargo em confiança que a servidora exercia e que desconhecia os atos ilegais praticados, conforme registrado em depoimento prestado por Conceição à Polícia Federal:

(...) que Edilson Sérgio Silveira [então Pró-Reitor] nada sabia a respeito das fraudes, Graciela Inês assinou a maioria dos processos, porque Edilson estava sempre viajando, que ela também nada sabia a respeito das fraudes (...)

65. Ao final, requer, dentre outros, o sobrestamento do processo, enquanto tramitar o processo criminal (autos 05.2017.4.04.7000 da Justiça Federal do Paraná).

Análise

66. A ex-pró-reitora substituta da PRPPG foi citada no presente processo de tomada de contas especial em razão de ter atestado de forma irregular a liquidação da despesa nos 81 (oitenta e um) processos financeiros em que foram realizados pagamentos irregulares em favor de Maria Alba de Amorim Suarez, no valor total de R$ 694.489,00, por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

67. Esclarece-se que a responsável não está sendo chamada a responder pelos atos emanados pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG), seja por culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, tampouco infere-se que a ex-pró-reitora substituta tenha participado do esquema criminoso implantado na PRPPG, mas sim em razão da conduta descrita no ofício citatório, acima reproduzida de forma resumida.

68. Não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 129), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora substituta na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenadora de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

69. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

70. Desta forma, ainda que a ex-pró-reitora não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que a responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado se considera inconcebível que tenha atestado a regular liquidação da despesa de todos os 215 (duzentos e quinze) processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

71. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

72. Frise-se que a atuação da ex-pró-reitora no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura nas 215(duzentas e quinze) relações fraudulentas de beneficiários, ao longo de quatro anos, a ex-pró-reitora atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deveriam ser pagas.

73. Ademais, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não eram adequados, como justifica a responsável. Não havia nos processos qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60).

74. De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos supracitados documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

75. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de presunção de veracidade e legitimidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. A suposta presunção não seria absoluta, além de que, no caso sob análise, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções.

76. Deste modo, a mera aposição da assinatura por parte da responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos. Destaque-se que não se trata de questionar os atos realizados pela servidora subordinada que atuava na função de confiança de chefe da UOF/PRPPG, mas sim de atuar em conformidade com os normativos que regem os procedimentos relacionados à regular execução das despesas públicas, no presente caso a regular liquidação das despesas.

77. Efetivou-se na PRPPG uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

78. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 129):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

79. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que, ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

80. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

81. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça e os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora substituta da PRPPG (Denúncia MPF - peça 130), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

82. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

83. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Cabe lembrar que o ex-pró-reitor titular da PRPPG, Sr. Edilson Silveira, foi condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

84. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pela ex-pró-reitora seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte da ex-pró-reitora, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

85. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitora substituta da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta da PRPPG está sendo responsabilizada nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de 81 (oitenta e um) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 694.489,00, e que é responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista que está sendo responsabilizada por ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 6.946.133,10.

Edilson Sergio Silveira

86. O Sr. Edilson Sergio Silveira, Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, foi citado por meio dos Ofícios 424 e 857/2017-TCU/SECEX-PR (peças 72 e 104), pelo valor histórico de R$ 45.000,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores

ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 116 a 118)

87. O responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 116, p. 1-47, e demais documentos anexados nas peças 116, 117 e 118:

- Documentos que atestam que Edilson Silveira não atuou em todos os processos de pagamento que lhe foram imputados (peça 116, p. 48-59);
- Currículo *Lattes* do Professor Edilson Silveira (peça 116, p. 60-77);
- Resolução UFPR 10/2015-Coplad que estabelece o Regimento Interno e o Organograma da Auditoria Interna da UFPR (peça 116, p. 78-89);
- Relatório 201601667 da Controladoria Geral da União no Estado do Paraná (peça 116, p. 90-132);
- Ofícios, e-mails e informações extraídos da rede social *Facebook* relativos ao período da fiscalização do TCU (peça 116, p. 133-155);
- Denúncia formulada pelos gestores da UFPR à Polícia Federal em 2/12/2016 (peça 117, p. 1-143);
- Solicitação de abertura de processo administrativo disciplinar contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan em 5/12/2016 (peça 117, p. 144-145);
- Portaria de instauração de processo administrativo disciplinar datado de 16/12/2016 (peça 117, p. 146-147);
- Portarias de exoneração das funções de confiança exercidas pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan publicada em 7/12/2016 (peça 117, p. 148-149);
- Depoimento da Sra. Conceição Abadia Abreu Mendonça na Polícia Federal (peça 118, p. 1-33);
- Declarações do ex-reitor Zaki Akel Sobrinho (peça 118, p. 34-36);
- Declarações do reitor Ricardo Marcelo Fonseca (peça 118, p. 37-40);
- Depoimento de Vania Aparecida Vicente, coordenadora geral dos cursos de pós-graduação, de setembro de 2013 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 118, p. 41-52);
- Depoimento de Silvia Kikuchi Igarashi, administradora lotada na Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 118, p. 53-60);
- Depoimento de Claudia Pereira Krueger, coordenadora da Unidade de Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de 2008 a 2010, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 118, p. 61-67);
- Depoimento de Sergio Scheer, pró-reitor da PRPPG, de janeiro de 2009 a março de 2013, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 118, p. 68-79);
- Depoimento de Maria de Fatima Montovani, coordenadora da Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de junho de 2010 a maio de 2014, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 118, p. 80-90);
- Depoimento de Mariluci Alves Maftum, coordenadora da unidade de Iniciação Científica (IC) da PRPPG, de abril de 2014 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 118, p. 91-99).

88. Em suas alegações de defesa o Sr. Edilson Silveira requer inicialmente a exclusão de sua responsabilidade sobre o processo financeiro de pagamento denominado ‘PAGAMENTO DE BOLSA AUX PESQUISADOR REF. JUL/15, PROC 206637/15-24, PRPPG ‘, no qual foi autorizado o pagamento de R$ 9.500,00 à Sra. Maria Alba. Registra que, embora conste seu nome no processo de pagamento, não assinou a liquidação desta despesa, a qual teria sido liquidada pela Professora Graciela Muniz, conforme assinatura aposta processo.

89. Na sequência o ex-pró-reitor da PRPPG apresenta um breve histórico de sua atuação discente e docente, desde sua graduação no curso de física na Unicamp até a realização de seu Pós-Doutorado nos Estados Unidos, sua aprovação em concurso público da UFPR em 1999 e sua vasta produção acadêmica, conforme evidencia seu currículo *lattes* (peça 116, p. 60-77).

90. Registra que foi convidado em 2013 pelo ex-reitor Zaki Akel Sobrinho para assumir o cargo de Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UFPR (PRPPG) com a missão de aprimorar os programas de pós-graduação da universidade, que nas avaliações da Capes estavam em posição inferior aos estados vizinhos do sul e sudeste.

91. Tendo em vista esse objetivo, teria realizado uma gestão voltada à melhoria da qualidade das pesquisas na UFPR, por meio da celebração de parcerias com outras instituições nacionais e internacionais, de modo que viajava com frequência para participar de diversos fóruns, conselhos e comissões, além de integrar e de exercer funções de direção e de presidência nestes fóruns, conselhos e comissões. As frequentes viagens que realizava seriam um dos motivos que levaram a pró-reitora substituta, Graciela Muniz, a assinar a quase totalidade dos processos de pagamento.

92. Assinala que o Relatório da CGU (peça 116, p. 90-132) atesta o êxito de seu trabalho, haja vista o atingimento da maioria das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional, relativas à pesquisa e pós-graduação, bem como os demais avanços alcançados.

93. Além disso, no que concerne ao controle, registra que a CGU referendou a eficiência do Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), implantado pela PRPPG durante sua gestão.

94. Na sequência passa a tratar da fraude que teria sido engendrada pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da Seção de Controle da PRPPG há 13 anos, em conluio com a servidora Tania Catapan, secretária da PRPPG e servidora púbica desde 1976, especialmente com recursos oriundos do Programa de Apoio à Pós-graduação (Proap).

95. Registra que os auxílios financeiros concedidos por meio do Proap, regulamentado pela Portaria Capes 156/2014 (peça 7), são destinados a apoiar os programas de pós-graduação, propiciando material de consumo, passagens, diárias, alimentação e outros serviços necessários ao desenvolvimento de uma pesquisa e tem valores variáveis, de forma diversa das bolsas de estudos concedidas aos alunos matriculados nos programas de pós graduação *stricto sensu*, regulamentados pela Resolução UFPR 65/09-Cepe (peça 6), que tem valores fixos.

96. Assim, considera que o fato de o auxílio a ser pago em dado momento ser superior ao valor de uma bolsa não seria indicativo de fraude, haja vista que o auxílio financeiro a pesquisador concedido pelo Proap pode superar esse valor, a depender do custo do equipamento a ser adquirido, do valor do livro a ser editado, das despesas necessárias à participação de evento no exterior, etc.

97. Na sequência passa a tratar dos procedimentos relacionados à concessão do auxílio financeiro. Informa que o processo de concessão de auxílios a pesquisadores inicia com a solicitação escrita de determinado Programa de Pós-Graduação à PRPPG. Essa solicitação daria início a um processo administrativo físico. Competia à Sra. Conceição Mendonça, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, cadastrar o destinatário do auxílio no Siafi.

98. Esse processo administrativo seria então arquivado pelas Sras. Tania Catapan e Conceição Mendonça e autuava-se o processo financeiro, também em meio físico, com a solicitação de pagamento (peça 36). O processo financeiro era então por ela assinado, remetido ao pró-reitor da PRPPG para sua assinatura e, na sequência, encaminhado à Proplan para efetivação do pagamento.

99. Acrescenta que, conforme registrado pela Sra. Conceição Mendonça em seu depoimento à Polícia Federal (peça 118, p. 1-33), ela e a servidora Tania Catapan teriam forjado um processo administrativo fraudulento em março de 2013, tendo como beneficiários falsos pesquisadores com currículos igualmente falsos, e na sequência dado início ao processo financeiro de pagamento. Uma vez que obtiveram sucesso, reiteraram a fraude mês a mês até serem descobertas no final de 2016.

100. Na sequência passa a tratar dos fatos ocorridos em decorrência do início da auditoria do TCU, bem como de sua atuação, juntamente com a pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, e com a chefe da auditoria interna, Sra. Luciane Linczuk, na elucidação dos fatos apontados pela equipe de auditoria do TCU.

101. Registra que, de início, passou a cobrar insistentemente para que a Sra. Conceição Mendonça entregasse a documentação solicitada pelo TCU (peça 116, p. 140-144). Diante da falta de resposta e não tendo também encontrado os currículos solicitados, solicitou ao setor de informática informações sobre as pessoas relacionadas pelo TCU (peça 117, p. 42-61), o qual informou que inexistiam referências às pessoas relacionadas.

102. Acrescenta que passou então a buscar os beneficiários dos auxílios no Facebook e identificou a relação e amizade de vários beneficiários com as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 116, p. 146-155). O passo seguinte tomado pelo Sr. Edilson Silveira juntamente com a Sras. Lucia Montanhini e

Luciane Linczuk foi a verificação dos valores recebidos pelos beneficiários no site do Portal da Transparência desde o ano de 2013, o que teria ampliado o escopo que vinha sendo investigado pelo TCU (2015-2016).

103. Registra que, diante de todas as provas levantadas, os servidores oficiaram o Reitor da UFPR e no dia seguinte, em 2/12/2016, a documentação foi entregue ao Superintendente da Polícia Federal (peça 117, p. 1-143). Posteriormente, em 5/12/2016, a formulação da denúncia à Polícia Federal foi comunicada ao TCU (peça 4).

104. Na sequência, em 5/12/2016, o Sr. Edilson Silveira teria solicitado à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas a abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 117, p. 144-145), cuja instauração se deu em 16/12/2016 (peça 117, p. 146-147), e em 7/12/2016 as duas servidoras foram exoneradas das funções de chefia que exerciam (peça 117, p. 148-149).

105. Sobre os controles assegura que não houve omissão ou falta de controle. Afirma que os controles existiam, mas não foram capazes de detectar a fraude.

106. Especificamente em relação à inexistência dos processos administrativos de concessão do auxílio, registra que as duas servidoras encarregadas de receber e arquivar tais processos estavam acumpliciadas para lesar o erário. Registra que as únicas alternativas seriam a existência de um terceiro servidor fiscalizando ambas, o que também poderia ser inefetivo ou ainda a participação do responsável, na qualidade de pró-reitor, examinar um a um todos os processos administrativos de concessão de bolsas e auxílio, hipótese em que a atividade finalística da PRPPG ficaria prejudicada.

107. Adiciona a sua defesa fotografia do ano de 2012 em que as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan aparecem com imensa pilha de documentos para serem assinados pelo pró-reitor da PRPPG, o que inviabilizaria o exame pormenorizado de cada um desses documentos, razão para a necessidade da segmentação de funções entre os servidores dentro da estrutura hierárquica da PRPPG.

108. Acrescenta trechos de depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 118, p. 41-99), instaurado pela UFPR, nos quais os depoentes relatam o elevado volume e a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, a necessidade de delegação de funções e responsabilidades aos subordinados com base na premissa de se confiar nos trabalhos por eles realizados, e a impossibilidade de se verificar e controlar tudo.

109. Aduz que ainda que conferisse um a um os processos administrativos, ainda assim a fraude não seria evitada, haja vista que no início os processos administrativos foram forjados e os currículos falsificados. Inclusive, mesmo o currículo lattes não seria imune a fraudes, já que as informações nele inseridas são auto declaratórias.

110. Argumenta ainda que a criação de novas instâncias de controle dificultaria o trabalho daqueles que pretendem praticar uma fraude, porém dificilmente iriam impedir completamente a possibilidade de desvios e ainda poderiam trazer consigo a externalidade negativa de inviabilizar o atingimento da finalidade dos auxílios em razão da demora na sua concessão, a exemplo da participação em um congresso ou evento.

111. Discorda da informação registrada na instrução da Secex/PR acostada à peça 51, p. 15, de que os cerca de R$ 7 milhões desviados representariam 30% dos recursos destinados ao pagamento de bolsas na PRPPG, argumentando que em entrevista coletiva o atual reitor, Professor Ricardo Marcelo Fonseca consignou que ‘de 2013 a 2015, houve movimentação de R$ 725 milhões em bolsas e auxílios de pesquisa na universidade e que o montante desviado – R$ 7,3 milhões – significa 1% do total’.

112. Reafirma que o desvio ocorreu devido ao fato de que as duas servidoras experientes, que ocupavam postos importantes, que conheciam os meandros do sistema e deveriam realizar o controle cometeram um crime. Além disso, acrescenta que a Sra. Conceição Mendonça conhecia o sistema como ninguém, pois trabalhava na Seção de Controle, Orçamento e Finanças da PRPPG desde 1995 e exercia a chefia da seção desde 2004, passando pelo mandato de três reitores, conforme corroboram trechos dos depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 118, p. 41-99), nos quais os depoentes acrescentam ainda que jamais evidenciaram erros ou irregularidades nos procedimentos realizados por Conceição

113. Argumenta que a responsabilidade pelas fraudes compete exclusivamente às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan. A primeira por exercer a chefia da unidade responsável pela prestação de contas e administração de programas de auxílios e a segunda por ter agido como cúmplice da primeira, na condição de Chefe da Secretaria da PRPPG.

114. Quanto à sua conduta, assevera que não pode ser responsabilizado por atos dolosos praticados pelas servidoras, pois conforme preceitua o ‘Decreto-Lei 200/67, art. 80, § 2º, ‘o ordenador de despesa, salvo

conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas'.

115. Discorre sobre o 'princípio da confiança legítima', incidente no âmbito das organizações, que se destinaria a conferir às pessoas a possibilidade (se não o dever) de confiar em que as demais pessoas não cometerão atos ilícitos, ou seja, que pautarão seus comportamentos conforme as normas jurídicas, princípio que no presente caso atuaria como excludente de tipicidade da imputação feita ao responsável, haja vista os depoimentos prestados no procedimento disciplinar da UFPR (peça 118, p. 41-99) que sustentam que as servidoras gozavam da confiança de toda a comunidade acadêmica.

116. Trata também do princípio da pessoalidade ou intranscendência da pena (CF, art. 5º, XLV), segundo o qual não poderia ser responsabilizado por atos e crimes praticados exclusivamente por Conceição e Tânia.

117. Acrescenta que os atos de Conceição, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, diante dos quais era lícito ao ex-pró-reitor presumir que os processos financeiros estavam em conformidade com a lei, uma que não existiam indícios em sentido diverso.

118. Na sequência, apresenta tópicos jurisprudenciais e legais a respeito da importância da desconcentração administrativa e da impossibilidade de sua responsabilização por atos ilícitos praticados por seus subordinados, inclusive trecho do voto condutor do Acórdão 2.098/2007-TCU-1ª Câmara de lavra do Ministro Relator Augusto Nardes.

119. Sobre a vedação à responsabilidade objetiva, reafirma que não é autor dos atos criminosos, sendo inconcebível sua responsabilização por atos praticados por terceiros. Sobre esse aspecto traz decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que se opõem à responsabilização objetiva de gestores em razão da mera subordinação hierárquica (criminal e de improbidade administrativa).

120. Acrescenta que a responsabilidade no âmbito do TCU é subjetiva e que a jurisprudência exige, para que se possa concluir pela necessidade de apenação do gestor, a existência da irregularidade, autoria do ato examinado, culpa do agente e grau de culpa do agente. Entende que a irregularidade houve, porém a autoria seria exclusiva das servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan e que o ex-pró-reitor da PRPPG não teria sido omisso, não podendo ser responsabilizado por pretensa negligência.

121. Informa que quando assumiu a função de pró-reitor da PRPPG, em abril de 2013, todos os procedimentos administrativos de concessão e pagamento de auxílios estavam estabelecidos há vários anos e cumpriam as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR, de modo que na condição de homem médio, não haveria razão plausível para que modificasse os procedimentos. Além disso, entende que se houvesse alguma necessidade de alteração nos procedimentos os órgãos de controle, a exemplo do TCU, CGU e da própria Auditoria Interna da Universidade, o teriam alertado.

122. Adiciona que a Sra. Conceição Mendonça desempenhava as mesmas atribuições há vinte anos, sendo dez anos na condição de chefe da unidade, não havendo razão objetiva para desconfiar de sua idoneidade ou para substitui-la, conforme corroboram as declarações apresentadas pelo ex-reitor, Professor Zaki Akel Sobrinho e do atual reitor, Sr. Ricardo Marcelo Fonseca.

123. Registra que, não obstante todo o exposto, com o intuito de aprimorar a prestação dos serviços, informatizar os procedimentos e unificar os sistemas, o que reflexamente poderia evitar a ocorrência de fraudes, estava em gestação no âmbito da PRPPG a inserção de novas funcionalidades no Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), sendo que uma delas era a inclusão de um módulo de execução financeira dos investimentos em pesquisa, conforme noticiado em 14/7/2016.

124. Assim, considera um equívoco a conclusão registrada na matriz de responsabilidades (peça 59), na coluna culpabilidade, que 'não há no presente momento evidências da existência de boa-fé do responsável, sendo razoável que o gestor tivesse adotado conduta diversa'.

125. Sobre o tema, registra que a presunção da boa-fé é um dos princípios basilares do ordenamento jurídico, sendo uma das vertentes da garantia constitucional da presunção de inocência. Sendo assim, não caberia ao servidor demonstrar à Administração a boa-fé de sua conduta, mas sim a quem acusa desconstruir a presunção, mediante prova da voluntariedade da conduta e a intenção efetiva de lesar o erário.

126. Refuta ainda a alegação da existência de negligência no seu comportamento pelo fato de que tão logo surgiram os indícios de fraude, decorrente da auditoria da Secex/PR, teria autuado prontamente para apurar o crime em toda sua extensão reunindo provas de sua autoria e materialidade.

127. Registra que em decorrência de sua colaboração com os órgãos de controle o âmbito de apuração da fraude foi ampliado para o ano de 2013, foi identificado o envolvimento da Sra. Tania no esquema e se

estabeleceu os vínculos pessoais entre as servidoras e os falsos pesquisadores.

128. Acrescenta que uma vez constatado o crime tomou as medidas que lhe cabiam, levou o fato à Polícia Federal e ao TCU e solicitou a instauração de processo administrativo disciplinar e a exoneração das servidoras de suas funções.

129. Sobre esse aspecto traz enunciado colhido da jurisprudência do TCU segundo o qual não se poderia atribuir responsabilidade ao gestor por falha procedimental de seus subordinados, cujo saneamento foi promovido pelos responsáveis tão logo tiveram conhecimento da ocorrência, o que afasta a incidência de multa por culpa in vigilando' (Acórdão 3778/2014-Primeira Câmara – Ministro Walton Alencar Rodrigues). Acrescenta que no caso vertente sequer se trata de falha procedimental, mas de crime doloso no qual os servidores buscavam ocultar os elementos que pudessem indicar sua prática.

130. Por fim requer, dentre outros, a exclusão sumária dos valores referentes ao processo 206637/15-24 imputados ao responsável, o acolhimento das alegações de defesa e o arquivamento do processo.

Análise

131. Registre-se inicialmente que o responsável foi ouvido também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

132. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

133. No presente processo de tomada de contas especial o ex-pró-reitor da PRPPG foi citado especificamente em relação aos sete processos de pagamento concedidos em favor de Maria Alba de Amorim Suarez em que atestou a liquidação das despesas por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

134. Acata-se inicialmente o pedido de exclusão da responsabilidade do Sr. Edilson em relação ao processo financeiro de pagamento intitulado 'PAGAMENTO DE BOLSA AUX PESQUISADOR REF. JUL/15, PROC 206637/15-24, PRPPG ' (peça 116, p. 56-59), no valor de R$ 9.500,00, haja vista que embora conste seu nome e matrícula na relação de beneficiários (peça 116, p. 59), a assinatura aposta sobre o carimbo do Sr. Edilson, a qual representa o atesto de liquidação da despesa, pertence à ex-pró-reitora substituta da PRPPG, Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz.

135. Assim, a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira, registrada nos subitens 3.7 e 3.8 da instrução inicial (peça 60), transcrita no item 10 desta instrução, fica reduzida a seis processos financeiros de pagamento nos seguintes valores:

DATA	VALOR (R$)
10/4/2013	4.800,00
6/6/2013	5.800,00
15/8/2013	5.800,00
11/2/2014	7.800,00
30/5/2016	4.800,00
30/8/2016	6.500,00
TOTAL	**35.500,00**

136. Diversos argumentos apresentados pelo responsável, não relacionados diretamente com a conduta descrita no ofício citatório, já haviam sido registrados na defesa apresentada no processo de representação TC 034.726/2016-0, cuja análise realizada pela Secex/PR foi incorporada ao Relatório do Acórdão 2530/2017-Plenário e as conclusões da Ministra Relatora Ana Arraes registradas no respectivo Voto.

137. Na mesma linha já adotada naquela ocasião, de forma resumida, repisam-se os seguintes pontos:

138. Assiste razão ao responsável nas alegações de que, após tomar conhecimento dos indícios de

irregularidade identificados pela Secex/PR, agiu no sentido de cobrar da Sra. Conceição Mendonça a disponibilização dos documentos e informações requeridas pela equipe de fiscalização, promoveu levantamentos que possibilitaram identificar a relação dos falsos beneficiários com as Sras. Conceição Mendonça e Tania Catapan, exonerou e instaurou processos administrativos disciplinares contra as duas servidoras, oficiou o Reitor a respeito das irregularidades e entregou a documentação pertinente à Polícia Federal. Frise-se, todavia, que a atuação dos gestores da UFPR só teve início após a identificação da fraude pela equipe de fiscalização do TCU.

139. Todavia, não procede a informação de que a ampliação do escopo da auditoria para o início de 2013 e a participação da Polícia Federal tenha sido decorrente da atuação dos gestores da UFPR, pois naquele momento a Secex/PR já havia ampliado o escopo e levantado os valores desviados em todo o período de ocorrência da fraude (2013 a 2016), bem como comunicado formalmente a Polícia Federal os indícios de fraude e de desvios de recursos que estavam ocorrendo na UFPR.

140. Com relação ao Relatório da CGU (peça 116, p. 90-132), as conclusões emitidas não alteram o entendimento pela irregularidade ou pela culpabilidade do responsável, uma vez que a auditoria da CGU não tratou especificamente e nem emitiu parecer a respeito das ocorrências objeto deste processo de TCE.

141. A deliberação segundo a qual o gestor não poderia ser responsabilizado por falha procedimental de seus subordinados que tenha sido saneada logo após o seu conhecimento (Acórdão 3.778/1ª Câmara) não se aplica a situação do responsável nestes autos.

142. Naquele processo, tratou-se da responsabilização do diretor-presidente e do diretor-administrativo da Manaus Energia S.A. em decorrência da publicação intempestiva de aditivos contratuais. Os diretores não eram diretamente responsáveis pela publicação dos aditivos, não houve prejuízo e a falta de publicação já havia sido corrigida, tanto que o questionamento ficou restrito à intempestividade. Tal entendimento não pode ser extrapolado para os presentes autos, em que há prejuízo quantificado em mais de R$ 7 milhões e os pagamentos foram autorizados pelo pró-reitor ou sua substituta, como ordenadores de despesa.

143. Especificamente em relação à conduta objeto da citação neste processo de TCE, cabe destacar que o que se pretende é avaliar a culpabilidade do ex-pró-reitor em razão do atesto irregular da liquidação das despesas dos seis processos de pagamento que tiveram como beneficiária a Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor total de R$ 35.500,00.

144. Assim, não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 129), tenha excluído a responsabilidade dolosa do ex-pró-reitor na execução da fraude, bem como afirmado que o mesmo não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pelo responsável, subsiste a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenador de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

145. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

146. Desta forma, ainda que o ex-pró-reitor não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que o responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado não poderia ter atestado a regular liquidação da despesa de todos os 12 processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

147. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

148. Frise-se que a atuação do ex-pró-reitor no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários o ex-pró-reitor atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deviam ser pagas.

149. Ressalte-se que nos processos financeiros de pagamento fraudulentos não havia qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho,

cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60). De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos referidos documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

150. Outrossim, embora possa se considerar que os altos valores pagos não seriam, por si só, indicativos de fraude, especialmente pelo fato de os auxílios financeiros concedidos com recursos do Proap serem destinados à outras finalidades que não o pagamento de bolsas (art. 7º da Portaria Capes 156/2014 - peça 7), as quais teriam valores variáveis. Por outro lado, pela natureza dessas despesas, os pagamentos deveriam ser esporádicos e dificilmente teriam valores arredondados, diferentemente do que ocorria nos pagamentos fraudulentos efetivados na PRPPG/UFPR. Além disso, o fato de os valores serem mais elevados que o valor mensal de uma bolsa reforça a necessidade de existência de informações adicionais ao processo financeiro para minimamente indicar ao ordenador de despesa a regularidade das despesas que estaria autorizando.

151. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de legitimidade e idoneidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. No caso da UFPR, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções. A mera aposição da assinatura por parte do responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos.

152. Ou seja, efetivou-se uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

153. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 129):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

154. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

155. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

156. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor da PRPPG

(Denúncia MPF - peça 130), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

157. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

158. Pesa também a favor do responsável o fato de que após tomar conhecimento das irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização da Secex/PR, tomou providências com vistas a auxiliar a obtenção de documentos solicitados pela equipe de auditoria, a aprofundar a identificação dos responsáveis e dos beneficiados pela fraude e a levar ao conhecimento da autoridade policial a irregularidade identificada, não obstante a PF já estivesse atuando conjuntamente com a equipe do TCU.

159. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Não obstante a gestão da PRPPG competisse ao titular da pró-reitoria, cabe relembrar que o ex-pró-reitor já foi apenado no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

160. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pelo ex-pró-reitor seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte do ex-pró-reitor, mas também uma ação premedita e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

161. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitor da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual poderá levar em consideração a pena já aplicada no subitem 9.2 do Acórdão 2.530/2017-Plenário, o fato de que o ex-pró-reitor da PRPPG está sendo responsabilizado nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de seis processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 35.500,00, e que é responsável efetivamente em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista que atestou a liquidação de um total de 12 (doze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 216.500,00.

Diretores do Departamento de Finanças e Controle (DCF/Proplan)

162. Considerando que os servidores que atuaram na condição de diretores do DCF foram citados em razão da mesma conduta, divergindo somente em relação aos processos de financeiro em que atuaram e ao valor do débito, bem como a similaridade das informações apresentadas pelos servidores, as quais em geral eram praticamente idênticas, salvo poucas informações adicionais apresentadas individualmente, seus argumentos e as análises das alegações de defesa serão agrupadas e sintetizadas em conjunto neste tópico.

163. Os servidores, na condição de diretores DCF/Proplan, foram citados em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, tais como o contrato, ajuste ou acordo firmado, comprovação do desenvolvimento ou da realização de pesquisas, estudos ou serviços executados, de forma que não era possível apurar a veracidade da origem, do objeto e do montante a ser pago, bem como do direito adquirido pelos credores relacionados, em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F).

Guiomar Jacobs

164. A Sra. Guiomar Jacobs foi citada por meio do Ofício 394/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico de R$ 369.300,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em 46 (quarenta e seis) dos 88 (oitenta e oito) processos de financeiros de pagamento concedidos à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez.

André Santos de Oliveira

165. O Sr. André Santos de Oliveira foi citado por meio do Ofício 395/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico de R$ 257.189,00, pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em 30 (trinta) dos 88 (oitenta e oito) processos de financeiros de pagamento concedidos à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez.

Josiane de Paula Ribeiro

166. A Sra. Josiane de Paula Ribeiro foi citada por meio do Ofício 396/2017-TCU/SECEX-PR (peça 70), pelo valor histórico de R$ 47.500,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em cinco dos 88 (oitenta e oito) processos de financeiros de pagamento concedidos à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez.

Denise Maria Mansani Wolff

167. A Sra. Denise Maria Mansani Wolff foi citada por meio do Ofício 398/2017-TCU/SECEX-PR (peça 71), pelo valor histórico de R$ 19.000,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em dois dos 88 (oitenta e oito) processos de financeiros de pagamento concedidos à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez.

Júlio Cezar Martins

168. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 393/2017-TCU/SECEX-PR (peça 67), pelo valor histórico total de R$ 713.689,00, sendo que, em razão da conduta supracitada, pelo valor de R$ 46.500,00, especificado no subitem 3.4 da instrução inicial (peça 60), pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em cinco processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez.

Argumentos

169. O Sr. André Santos de Oliveira apresentou suas alegações de defesa à peça 83, a Sra. Josiane de Paula Ribeiro à peça 80, o Sr. Júlio Cezar Martins à peça 85, a Sra. Denise Maria Mansani Wolff à peça 81 e a Sra. Guiomar Jacobs à peça 84.

170. O Sr. Júlio Cezar Martins foi também citado, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto, pela autorização dos pagamentos irregulares, no valor de R$ 713.689,00, os quais englobam o valor de R$ 46.500,00, haja vista que nestes cinco processos o servidor atuou tanto como diretor do DCF quanto como pró-reitor da Proplan. A conduta caracterizada pela autorização dos pagamentos irregulares será analisada neste processo em tópico subsequente.

171. Foi registrado pelos responsáveis que o DCF/Proplan não possui competência legal para fiscalizar requisitos acadêmicos dos projetos educacionais desenvolvidos pela PRPPG e que de acordo com as Normas de Execução Orçamentaria e Financeira (NEOF) a missão da Proplan não lhe permite fiscalizar critérios e assuntos de escopo acadêmico, a exemplo do destino das bolsas de estudos, limitando sua competência a contabilização dos pagamentos empenhados e liquidados pela PRPPG e demais pró-reitorias, uma vez que se tratam de unidades administrativas independentes que se reportam diretamente à Reitoria, com autonomia para gerir seus orçamentos.

172. Apresentam também a definição de diversos conceitos retirados da IN 10/1991, do Departamento do Tesouro Nacional (Manual de Despesas da União) e explanações sobre conceitos relacionados à despesa pública, suas etapas e seus estágios e reafirmam, no tocante a liquidação das despesas, que os servidores lotados no DCF não detinham qualquer gerenciamento sobre as despesas da PRPPG, uma vez que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações daquela pró-reitoria, não havendo permissão legal para que a Proplan/DCF exorbitasse de sua competência.

173. Registram que o sistema de gestão adotado pela UFPR ocorre por descentralização de créditos orçamentários e que as unidades administrativas (pró-reitorias) efetuam a movimentação de sua parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que possam executar, independentemente, as despesas orçamentárias, cabendo à Proplan/DCF a compatibilização do fluxo de pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste das despesas fixadas às novas projeções de resultados, naquilo que se denomina programação orçamentária e financeira.

174. Ou seja, a natureza jurídica do DCF/Proplan seria voltada para a contabilização dos recursos destinados em orçamento para todas as unidades administrativas da UFPR, sem que pudessem intervir nas decisões da PRPPG, tampouco fiscalizar critérios acadêmicos para concessão de benefícios e vantagens daquela

pró-reitoria.

175. Defendem que seria ilícito imputar aos servidores lotados no DCF o ressarcimento por valores malversados por autoridades responsáveis pela PRPPG, considerando que o TCU teria conhecimento de quem seriam os responsáveis e seus níveis de competência na universidade, conforme rol de responsáveis cadastrado no Siafi, nos termos do art. 2º, caput, da Lei Orgânica do TCU e art. 190, do Regimento Interno do TCU, cuja abrangência se restringiria, *a priori*, aos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas, dentre outros responsáveis por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, conforme art. 10 da IN TCU 63/2010.

176. Transcrevem as responsabilidades da Proplan e do DCF registradas no sítio www.proplan.ufpr.br/portal/sobre-a-proplan, reforçando que a Proplan não é a unidade ordenadora das despesas efetuadas pela PRPPG, a qual agiria com independência financeira e administrativa.

177. Apresentam também transcrição dos itens da NEOF que descrevem os itens que deverão constar dos processos de pagamento de bolsas (peça 34, p. 45 e 52):

Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de bolsas deverão conter:

11.71 - Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos e o ***mês de competência****;*

11.72 - Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73 - O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.

I. A LC só será necessária quando houver mais de 1 (um) bolsista no processo.

Os itens 11.12 a 11.14:

Dos processos em Geral

Todos os processos deverão conter:

11.12 - Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13 - Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

11.14 - Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

(...)

178. Reafirmam assim que a verificação dos processos financeiros de pagamento realizada pelo DCF/Proplan é limitada, restringindo-se à análise de documentação contábil e financeira, em momento posterior ao atesto e à liquidação da despesa pelo pró-reitor da PRPPG, não havendo permissão legal para que os servidores do DCF fiscalizassem currículos e critérios acadêmicos para concessão de benefícios educacionais.

179. Adicionam que os processos de pagamento enviados pela PRPPG eram simplíssimos, contendo de duas a três folhas, sendo de competência do DCF apenas conferir dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

180. Alegam que uma vez liquidada a despesa pelo ordenador de despesas da PRPPG, tinham o dever funcional de atestar o cumprimento dos termos contratuais, ajustes e contratos, não podendo impedir o curso dos processos sob sua responsabilidade, haja vista que as despesas haviam sido empenhadas e liquidadas pela PRPPG, de forma que haveria aparência de legalidade aos processos, cabendo aos responsáveis apenas dar tratamento aos aspectos contábeis e financeiros.

181. Nesse aspecto voltam a enfatizar que este Tribunal cometeria equívoco neste processo por não compreender os estágios da despesa pública ao impor indevida responsabilidade aos servidores lotados no DCF, uma vez que estes não possuíam competência para empenhar e liquidar despesas.

182. Enfatizam que não haveria indícios mínimos que comprovassem o envolvimento dos responsáveis no desvio de verbas públicas, tampouco que tenham se beneficiado do desfalque promovido pelos servidores da PRPPG.

183. Argumentam que o presente processo de TCE não delimita o delito praticado pelos responsáveis, bem como não traz elementos de fato e de direito suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, nos termos do art. 5º, § 1º, incisos I a III, da IN TCU 71/2012.

184. Arguem que a tomada de contas especial possui natureza jurídica de direito penal, haja vista a possibilidade de aplicação de penalidades e da imposição de ressarcimento, de modo que não seria possível ao Poder Público, baseado em provas frágeis e em auditoria, reconhecer no procedimento de tomada de contas

especial a responsabilidade funcional do servidor público.

185. Alegam uma suposta ausência de tipificação nas condutas indicadas, em contrariedade ao art. 4º da IN TCU 35/2000, a exemplo do exposto seria a utilização da expressão 'desconformidade com as normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O. F.)' no mandato de citação, de forma genérica, em afronta ao princípio da tipicidade e consequentemente à segurança jurídica.

186. Além disso, defendem que ao contrário do que fora registrado por este Tribunal, os servidores da Proplan/DCF teriam agido exatamente de acordo com as NEOF, motivo pelo qual a presente TCE seria absolutamente inepta, pois contrariaria os procedimentos estabelecidos e aprovados.

187. Acrescentam que incluir os responsáveis no mesmo 'projeto' de atos dolosos e eivados de má-fé levados a efeito por servidores da PRPPG, cujo objetivo foi assaltar os cofres públicos em proveito próprio e de seus comparsas seria inaceitável, haja vista que agiram dentro de suas competências e atribuições e com base em entendimento jurídico margeado de razoabilidade.

188. Consideram incompreensível a aplicação do instituto da solidariedade ao presente caso, por entender que os servidores da Proplan/DCF agiram de forma reta e proba, não tendo participado da trama criminosa, tampouco se beneficiado do expressivo numerário desviado, ao contrário dos servidores da PRPPG. Argumentam ainda que a auditoria, bem como a presente TCE, não avaliou os elementos de dolo e culpa, os quais deveriam ser o núcleo da responsabilização administrativa.

189. Argumentam que, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica do TCU, o responsável solidário seria todo o agente que deu causa ao dano juntamente com outra pessoa. No presente caso seriam os servidores da PRPPG, agentes públicos que arquitetaram o esquema de desvio de verbas e os coautores, terceiros que se beneficiaram indevidamente dos recursos públicos.

190. Defendem que para que se caracterize a solidariedade haveria de se ter conjunção de interesses e o imprescindível estabelecimento de vínculos entre aqueles que agem para a lesão ao erário, bem como a comprovação da existência de má-fé ou dolo, mediante ato consciente, orientado e desonesto do servidor. Além disso, justificam que não descumpriram seus deveres legais, não havendo na presente TCE registro de um único ato de burla, fraude ou ofensa à lei, restringindo-se a apontar nomes e valores.

191. Reforçam que não há no presente processo de tomada de contas especial indícios de que tenham se beneficiado do desvio de verbas e da conspiração tramada entre os servidores da PRPPG e os hipotéticos bolsistas, de forma que seria inaceitável admitir que teriam que devolver tais valores, já que não foram beneficiados bem como não contribuíram para o desfalque.

Análise

192. Inicialmente, antes de entrar no mérito das alegações de defesa dos responsáveis pertinentes à conduta descrita no documento citatório, cabe alguns esclarecimentos em relação a aspectos registrados pelos responsáveis em sua defesa.

193. Nos termos do art. 71, II, da CF/1988 compete ao TCU ' julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público'.

194. O art. 5º, I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1° desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

195. Assim, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, agente público ou privado, que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário está sujeito à jurisdição e pode ser responsabilizado pelo TCU.

196. A IN TCU 63/2010 citada pelos servidores, trata especificamente das normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão a serem apresentados anualmente ao TCU. O art. 2º, *caput*, da Lei Orgânica do TCU e o art. 190, do Regimento Interno do TCU, fazem referência ao rol de responsáveis das unidades jurisdicionadas ao Tribunal que terão suas contas julgadas regularmente, não representando este rol de responsáveis qualquer limitação à possibilidade de responsabilização por este Corte de Contas.

197. Outrossim, ao contrário do alegado pelos responsáveis, não só pode como deve o TCU reconhecer a responsabilidade funcional de servidor público, como de qualquer outro responsável (CF/1988, art. 71, II), com base em evidências processuais ou coletadas em auditoria, respeitado o contraditório e a ampla defesa, e aplicar as penalidades previstas em sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992, arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 61).

198. Para que possa ser realizada a análise das alegações de defesa dos servidores é necessário

inicialmente destacar que os responsáveis estão sendo ouvidos especificamente em razão de terem registrado, nos processos financeiros de pagamento em que atuaram, a declaração de que 'o presente Processo foi devidamente examinado quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir'.

199. A conduta atribuída aos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF/Proplan está precisamente delimitada no ofício citatório: 'em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, (...) declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, (...) em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F)'.

200. A referida declaração dos servidores, que atuavam na condição de diretores do DCF, tinha por finalidade atestar que os processos financeiros atendiam as exigências normativas, em especial aos subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF, estando aptos a terem seus pagamentos autorizados pelo pró-reitor da Proplan, nos termos do art. art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

201. O fato é que a declaração aposta pelos servidores não correspondia à realidade, em especial no que concerne aos documentos elencados nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, de forma que todos os 234 (duzentos e trinta e quatro) processos deveriam ser devolvidos ao setor responsável, conforme preceitua o subitem 11.9 do mesmo normativo (peça 34, p. 45):

11.9 Após o processo estar completo, conforme exigências abaixo, este deve ser encaminhado para o DCF/SORC, que o analisará e, detectando incorreções na AE ou a falta de documentos, devolverá ao setor responsável para as devidas correções. Neste caso, o DCF anexará ao processo o formulário 'Ocorrências' (anexo 1.02), informando a falha verificada.

202. Tal aspecto já foi amplamente debatido no âmbito do processo de representação TC 034.726/2016-0, quando da análise das razões de justificativas apresentadas pela ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, que fora ouvida naquele processo em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame.

203. O Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, proferido naquele processo, endossou a análise proposta pela unidade técnica da Secex/PR e registrou, de forma precisa e detalhada, nos itens 24 a 38 do referido Voto, todos os aspectos relevantes relacionados à regularidade e completude dos processos financeiros de pagamento sob análise:

24. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata e o beneficiário do pagamento (§ 1º). A liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados deverá ter por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega (§ 2º). Dessa forma, os processos de pagamento devem ser formalizados de modo a incluir todos os documentos indispensáveis à verificação da regularidade da liquidação da despesa.

25. Em conformidade com esses dispositivos legais, as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade (NEOF), também mencionadas na defesa, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários (peça 110, p. 130-203) e são expressas ao indicar que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas. Como parte do capítulo 'Do Processo Financeiro' consta (peça 110, p. 181):

'Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

***11.71.** Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o **mês de competência**;*

***11.72.** Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;*

***11.73.** O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos acrescidos)*

26. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 110, p. 174):

'Todos os processos deverão conter:

***11.12.** Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;*

***11.13.** Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e*

pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. *Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'*

27. Ainda que a redação desses dispositivos sugira compras e serviços, é patente que a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao departamento, que, no caso de bolsas e auxílios, seriam o professor e a unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão.

28. No processo financeiro de pagamento de bolsa e auxílio (não fraudulento) juntado aos autos a título exemplificativo, constou o ofício de solicitação de pagamento do chefe de departamento dirigido ao diretor, que se manifestou de acordo, o empenho em nome da unidade gestora (e.g. Setor de Tecnologia); e a relação de beneficiários (com indicação do vínculo com a universidade e do nome do projeto) assinada pelo coordenador do projeto (e.g. peça 11, p. 2-5).

29. Tais documentos supriam a exigência da norma de manifestação do servidor vinculado ao departamento interessado pela pesquisa ou pelo trabalho desenvolvido pelo bolsista. Trata-se de comprovante essencial, porque esse seria o servidor em condição de ter acompanhado as atividades e poder atestar a efetiva entrega motivadora do pagamento.

30. Os processos fraudulentos, por sua vez, continham apenas a relação nominal dos bolsistas produzida pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Não havia nem solicitação do servidor interessado ao setor/departamento, nem o 'de acordo' do chefe da unidade interessada na pesquisa ou no trabalho do bolsista. Desse modo, sequer havia identificação ou do projeto a que se vinculava a pesquisa ou do departamento interessado, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade (e.g. peça 11, p. 14, 21, 26, 30). Da forma como eram instruídos, os processos não viabilizavam o controle.

31. Observe-se que, na organização administrativa da universidade, as pró-reitorias integram a estrutura da Reitoria, órgão executivo superior da instituição. A PRPPG atua por delegação de competência do reitor e é 'órgão de elaboração, planejamento, organização e acompanhamento das políticas de pesquisa e Pós-Graduação' (Resolução 15/91-CA, Regimento da Reitoria; peça 110, p. 291).

32. Nesse contexto, o documento assinado por integrantes da PRPPG não pode ser considerado suficiente para atestar entregas específicas de atividades de pesquisa individuais, cujo andamento não cabia àquela unidade acompanhar diretamente.

33. Embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não se identificou, nesses processos, a inclusão de documentos forjados dos departamentos, por exemplo, com falsificação de assinatura de chefe de departamento ou coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam do processo, que se originava na própria PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

34. O processo financeiro, portanto, não se encontrava instruído de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF, documento que havia sido produzido no âmbito da Proplan. Destaque-se que a essa Pró-Reitoria, que recebia e confirmava a autorização para pagamentos, compete, entre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

35. A segregação de funções também não justifica o procedimento adotado. Ao contrário, pela segregação de funções, não seria aceitável que o documento assinado apenas pela PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

36. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

37. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

38. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer

fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

204. De forma resumida, a análise minuciosa registrada no Voto acima transcrito, a qual não merece reparos, é precisa e transparente quanto às seguintes conclusões:

- os processos financeiros fraudulentos não se encontravam instruídos em conformidade com as regras financeiras da universidade, haja vista que os documentos constantes dos processos eram insuficientes e não atendiam ao disposto nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, itens que são compulsórios a todos os processos;

- a relação nominal de bolsistas deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento do interessado, manifestação do chefe do departamento e do diretor da unidade gestora responsável, identificação do projeto, pesquisa ou atividade custeada e o vínculo do beneficiário com a universidade, a exemplo de um processo financeiro de pagamento não fraudulento (peça 11, p. 2-5);

- pelo princípio da segregação de funções não seria aceitável que um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

- a adoção de um procedimento simplista para a autorização de pagamento de bolsas e auxílios permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

205. Não se questiona a alegação de que que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações da PRPPG e que não caberia ao DCF/Proplan fiscalizar requisitos, critérios e assuntos de escopo acadêmico. Contudo, é competência do DCF/Proplan examinar os aspectos formais e legais dos processos de pagamento da universidade, em conformidade com as exigências das NEOF (no presente caso os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 – peça 34, p. 45 e 52) e, em caso de incorreções ou da falta de documentos, proceder a devolução do processo ao setor responsável (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

206. Os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, em especial por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 ao 11.14 das NEOF, de forma que foi irregular a declaração dos diretores do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

207. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

208. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade dos servidores do DCF/Proplan em relação às declarações emitidas nos processos financeiros de pagamento, o que possibilitou que os pagamentos fossem realizados e a fraude o desvio de recursos se perpetuasse por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que os responsáveis tinham conhecimento da fraude, que tenham se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por suas contas bancárias.

209. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação dolosa dos servidores do DCF/Proplan (peças 129 e 130), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação dos responsáveis pelo ressarcimento dos valores desviados.

210. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelos servidores do DCF/Proplan, na condição de diretores do departamento, por declararem que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade

com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que:

- A Sra. Guiomar Jacobs está sendo responsabilizada nesta TCE por ter emitido a declaração em 46 (quarenta e seis) dos 88 (oitenta e oito) processos de financeiros de pagamento concedidos à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor total de R$ 369.300,00, e que é responsável em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 3.008.599,10.

- O Sr. André Santos de Oliveira está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em 30 (trinta) dos 88 (oitenta e oito) processos de financeiros de pagamento concedidos à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor total de R$ 257.189,00, e que é responsável em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 2.988.134,00.

- O Sr. Júlio Cezar Martins está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em cinco dos 88 (oitenta e oito) processos de financeiros de pagamento concedidos à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor total de R$ 46.500,00, e que é responsável, na condição de diretor do DCF, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 616.200,00.

- A Sra. Josiane de Paula Ribeiro está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em cinco dos 88 (oitenta e oito) processos de financeiros de pagamento concedidos à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor total de R$ 47.500,00, e que é responsável em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 483.400,00.

- A Sra. Denise Maria Mansani Wolff está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em dois dos 88 (oitenta e oito) processos de financeiros de pagamento concedidos à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor total de R$ 19.000,00, e que é responsável em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 242.200,00.

Lucia Regina Assumpção Montanhini

211. A Sra. Lucia Regina Assumpção Montanhini, Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 391/2017-TCU/SECEX-PR (peça 66), pelo valor histórico de R$ 25.800,00, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peças 98 e 99)

212. A Sra. Lucia Montanhini apresentou suas alegações de defesa à peça 98, p. 1-32 e demais documentos a seguir relacionados:

- Normas de Execução Orçamentária e Financeiras (NEOF-DCF/Proplan) (peça 98, p. 34-65 e peça 99, p. 1-46);
- Ato Orçamentário 02/2016 – UFPR/Proplan (peça 99, p. 47-51);
- Relação de Finalista do 1º Concurso de Boas Práticas, 2013, CGU (peça 99, p. 52);
- Decisão da Justiça Federal, 14ª Vara Federal de Curitiba, de 24/3/2017 (peça 98, p. 53-60)

213. A responsável registra inicialmente um breve histórico dos procedimentos e análises adotados por este Tribunal que culminaram na citação da responsável, com destaque para a inclusão da responsabilidade dos servidores da Proplan consignado no subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-P (peça 55) que deu origem à presente TCE.

214. Aduz que os servidores da Proplan teriam sido equivocadamente incluídos na presente tomada de contas especial na qualidade de ‘responsáveis pela liquidação e pagamento’, conforme anotado nos itens 14 e 15 do Voto da Ministra Relatora (peça 56) e subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-P (peça 55) e que a individualização da conduta, nexo de causalidade, e culpabilidade só teria sido registrada posteriormente, na

presente tomada de contas especial (peça 59), o que configuraria o descabimento da inclusão destes servidores como responsáveis pelo débito.

215. Adiciona que a conduta de sua boa-fé frente às irregularidades pode ser demonstrada por meio das ações preventivas adotadas, a exemplo da disponibilização do sistema de controle e de execução orçamentária, por meio da atuação colaborativa com a Secex/PR na identificação das irregularidades, como também por meio das várias medidas adotadas tempestivamente para a identificação da autoria e penalização dos responsáveis.

216. Dentre as ações preventivas tomadas no período em que esteve à frente da Proplan elenca e detalha a elaboração e publicação das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), o desenvolvimento e implantação do sistema orçamentário, e o desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Gestão de Acordos (Sigea).

217. A respeito da ação colaborativa com a Secex/PR, apresenta um histórico desde o início da auditoria objeto do processo TC 025.448/2016-1, do fornecimento das informações requisitadas e da colaboração prestada pela Proplan à equipe de auditoria, das dificuldades no fornecimento de informações pela PRPPG, sob responsabilidade da servidora Conceição Mendonça, os levantamentos de informações promovidos pelas Sras. Lucia Montanhini e Luciane Linczuk e pelo Sr. Edilson Silveira que culminaram com a formulação de denúncia ao reitor da UFPR e a denúncia protocolada na Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná.

218. Na sequência detalha os levantamentos de provas realizados por ela, Sra. Lucia Montanhini, pelo Sr. Edilson Silveira e pela Sra. Luciane Linczuk para formulação da denúncia, destacando as consultas ao banco de dados da Capes, às redes sociais e ao *site* da Transparência Brasil, concluindo pela relevância destes levantamentos no deslinde da irregularidade, especialmente em razão da identificação dos vínculos de amizade dos beneficiários com as servidoras da PRPPG, por meio da rede social *facebook*, da ampliação do escopo dos pagamentos para o início do ano de 2013 e da formalização da denúncia à Polícia Federal.

219. Passa então a tratar do inquérito policial 1655/2016-DELECOR/DRCOR/SR/PF/PR, fazendo referência aos depoimentos colhidos na operação policial e às duas fases da Operação *Research* posteriormente desencadeadas, concluindo que com base em todo o documento probatório do inquérito policial, o MPF ofereceu denúncia à quatro pessoas que são elencadas como responsáveis no presente processo de TCE, tendo o Juiz da 14ª Vara Federal de Curitiba recebido denúncia contra duas delas: o 'falso bolsista' e a chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

220. Acrescenta que embora a fraude tenha sido efetivamente detectada pela Secex-PR, a decisão de levar a apuração das fraudes para a Polícia Federal foi fundamental para desbaratar a ação criminosa engendrada pelas servidoras da PRPPG, e que os depoimentos acostados no inquérito policial demonstram que os ilícitos estavam circunscritos às duas servidoras da PRPPG, sendo a chefe da UOF/PRPPG a principal mentora do esquema criminoso.

221. Na sequência elenca as razões pelas quais entende descabida a culpabilidade que lhe foi imputada na matriz de responsabilização (peça 59), especialmente no que concerne à sua boa-fé, dentre as quais as ações preventivas anteriormente citadas; a atuação proativa e colaborativa com os órgãos de controle; o fornecimento de informações fidedignas sobre as bolsas concedidas pela UFPR, fator determinante para a constatação das irregularidades que desencadearam o processo de representação TC 034.726/2016-0, as medidas adotadas após a ciência das irregularidades, com vistas a levantar evidências sobre a autoria das fraudes, apuração do dano ao erário e subsequente formulação de denúncia à PF.

222. Passa então a discorrer sobre os motivos pelos quais entende inexistente o nexo causal registrado na matriz de responsabilização: '(...) autorização de pagamentos baseada em processos simplórios, que não continham documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas (...)'.

223. Sobre esse aspecto apresenta inicialmente os preceitos legais relacionados à atuação do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF), unidade de contabilidade da universidade (Decreto 93.782/86 e Decreto-Lei 200/67), bem como sobre o dever de se instruir os processos financeiros de pagamento da universidade em conformidade com o documento intitulado 'Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF – peça 34).

224. Transcreve o art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN (peça 33, p. 32) que atribui às unidades gestoras de recurso a responsabilidade sobre a correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos em conformidade com a NEOF. Acrescenta que os processos financeiros de pagamento que não se apresentam com a documentação em conformidade com a NEOF são devolvidos à origem para adequação.

225. Especificamente em relação à instrução do processo de pagamento de bolsa/auxílios, registra que a instrução processual deve estar baseada no art. 2º, parágrafo único, incisos II, VI, VIII e IX, da Lei 9.784/99. Ou seja, o processo deve ser simples, porém com a documentação adequada para respaldar a decisão a ser tomada pelos gestores do DCF/PROPLAN.

226. Adiciona que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento está condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de uma série de condicionantes expressas na legislação, em especial a tributária. Dois documentos seriam fundamentais em qualquer processo de pagamento: a nota de empenho e o documento de cobrança (nota fiscal, fatura, folha de pagamento, etc.).

227. O documento de cobrança deveria expressar o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem se deve pagar, com formal atesto exarado por autoridade competente para evidenciar a regular liquidação da despesa a ser paga. O atesto exarado por autoridade competente configuraria a declaração de que a despesa em cobrança foi realizada e por consequência que o beneficiário/favorecido deveria receber o valor indicado no documento de cobrança.

228. Aduz que as informações técnicas ou acadêmicas que embasam o atesto aposto no documento seriam originadas, acompanhadas, registradas e mantidas no Processo Administrativo de Controle da Execução Orçamentária, não sendo processadas para fins contábeis, logo, não fazendo parte da instrução processual do Processo Financeiro de Pagamento. O gestor orçamentário seria o responsável pela manutenção e arquivamento do Processo Administrativo contendo os documentos comprobatórios dos respectivos atestos.

229. O processamento no Siafi de pagamento a pessoa jurídica seria bem mais complexo que o pagamento realizado a pessoa física. Já o pagamento de folha de bolsista seria o mais simplificado dentre os processamentos, haja vista que a bolsa é isenta de Imposto de Renda. No caso de bolsas/auxílios o documento de cobrança seria o documento intitulado ‘Relação Nominal de Bolsistas’.

230. As informações requeridas para o processamento do pagamento de bolsa/auxílios seriam: o CPF, os dados bancários do bolsista e o valor da bolsa a ser creditada ao bolsista. Os dados sobre cada bolsista lançados no Siafi gerariam a Lista de Credores (LC).

231. Informa que para efeitos de controle seria exigida a elaboração da ‘Relação Nominal de Bolsista’ contendo o nome de cada bolsista, a referência do Programa Orçamentário, o número da Nota de Empenho e o mês de competência do pagamento.

232. A Lista de Credores (LC) reproduziria os dados informados na ‘Relação Nominal de Bolsistas’ e os lançamentos no Siafi para sua geração seriam realizados pela unidade solicitante. O pagamento das bolsas/auxílios seria então processado por meio da modalidade Ordem Bancária Banco (OBB) e sua emissão dependeria da apropriação prévia da Lista de Credores (LC) devidamente registrada no Siafi.

233. Assim, conclui a responsável que os documentos exigidos na NEOF para a instrução de Processo de Pagamento de bolsas/auxílios, relacionados nos itens 11.71 a 11.73 da norma, seriam somente a cópia da Nota de Empenho, a Relação Nominal de Bolsistas assinada pelo servidor responsável pela sua emissão e atestada pelo pró-reitor e o número da Lista de Credores, cuja impressão seria facultativa, haja vista que sua consulta poderia ser realizada por meio do Siafi.

234. A respeito das responsabilidades na instrução do processo financeiro de pagamento, registra que os processos de pagamento encaminhados ao DCF/Proplan para fins de registro ou processamento de atos e fatos relacionados à execução orçamentária financeira possuiriam presunção de legalidade e legitimidade, pois deveriam ser instruídos pela unidade solicitante dos pagamentos com observância aos arts. 4º e 30 da Lei 9.784/1999.

235. Ao DCF/Proplan caberia o dever de decidir sobre matéria de sua competência, nos termos dos arts. 2º, parágrafo único, e 48 da Lei 9.784/1999, e caso identificada ausência ou desconformidade na documentação contida no processo de pagamento o DCF/Proplan deveria realizar a devolução à unidade solicitante para a devida adequação, mediante formulário de ocorrência, sendo vedada a imposição de obstrução processual, caso o processo de pagamento esteja em conformidade com a NEOF.

236. Apresenta na sequência quadros esquemáticos contendo, para cada documento supostamente exigido pela NEOF, os atos e fatos da fase de gestão orçamentária, da fase de preparação e instrução do processo de pagamento e da fase de processamento desse processo de pagamento, com indicação das unidades responsáveis (peça 98, p. 26-28).

237. Aduz que a unidade técnica da Secex/PR entendeu pela pertinência dos atos praticados pelos servidores da Proplan em seu Relatório de Instrução (peça 51), o que significaria dizer que os processos de pagamento continham, em forma e conteúdo, os documentos necessários para a tomada de decisão de emissão

da Ordem Bancária para efetivar os pagamentos solicitados pela PRPPG.

238. Entende que a Secex/PR já havia perfilhado o entendimento de que o processo de pagamento das bolsas/auxílios teve sua origem, justificativa, instrução, conferência e responsabilização na PRPPG e que caberia a Proplan tão somente processar o pagamento em conformidade com o que fora informado pela PRPPG nos processos de pagamento.

239. Por fim apresenta quadro informativo dos processos financeiros de sua responsabilidade com indicação dos documentos supostamente exigidos pela NEOF (cópia da nota de empenho, número da lista de credores, relação nominal de bolsistas e atesto do ordenador de despesas da PRPPG – peça 98, p. 30).

240. Assim, conclui pelo entendimento que os documentos existentes nos processos financeiros de pagamento eram pertinentes e atendiam os requisitos legais para comprovar a regular liquidação da despesa, em conformidade com a NEOF, estando em condições de serem processados pelo DCF/Proplan; e que o atesto exarado pelo pró-reitor da PRPPG na Relação Nominal de Bolsistas estava investido de legalidade e legitimidade, o que seria a comprovação de que a despesa havia sido realizada.

241. Desta forma considera que o ato autorizativo de pagamento estaria em conformidade com a legislação, uma vez que fora exarado com base em documentos processados pelos serviços de contabilidade (art. 64 da Lei 4.320/1964 e art. 5º dos Atos Orçamentários 01/2013, 01/2014, 01/2015 e 01/2016 da Proplan/UFPR – peça 33); que os processos financeiros de pagamento encontravam-se em compatibilidade formal e legal, como requerido pela NEOF, para que fossem processados pela contabilidade; e pelo fato de que foram fundamentados em declaração formal do Diretor de Análise Financeira quanto ao exame dos aspectos formais e legais em relação ao estágio de Empenho e Liquidação, em atendimento ao contido nos arts. 62 e 65 da Lei 4.320/1964.

242. Por fim, requer o julgamento pela inexistência da responsabilidade solidária especialmente por entender que os atos irregulares foram praticados pela autoridade responsável pelos processos de concessão de bolsas e que pelo fato de não haver nenhum óbice na análise dos processos financeiros de pagamento e no processamento realizado pela contabilidade, tinha a responsável o dever de autorizar os pagamentos, conforme preceitua o art. 48 da Lei 9.784/1999.

Análise

243. Inicialmente cabe destacar que a responsável foi ouvida também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

244. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

245. No presente processo de tomada de contas especial a ex-pró-reitora da Proplan foi citada especificamente em relação aos três processos de pagamento concedidos em favor de Maria Alba de Amorim Suarez, em que autorizou o pagamento das despesas irregulares concedidas com base em processos financeiros que não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução das despesas, em desconformidade com o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33):

Art. 5° - A autorização de pagamento será efetuada pelo Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças ou seu substituto eventual, com base em documentos legalmente processados pelo Dpto. de Contabilidade e Finanças, servindo este Ato como delegação de competência para tal fim.

246. Diversos argumentos apresentados pela responsável, não relacionados diretamente com a conduta descrita no ofício citatório, já haviam sido registrados na defesa apresentada no processo de representação TC 034.726/2016-0, cuja análise realizada pela Secex/PR foi incorporada ao Relatório do Acórdão 2530/2017-Plenário e as conclusões da Ministra Relatora Ana Arraes registradas no respectivo Voto.

247. Na mesma linha já adotada naquela ocasião, de forma resumida, repisam-se os seguintes pontos:

248. O fato de a Secex/PR, em um primeiro momento, não ter arrolado os gestores da Proplan não tem caráter vinculante sobre a deliberação a ser adotada pelo Tribunal, que, em vista dos elementos carreados aos autos, pode decidir por encaminhamento diverso, sem que tal discordância configure falta de razoabilidade. Os

itens 13 a 16 do voto condutor do acórdão 291/2017 - Plenário trataram precisamente de indicar as razões pelas quais a responsabilidade dos servidores da Proplan não poderia ser afastada de plano.

249. Assiste razão à responsável as alegações de que atuou de forma colaborativa com a equipe de fiscalização tanto antes da detecção da irregularidade, mediante a disponibilização das informações solicitadas, como após ter tomado conhecimento dos indícios de irregularidade, por meio da disponibilização dos demais documentos e informações requeridas pela equipe de fiscalização; da identificação da relação de amizade existente entre os falsos beneficiários e as servidoras da UFPR, Sras. Conceição Mendonça e Tania Catapan, em redes sociais (*facebook)*; por ter oficiado o Reitor a respeito das irregularidades; e por ter entregado a documentação pertinente à Polícia Federal. Frise-se, todavia, que a atuação dos gestores da UFPR em relação à irregularidade só teve início após a identificação da fraude pela equipe de fiscalização do TCU.

250. Além disso, não procede a informação de que a ampliação do escopo da auditoria para o início de 2013 e a participação da Polícia Federal tenham sido decorrentes da atuação dos gestores da UFPR, pois naquele momento a Secex/PR já havia ampliado o escopo e levantado os valores desviados em todo o período de ocorrência da fraude (2013 a 2016), bem como comunicado formalmente a Polícia Federal os indícios de fraude e de desvios de recursos que estavam ocorrendo na UFPR.

251. Especificamente em relação à conduta objeto da citação, cabe destacar que o que se busca no presente processo é avaliar a culpabilidade da ex-pró-reitora em razão da autorização do pagamento das despesas nos três processos financeiros que tiveram como beneficiária a Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor total de R$ 25.800,00.

252. Assim, não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 129), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sr. Lucia Montanhini em relação à autorização dos pagamentos irregulares, a qual somente poderia ser efetivada com base em documentos legalmente processados pelo Departamento de Contabilidade (DCF).

253. Outrossim, conforme já exposto no início do exame técnico desta instrução, em decorrência do princípio da independência das instâncias, os desdobramentos da ação judicial não afetam as conclusões do presente processo de tomada de contas especial, exceto no caso em que os responsáveis fossem absolvidos em razão da negativa de autoria ou de inocorrência do fato, caso em que as demais esferas devem acatar a decisão adotada no âmbito do juízo penal.

254. Com relação aos processos financeiros de pagamento, não procede a alegação de que os processos seriam adequados, ainda que se considere que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento estaria condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de condicionantes expressas na legislação, em especial a tributária.

255. Esse aspecto foi tratado no Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, no qual foi destacado que as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF – peça 34), em conformidade com os dispositivos legais, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários e expressamente indicam que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas:

'Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

***11.71.** Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o mês de competência;*

***11.72.** Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;*

***11.73.** O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos acrescidos)*

256. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 34, p. 45):

'Todos os processos deverão conter:

***11.12.** Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;*

***11.13.** Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;*

***11.14.** Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'*

257. O exame dos fatos minuciosamente detalhados nos itens 27 a 38 do supracitado Voto, o qual não merece reparos, deixa assente que:

258. Com vistas ao atendimento dos itens 11.12 ao 11.14 das NEOF, a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao respectivo departamento e à unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão, a exemplo dos processos financeiros de pagamento de bolsas e auxílios não fraudulentos (e.g. peça 11, p. 2-5).

259. Tais documentos (peça 11, p. 2-3) são comprovantes essenciais a um processo financeiro de pagamento, seja para atender as exigências normativas, seja porque conferem credibilidade ao pagamento requerido, em especial por constar a solicitação do chefe de departamento (Departamento de Construção Civil) e o 'De acordo' registrado pelo diretor do respectivo setor (Setor de Tecnologia), além da indicação do vínculo dos beneficiários com a universidade.

260. Os processos fraudulentos não dispunham de quaisquer outros documentos além daqueles registrados nos itens 11.71 a 11.73 das NEOF. Ou seja, não havia solicitação do servidor, manifestação do chefe do departamento acadêmico ou do diretor setorial, tampouco identificação do projeto, pesquisa ou das atividades a serem custeadas, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade.

261. Os processos financeiros fraudulentos, portanto, não se encontravam instruídos de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF. Destaque-se que à Proplan, que recebia os processos e autorizava os pagamentos, compete, dentre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

262. Além disso, pela segregação de funções, não seria aceitável que apenas um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento, ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

263. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

264. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

265. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

266. Não se questiona a afirmação de que cabe às unidades gestoras de recurso, no caso a UOF/PRPPG, a responsabilidade pela correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos dos processos financeiros (art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN). Todavia, é compulsório ao DCF/Proplan proceder a devolução, ao setor responsável, de todo e qualquer processo em que fossem detectadas incorreções ou a falta de documentos, para que fossem realizadas as devidas correções, mediante formulário de ocorrência (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

267. Conforme demonstrado, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 e 11.13 das NEOF e consequentemente ao princípio da segregação de funções, de forma que foi irregular a declaração do Diretor do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

268. Contudo, em que pese a conclusão pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que se levar em consideração que se tratava do ato final de uma cadeia de procedimentos irregulares que se iniciavam na UOF/PRPPG e findavam no ato do pró-reitor da Proplan. Desta forma há que se sopesar o grau de responsabilidade de cada um dos servidores envolvidos no processo de pagamento fraudulento.

269. Os elementos presentes nos autos permitem concluir pela existência de uma gradação decrescente de responsabilidade dos servidores da UFPR na fraude que possibilitou o desvio de recursos sob análise:

270. A responsabilidade principal pela ocorrência da fraude coube à chefe da UOF/PRPPG, Sra. Conceição Mendonça, que deu início aos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento irregulares, e que inclusive confessou em seu depoimento à Polícia Federal sua atuação dolosa na confecção dos processos de

pagamento irregulares e no desvio dos recursos.

271. Na sequência a atuação do ex-pró-reitor da PRPPG e de sua substituta que, embora não haja evidências de que teriam conhecimento da fraude, atestaram a liquidação das despesas dos 234 processos financeiros de pagamento, de forma irregular, em contrariedade ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964.

272. Aos diretores do DCF de fato não caberia uma análise com um grau de profundidade similar ao exigido dos ordenadores de despesa da PRPPG, tampouco avaliar os requisitos acadêmicos relacionados à concessão das bolsas, todavia aos diretores do DCF competia verificar se a autuação dos processos estava de acordo com os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF. Os atestos firmados pelos servidores do DCF de que os processos financeiros de pagamento foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, foi realizado de forma irregular, em contrariedade ao subitem 11.9 das NEOF.

273. Por fim, a responsabilidade da ex-pró-reitora da Proplan e de seu substituto, que autorizaram o pagamento dos 234 processos financeiros, com base na análise inadequada promovida pelos diretores do DCF, nos termos do art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 Proplan/UFPR.

274. Não obstante mantenha-se o entendimento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

275. Além disso não há elementos nos autos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora da PRPPG (peça 130), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

276. Além disso, pesa a favor da responsável o fato de que após tomar conhecimento das irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização da Secex/PR, tomou providências com vistas a auxiliar a obtenção de documentos solicitados pela equipe de auditoria, a aprofundar a identificação dos responsáveis e dos beneficiados pela fraude e a levar ao conhecimento da autoridade policial a irregularidade identificada, não obstante a PF já estivesse atuando conjuntamente com a equipe do TCU.

277. Outrossim, a ex-pró-reitora assinou a autorização de apenas nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 298.600,00, sendo três deles em favor de Maria Alba de Amorim Suarez, no valor de R$ 25.800,00, os quais são objeto da presente TCE.

278. Não se descarta, todavia, o entendimento de que havia uma deficiência nos procedimentos adotados no âmbito da Proplan, cuja gestão competia à ex-pró-reitora, especialmente em relação às verificações e análises realizadas pela Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF). Contudo, a ex-pró-reitora já foi condenada ao pagamento de multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

279. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência à UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

Júlio Cezar Martins, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças

280. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 393/2017-TCU/SECEX-PR (peça 67), pelo valor histórico total de R$ 713.689,00, sendo que, no valor de R$ 46.500,00 pela conduta descrita em tópico precedente, na condição de diretor do DCF/Proplan, e pelo valor de R$ 713.689,00 pela conduta abaixo descrita, na condição de pró-reitor da Proplan.

281. Nos processos financeiros em que atuou como diretor do DCF/PRPPG, o responsável atuou concomitantemente na condição de pró-reitor da PRPPG, de forma que o débito decorrente da primeira conduta

(R$ 46.500,00) está englobado no débito decorrente da segunda conduta (R$ 713.689,00).

282. O responsável foi citado, na condição de Pró-Reitor Substituto de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 85)

283. O Sr. Júlio Martins não apresentou justificativas específicas em relação à supracitada conduta, além dos argumentos já registrados tópico que trata da aferição das responsabilidade dos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF, exceto pelo fato de que apresentou uma explanação mais detalhada a respeito dos estágios da despesa pública, bem como a forma na qual a despesa relacionada ao pagamento das bolsas se desenvolvia no âmbito da UFPR, indicando as atribuições de cada uma das pró-reitorias envolvidas, enfatizando que a liquidação da despesa competia ao ordenador da PRPPG, cabendo à Proplan conferir os dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

Análise

284. O ex-pró-reitor substituto da Proplan assinou a autorização dos pagamentos fraudulentos em 85 (oitenta e cinco) dos 88 (oitenta e oito) processos financeiros concedidos à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor de R$ 713.689,00, e é também responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processo de tomada de contas especial, em razão da autorização do pagamento de outros 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10:

285. Aproveitam-se ao responsável as alegações apresentadas pela ex-pró-reitora titular, concluindo-se pelo mesmo entendimento registrado na análise proferida para a Sra. Lucia Montanhini.

286. Mantém-se o julgamento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, porém há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

287. Além disso, não há elementos que indicam que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora da PRPPG (peça 130), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

288. Por fim, cabe relembrar que está sendo proposta a aplicação de multa ao responsável em razão de sua atuação na condição de diretor do DCF/Proplan, em razão da declaração emitida nos dezesseis processos de pagamento em que atuou, atestando que os mesmos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF.

289. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência à UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

CONCLUSÃO

290. Neste processo de tomada de contas especial foi realizada a análise das alegações de defesa dos responsáveis pelos pagamentos fraudulentos concedidos à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no período de 2013 a 2016, que resultaram no desvio de recursos públicos da Universidade Federal quantificados em R$

739.489,00 somente para este beneficiário.

291. Além da defesa apresentada pela Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, beneficiada irregularmente por pagamentos destinados a bolsas de estudo e auxílios a pesquisa, foram também analisadas as alegações de defesa dos nove servidores da UFPR arrolados como responsáveis no processo.

292. Os servidores foram arrolados em razão de terem atuado diretamente nos processos financeiros de pagamento fraudulentos, sendo três deles da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG): ex-pró-reitor, ex-pró-reitora substituta e a ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG); e seis deles da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan): ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto e quatro servidores que atuaram na condição de diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF/Proplan).

293. Promovida a análise das alegações de defesa apresentadas concluiu-se pelo seguinte encaminhamento:

294. Maria Alba de Amorim Suarez, beneficiária dos pagamentos irregulares: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 739.489,00 recebidos em sua conta bancária e aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

295. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da UOF/Proplan à época dos fatos, responsável pela autuação dos processos fraudulentos, de forma intencional e dolosa: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 739.489,00 desviados, aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992, e inabilitação da servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

296. Graciela Inês Bolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em 81 (oitenta e um) dos 88 (oitenta e oito) processos financeiros destinados à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor total de R$ 694.489,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 6.946.133,10.

297. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em seis dos 88 (oitenta e oito) processos financeiros destinados à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor total de R$ 35.500,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o ex-pró-reitor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 12 (doze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 216.500,00, bem como o fato de ter sido condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

298. Guiomar Jacobs, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em 46 (quarenta e seis) dos 88 (oitenta e oito) processos financeiros destinados à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor de R$ 369.300,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 3.008.599,10.

299. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em 30 (trinta) dos 88 (oitenta e oito) processos financeiros destinados à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor de R$ 257.189,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial,

haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 2.988.134,00.

300. Josiane de Paula Ribeiro, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em cinco dos 88 (oitenta e oito) processos financeiros destinados à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor de 47.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 483.400,00.

301. Denise Maria Mansani Wolff, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em dois dos 88 (oitenta e oito) processos financeiros destinados à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor de 19.000,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 242.200,00.

302. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em cinco dos 88 (oitenta e oito) processos financeiros destinados à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor de R$ 46.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 616.200,00.

302.1 Lucia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em três dos 88 (oitenta e oito) processos financeiros destinados à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor de R$ 25.800,00, os quais fazem parte de um total de nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 298.600,00: dar ciência à Universidade Federal do Paraná de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

303. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em 85 (oitenta e cinco) dos 88 (oitenta e oito) processos financeiros destinados à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, no valor de R$ 713.689,00, os quais fazem parte de um total de 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10: mesmo encaminhamento acima proposto.

304. Assim, no que concerne ao ressarcimento dos recursos públicos desviados da UFPR, permanece a responsabilidade solidária pelo débito de R$ 739.489,00 atribuída à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez, beneficiária dos pagamentos, solidariamente com a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da UOF/PRPPG, responsável pela autuação fraudulenta dos processos financeiros de pagamento, nas datas indicadas no item 10 desta instrução.

305. Outrossim, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos demais responsáveis arrolados no processo, à exceção da ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Regina Assumpção Montanhini, bem como a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou

função de confiança à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

306. No tocante à análise da boa-fé dos responsáveis em razão das irregularidades em que houve imputação de débito, nos termos do § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que os argumentos de defesa apresentados não permitem reconhecê-la, haja vista inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

307. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

307.1. considerar revel a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

307.2. rejeitar as alegações de defesa de Maria Alba de Amorim Suarez, Edilson Sergio Silveira, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Lucia Regina Assumpção Montanhini, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Guiomar Jacobs e Josiane de Paula Ribeiro;

307.3. julgar irregulares as contas da Sra. Maria Alba de Amorim Suarez (CPF 176.846.921-00) e da Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, condenando-as, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas e fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’ do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Universidade Federal do Paraná, acrescidas de encargos legais a partir das datas indicadas até a do efetivo pagamento:

DATA	VALOR (R$)
20/03/2013	4.800,00
01/04/2013	4.800,00
10/04/2013	4.800,00
18/04/2013	4.800,00
03/05/2013	6.800,00
04/06/2013	6.800,00
06/06/2013	5.800,00
25/06/2013	4.200,00
03/07/2013	6.800,00
12/07/2013	7.200,00
01/08/2013	11.600,00
15/08/2013	5.800,00
03/09/2013	12.600,00
03/10/2013	8.800,00
18/10/2013	6.800,00
14/11/2013	8.800,00
04/12/2013	14.600,00
03/01/2014	19.400,00
07/02/2014	6.939,00
11/02/2014	7.800,00
10/03/2014	20.700,00
07/04/2014	14.300,00
22/04/2014	7.500,00
30/04/2014	14.600,00
29/05/2014	12.000,00
05/06/2014	7.800,00
07/07/2014	16.000,00
01/08/2014	26.900,00

29/08/2014	22.700,00
01/10/2014	7.800,00
06/10/2014	12.500,00
03/11/2014	20.300,00
03/12/2014	21.500,00
18/12/2014	7.800,00
31/12/2014	9.800,00
30/01/2015	25.100,00
06/02/2015	12.500,00
03/03/2015	19.000,00
09/04/2015	19.000,00
04/05/2015	19.000,00
12/06/2015	19.000,00
17/07/2015	19.000,00
07/08/2015	9.500,00
19/08/2015	9.500,00
17/09/2015	9.500,00
30/09/2015	8.500,00
17/11/2015	6.650,00
19/11/2015	9.500,00
09/12/2015	9.500,00
28/12/2015	9.500,00
04/02/2016	6.000,00
11/02/2016	9.500,00
03/03/2016	7.500,00
29/03/2016	3.500,00
04/04/2016	10.500,00
15/04/2016	10.500,00
30/05/2016	11.300,00
15/06/2016	13.500,00
03/08/2016	6.800,00
04/08/2016	24.000,00
30/08/2016	20.000,00
31/08/2016	10.500,00
31/10/2016	19.000,00
TOTAL	739.489,00

Valor atualizado sem incidência de juros de mora até 26/2/2018: R$ 885.879,38

307.4. aplicar à Sra. Maria Alba de Amorim Suarez (CPF 176.846.921-00) e à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

307.5. aplicar às Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53) e aos Sr. Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Júlio Cezar Martins (CPF

583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), a multa prevista no art. 58, inciso II , da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

307.6. determinar à Universidade Federal do Paraná que, caso notificada pelo TCU da não comprovação do recolhimento das dívidas relacionadas no item acima, efetue o respectivo desconto na remuneração dos responsáveis, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

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

307.8. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

307.9. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

307.11. considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, e inabilitá-la para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

307.12. dar ciência à Universidade Federal do Paraná sobre a seguinte impropriedade:

a) as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

307.13. encaminhar cópia da deliberação à Universidade Federal do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, para ciência."

2. O Ministério Público junto ao TCU - MPTCU anuiu à proposta da Secex/PR em relação às responsáveis Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Maria Alba de Amorim Suarez. Em relação aos demais, manifestou-se nos seguintes termos (peça 148):

III

"Passando à análise das alegações de defesa dos demais responsáveis, a Secex/PR, em uníssono, entende que o dano ao erário não deve a eles ser atribuído.

Para chegar a tal conclusão, a unidade instrutiva avaliou a culpabilidade dos gestores em razão de autorizações apostas nos processos que concediam pagamentos indevidos à beneficiária Maria Alba de Amorim Suarez, tendo concluído que, embora tenham praticado atos negligentes, dignos de censura, não deveriam responder solidariamente pelo dano ao erário vislumbrado nestes autos em virtude de não existirem indicativos de que possuíam conhecimento das fraudes praticadas pela senhora Conceição Mendonça, bem como delas tivessem se beneficiado.

Tais conclusões se alinhariam ao testemunho da senhora Conceição Mendonça e aos desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, que indicam a existência de um grupo criminoso composto pelas servidoras Conceição Mendonça e Tânia Márcia Catapan, sem a participação dos demais servidores da UFPR arrolados nestes autos.

Com efeito, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, neste caso, em concreto, os elementos constantes nos autos denotam que a responsabilização dos demais responsáveis pelo dano ao erário não seria razoável, mormente porque a senhora Conceição Mendonça buscou, deliberadamente, burlar os controles internos daquela instituição para promover pagamentos indevidos. Identificou fragilidades naqueles controles, testou a fraude e, assim, ludibriou os demais responsáveis.

Nesse ponto, a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (peça 130, p. 16) detalha como a senhora Conceição fez testes para verificar se os controles da UFPR identificariam os pagamentos fraudulentos para, só então, incrementar o desvio de valores. Veja-se o *modus operandi* adotado:

'*Pelos dados fornecidos por CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, no início do ano de 2013, ela*

e as denunciadas TÂNIA, MARIA ÁUREA e GISELE, na condição de amigas de longa data e conhecedoras das fragilidades dos sistemas de controle e fiscalização da UFPR e da completa falta de transparência e cuidados mínimos com as rotinas administrativas da instituição, notadamente no âmbito da PRPPG - onde CONCEIÇÃO e TÂNIA ainda trabalhavam e MARIA ÁUREA já havia desempenhado suas funções também como Chefe da Seção de Controle, Orçamento e Finanças-, resolveram novamente conjugar esforços para entabular e reativar algum esquema ilícito com o propósito de desviar recursos da Universidade em seu proveito.

Desta feita, ao perceberem no cotidiano do trabalho a evidente fragilidade e vulnerabilidade das rotinas relativas ao pagamento sob a rubrica de bolsas de Auxílio a Pesquisador, que permitia o desembolso para finalidades diversas das previstas, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND reuniram-se e engendraram em conjunto uma maneira de auferir recursos ilicitamente por meio do pagamento desse tipo de bolsa.

De acordo com a estratégia criminosa arquitetada, deveriam ser angariados nomes e CPFs de pessoas que fossem da confiança dessas denunciadas, a fim de que passassem a figurar como bolsistas da UFPR e depois concordassem em ir ao banco e sacar os valores ilicitamente creditados em suas contas pela UFPR, para repassá-los às articuladoras das fraudes, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND. Para tanto, tais pessoas escolhidas deveriam fornecer um currículo simples para que fosse montado e instruído um falso processo de concessão do auxílio.

Bem delimitada como se daria a forma, organização, logística e operacionalização do esquema, CONCEIÇÃO, inicialmente, forjou e autuou dois processos fraudulentos de pagamento e elaborou as respectivas planilha de pagamento e autorização de empenho, incluindo o nome de apenas alguns poucos beneficiários, deixando os expedientes em questão para coletar a assinatura do ordenador de despesas – no caso, o Pró-Reitor titular da PRPPG, EDILSON SÉRGIO SILVEIRA, ou sua substituta, GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ -, com o objetivo de apurar e testar se o esquema criminoso criado alcançaria sucesso. De acordo com as tratativas criminosas previamente combinadas, os valores auferidos pelos falsos bolsistas seriam, em seguida, rateados entre CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND.

Diante da evidente falta de cuidado, efetivo controle e fiscalização por parte dos seus superiores hierárquicos, houve o crédito em favor desses primeiros falsos bolsistas, oportunidade em que, diante do sucesso do estratagema, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND resolveram dar seguimento e ampliar as fraudes, buscando novas pessoas que aceitassem figurar na condição de falsos bolsistas.'

Em razão disso, o Ministério Público de Contas entende que deve prosperar a análise empreendida pela unidade instrutiva, no sentido de não ser atribuído débito aos demais responsáveis arrolados nestes autos.

IV

Muito embora os elementos constantes nos autos somente motivem a imposição de débito às senhoras Conceição Mendonça e Maria Alba de Amorim, é inconteste que os demais servidores da UFPR chamados a se manifestar reiteradamente falharam em seu poder-dever de fiscalização, tendo, por meio de seus atos omissivos e/ou comissivos, contribuído para o pagamento de bolsas indevidas.

Essa conduta, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, motiva, na linha proposta pela unidade instrutiva, a aposição de sanções àqueles que agiram em descompasso às normas legais.

Propõe a unidade técnica que aos senhores Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), sejam aplicadas multas, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Contudo, as sanções devem levar em consideração a gravidade dos atos praticados, sua contribuição para o dano ao erário identificado, bem como outros processos conexos a este sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas da União.

E nesse contexto, convém lembrar o que TCU, por intermédio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário, determinou a formação de 27 (vinte e sete) processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário das bolsas e auxílios irregulares, com vistas à apuração do débito decorrente da concessão e do pagamento de bolsas e auxílios irregulares.

Em tais processos, essencialmente similares ao presente, figuram como responsáveis, além dos

beneficiários e da senhora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, diversos gestores da UFPR que atuaram nos processos de autorização de pagamentos de benefícios indevidos.

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende mais razoável que a avaliação da conduta dos demais gestores da UFPR se dê em processo constituído para esse fim específico, o qual permitirá que o Tribunal possua uma visão global dos atos praticados pelos responsáveis em todos os procedimentos destinados à aprovação de pagamentos de benefícios e auxílios indevidos.

O exame feito nesses moldes possibilitará diferenciar a conduta dos gestores em virtude de sua contribuição para o dano total e graduar, com mais precisão, as sanções a serem impostas. Possibilitará, outrossim, que o valor individual das multas se mantenha dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Regimento Interno deste TCU (art. 268, inciso II).

Ademais, a análise realizada dessa forma será mais adequada para a racionalidade processual e assegurará uniformidade deliberativa para se analisar, de forma consolidada, a conduta desses agentes.

Tal solução, frise-se, é similar àquela adotada por intermédio do Acórdão 586/2016-Plenário, segundo o qual foi determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de servidores do Ministério do Turismo na formalização e condução de quarenta e três convênios firmados com a empresa Premium.

Assim, considerando os elementos acima enumerados, entende o Ministério Público de Contas que deve ser constituído processo específico para avaliação das condutas dos demais gestores da UFPR, os quais não se beneficiaram da fraude identificada.

V

No tocante à proposta de encaminhamento consignada no subitem 307.12 da análise empreendida pela unidade instrutiva, por meio da qual é proposto, em síntese, que a Universidade Federal do Paraná seja cientificada das impropriedades observadas nos processos financeiros que culminaram no pagamento de bolsas indevidas, entende o Ministério Público de Contas que, adicionalmente, deve ser determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas semelhantes àquelas discorridas nesses autos voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

VI

Por todo exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PR, divergindo, apenas, do item 307.5 da instrução acostada à peça 133, concernente à aplicação de multas, baseadas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos gestores da UFPR cujas ações permitiram que as senhoras Maria Alba de Amorim Suarez e da Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça desviassem recursos públicos.

Propõe, em substituição a esse item, que seja determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de todos os demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento, mas não se beneficiaram da concessão de bolsas indevidas, chamados a se manifestar nos 27 (vinte e sete) processos de tomada de contas especial instaurados por força do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário.

Adicionalmente, propõe seja determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas nos processos financeiros de pagamentos, semelhantes àqueles identificadas nos presentes autos, voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido."

É o relatório.

VOTO

Este processo integra um conjunto de 27 tomadas de contas especiais - TCE instauradas por determinação do Acórdão 291/2017-Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (TC 034.726/2016-0).

2. Foram constatados 234 processos de pagamento fraudulentos que foram autuados no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG daquela universidade e eram referentes a bolsas de estudo e a auxílio a pesquisadores indevidamente destinados a pessoas sem qualquer vínculo com a

instituição. No período compreendido entre 2013 e 2016, os recursos desviados contabilizaram R$ 7.343.333,10, e a identificação dessa fraude deu origem à operação "Research", da Polícia Federal.

3. Na mesma deliberação foi determinada a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan, em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, que propiciaram os desvios constatados.

4. Por meio do Acórdão 2.530/2017-Plenário, foi acolhida a defesa do ex-reitor da UFPR Zaki Akel Sobrinho e foram rejeitadas as razões de justificativa do ex-pró-reitor da PRPPG Edilson Sérgio Silveira e da ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini, aos quais foram aplicadas multas de R$ 10 mil e R$ 5 mil, respectivamente.

5. As TCEs, por sua vez, foram individualizadas em relação a cada beneficiário direto dos pagamentos, que foi responsabilizado em solidariedade com os servidores da PRPPG e da Proplan envolvidos nos respectivos processos financeiros.

6. Os presentes autos tratam dos pagamentos fraudulentos que foram recebidos por Maria Alba de Amorim Suarez, no período de 2013 a 2016, e totalizaram R$ 739.489,00.

7. Além da beneficiária, foram citados solidariamente Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG e responsável pela autuação de todos os processos fraudulentos, em conjunto com dois servidores da PRPPG (ex-pró-reitor e ex-pró-reitora substituta) e seis servidores da Proplan (ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto e diretores do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF/Proplan).

8. No encaminhamento de mérito, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR propôs julgar irregulares as contas de Maria Alba com imputação de débito em solidariedade com a servidora Conceição Abadia e aplicação de multa com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para essa última responsável, propôs ainda a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

9. Em relação aos demais, a unidade técnica afastou nova penalização à ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini, já multada no Acórdão 2.530/2017 - Plenário, e propôs aplicar aos servidores restantes (Graciela Inês Bolzon de Muniz, Guiomar Jacobs, Josiane de Paula Ribeiro, Denise Maria Mansani Wolff, Edilson Sérgio Silveira, Júlio Cezar Martins e André Santos de Oliveira) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, sem responsabilizá-los pelo débito, sob o argumento de que, embora tenham atuado nos processos de pagamento fraudulentos, não teriam se beneficiado diretamente das concessões indevidas.

10. O Ministério Público junto ao TCU - MPTCU concordou com as propostas relativas à imputação do débito, à aplicação de multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e à pena de inabilitação. Divergiu, no entanto, em relação à apenação dos demais servidores já nestes autos.

11. Em vista da informação da Secex/PR de que esses responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram as TCEs referentes a outros beneficiários, propôs que fosse determinada a autuação de processo específico para exame global dos atos irregulares daqueles servidores, que participaram das autorizações de pagamento sem se beneficiar diretamente das bolsas indevidas.

12. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionados, alinho-me em grande parte às conclusões da Secex/PR, divergindo apenas com vistas a acolher o encaminhamento alternativo da Procuradoria em relação aos servidores não condenados em débito e a substituir a proposta da unidade técnica de dar ciência à UFPR sobre as irregularidades constatadas por determinação para aprimoramento dos processos financeiros de pagamento.

I

13. Maria Alba de Amorim Suarez foi citada como beneficiária dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudo em diversas modalidades e de auxílios a pesquisador (peça 58).

14. Tais pagamentos foram concretizados sem que a beneficiária tivesse vínculo profissional ou estudantil com a UFPR, sem cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes – condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa – e sem que houvesse compatibilidade entre o seu

grau de instrução e as bolsas concedidas. Não existiam processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas nem foram apresentadas evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

15. Na defesa apresentada, essa responsável alegou, em síntese, que:

a) não teria qualquer envolvimento no esquema, não teria tido participação ativa nem saberia, à época, que se tratava de esquema de fraude;

b) teria apenas aceitado auxílio oferecido por Conceição, que teria se apresentado como servidora da UFPR, de "total credibilidade", e teria oferecido uma bolsa em contrapartida à realização de pesquisas;

c) teria ficado apenas com pequenas quantias, em torno de R$ 500, e o restante teria depositado nas contas indicadas por Conceição;

d) teria problemas físicos, emocionais e psiquiátricos, que diminuiriam sua percepção da realidade; seria aposentada, honesta e teria sido usada como "laranja";

e) não teria possibilidade de devolver os valores, que teriam sido repassados para outras contas bancárias conforme orientações recebidas;

f) não seria evidente que deu origem ao dano ou que teve conduta ilegal, já que não saberia a origem do dinheiro nem teria como fraudar os processos administrativos pelos quais os valores eram liberados.

16. Como analisado pela Secex/PR, na instrução reproduzida no relatório precedente, que incorporo as minhas razões de decidir, tais argumentos de defesa são insuficientes para isentá-la de responsabilidade.

17. Os depósitos em sua conta perduraram de março de 2013 a outubro de 2016. Não foram apresentadas pesquisas ou produtos associados a esses pagamentos, e, conforme depoimento prestado na Polícia Federal, essa responsável teria "segundo grau completo em magistério e terceiro grau incompleto" (peça 113, p. 9).

18. Não foi encaminhada qualquer evidência de que a responsável tenha sido judicialmente interditada ou de que haja laudo médico da época comprobatório de sua incapacidade para atos da vida civil. Nesse contexto, não se mostra plausível que a beneficiária tenha percebido com naturalidade o recebimento em sua conta bancária de 88 depósitos, que totalizaram mais de R$ 700 mil, ao longo de um período de 3 anos e 7 meses, sem que houvesse qualquer contrapartida em produtos ou serviços.

19. A alegação de que teria ficado apenas com valores "em torno de R$ 500,00" e teria depositado o restante em contas de outros titulares não foi acompanhada de evidências nem seria suficiente para afastar sua responsabilização pelo recebimento de valores desvinculado de qualquer atividade acadêmica ou prestação de serviço. Além disso, essa informação destoa do depoimento prestado à Polícia Federal pela outra responsável, Conceição Abadia, segundo a qual Maria Alba teria ficado com quantias entre R$ 1.500,00 e R$ 1.800,00 de cada parcela depositada em sua conta bancária.

20. Note-se também que a responsável não apresentou comprovantes quer das pesquisas realizadas quer dos depósitos e transferências bancárias para outros envolvidos nas fraudes.

21. Os fatos de supostamente desconhecer a origem irregular do dinheiro e não ter atuado diretamente nos processos administrativos que autorizavam os pagamentos tampouco a eximem de responsabilidade pelo débito. Ainda que não tenha tido participação nas etapas processuais que deram origem aos pagamentos, é patente que a fraude não teria se concretizado sem a sua conivência como titular de conta bancária para a qual os recursos foram direcionados. Ao permitir que a sua conta bancária fosse utilizada para os depósitos decorrentes da fraude, a beneficiária contribuiu diretamente para o mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

22. Dessa forma, suas alegações devem ser rejeitadas.

II

23. A ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças Conceição Abadia de Abreu Mendonça foi citada solidariamente pelo débito como principal executora da fraude. Essa servidora elaborou as relações que integravam os processos de pagamento fraudulentos e incluíam a beneficiária Maria Alba entre os favorecidos com bolsas e auxílios.

24. Devidamente notificada, a responsável não compareceu aos autos (peças 64, 82, 137). Deve, portanto, ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992.

25. As evidências sobre a participação dessa servidora revelam a conduta dolosa que visou ao desvio deliberado de recursos da UFPR. Os processos de pagamentos eram instruídos a partir das relações por ela preparadas sem estar relacionados a processos administrativos de concessão da bolsa ou de auxílio e sem evidências da realização de produção científica, de desenvolvimento de pesquisas, de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

26. Em depoimento à Polícia Federal, a responsável não só reconheceu a fraude, mas também deu detalhes da implementação da sistemática, que foi inicialmente testada em março de 2013 e teria sido possibilitada pela grande fragilidade e vulnerabilidade dos procedimentos adotados na unidade, de acordo com o entendimento da declarante.

27. Um processo administrativo único com três falsos bolsistas foi forjado, e, após o sucesso dos dois primeiros processos fraudulentos, o procedimento foi sistematicamente replicado no período de 2013 a 2016. No mesmo depoimento, a responsável declarou que o dinheiro ilícito era usado para complementar sua renda e ajudar financeiramente suas filhas (peça 129, p. 7).

28. Não restam, portanto, quaisquer dúvidas sobre a participação ativa dessa servidora e sobre a gravidade da conduta marcada pelo deliberado intento de desviar recursos da UFPR, o que justifica sua responsabilização solidária no débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, além da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança por oito anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

III

29. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 44-289 da instrução reproduzida no relatório precedente), concluiu que, embora reprováveis as condutas dos servidores, os elementos constantes dos autos e as informações dos processos judiciais demonstram que suas participações devem ser consideradas de menor gravidade.

30. Com efeito, embora tenham atuado nos processos financeiros fraudulentos, esses responsáveis não teriam participado efetivamente da fraude deliberadamente organizada pela servidora Conceição Abadia e pelos demais integrantes do esquema criminoso. Não há evidências de que esses outros servidores tenham se locupletado, e a reprovabilidade de suas condutas está circunscrita ao endosso de processos que haviam sido precariamente instruídos.

31. Dessa forma, acolho a manifestação uniforme da unidade técnica e do MPTCU, que incorporo como fundamento da deliberação a ser proferida, no sentido de afastar a responsabilidade solidária desses oito servidores no débito apurado e examinar as defesas por eles apresentadas para avaliar a aplicação de multas em decorrência de grave infração a normas legais e regulamentares (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

32. Nesse sentido, observo que a participação de cada um desses responsáveis tem características próprias, tanto no que concerne à etapa em que se manifestaram nos processos quanto ao número/valor dos pagamentos analisados e autorizados. Conforme informação da unidade técnica, os servidores responsabilizados nestes autos atuaram em pagamentos relativos a outros beneficiários – tratados nas demais TCEs –, conforme tabela a seguir:

Servidor		Processos de Pagamento tratados nestes autos e autorizados por cada responsável	Processos de Pagamento tratados nas 27 TCEs e autorizados por cada responsável

		Valor	Número de Processos (total 88)	Valor (total desviado em 234 processos R$ 7.343.333,10)	Número de Processos (total 234)
Graciela Inês Bolzon Muniz	ex-pró-reitora substituta da PRPPG	R$ 694.489,00	81	R$ 6.946.133,10	215
Edilson Sérgio Silveira,	ex-pró-reitor da PRPPG	R$ 35.500,00	6	R$ 216.500,00	12
Guiomar Jacobs	diretora do DCF/Proplan	R$ 369.300,00	46	R$ 3.008.599,10	102
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R$ 257.189,00	30	R$ 2.988.134,00	96
Josiane de Paula Ribeiro	diretora do DCF/Proplan	R$ 47.500,00	5	R$ 483.400,00	13
Denise Maria Mansani Wolff	diretora do DCF/Proplan	R$ 19.000,00	2	R$ 242.200,00	6
Júlio Cezar Martins	diretor do DCF/Proplan	R$ 46.500,00	5	R$ 616.200,00.	16
Lúcia Regina Assumpção Montanhini	ex-pró-reitora da Proplan	R$ 25.800,00	3	R$ 298.600,00	9
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R$ 713.689,00	85	R$ 7.031.533,10	222

33. Observo que cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as tomadas de contas especiais que envolveram processos de pagamento por ele autorizados. Nesse contexto, é mais apropriado o encaminhamento proposto pelo *Parquet* para que seja realizado, em processo apartado, o exame global das defesas apresentadas pelos servidores que autorizaram os pagamentos tratados nas 27 TCEs – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas.

34. Das alegações apresentadas por esse conjunto de responsáveis, cabe aqui mencionar apenas a solicitação formulada por Graciela Inês Bolzon Muniz para que seja conferida natureza sigilosa a estes autos.

35. Observo que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da publicidade. Nos processos de controle externo do TCU, a regra geral é assegurar o acesso a documentos e a informações utilizados como fundamento para tomada de decisão após prolação de acórdão com decisão de mérito (§ 1º do art. 4º da Resolução TCU 249/2012). Nesse contexto, pedidos de manutenção de sigilo precisam indicar com exatidão os documentos cuja publicidade há de ser evitada bem como o amparo legal para justificar a classificação de matéria como sigilosa, o que não foi feito pela responsável. Na ausência de amparo legal que fundamente a excepcionalidade, pedidos de sigilo não podem ser atendidos.

36. Por fim, ante a materialidade envolvida nestes autos, a gravidade da conduta dos responsáveis pelo débito e a necessidade de assegurar o meio mais eficiente à reparação do dano ao erário, cabe solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção das medidas com vistas ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Maria Alba de Amorim Suarez em valor suficiente para ressarcir o débito quantificado neste processo (art. 61 da Lei 8.443/1992).

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

DECLARAÇÃO DE VOTO

Gostaria de cumprimentar a Relatora no tocante ao acolhimento da proposta sugerida pelo órgão ministerial no sentido de instaurar processo apartado para examinar de maneira mais contextualizada as defesas apresentadas pelos servidores responsáveis que autorizaram os pagamentos tratados nas 27 TCE ora em julgamento neste Plenário.

Referido apartado terá o condão de propiciar ao Relator uma análise mais ampla e global das condutas imputadas aos responsáveis, permitindo, ainda, que se alcance da maneira mais justa possível o caráter retributivo e preventivo da pena que eventualmente lhes for aplicada.

Nesse sentido, considerando-se a nova sistemática de distribuição de processos, particularmente TCEs, que se dará mediante sorteio e, portanto, sem obediência às LUJs pré-definidas, sugiro que se recomende à Segecex que estude formas de se implementar a distribuição de processos que tratam de questões assemelhadas envolvendo os mesmos responsáveis pelos institutos da prevenção, conexão e continência.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

ACÓRDÃO Nº 2849/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.674/2017-0
1.1. Apenso: TC 023.598/2017-4
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) e Maria Alba de Amorim Suarez (CPF 176.846.921-00).
4. Unidade: Universidade Federal do Estado do Paraná - UFPR.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex-PR.
8. Representação legal: Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017-Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57, 60 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de Maria Alba de Amorim Suarez;

9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
20/03/2013	4.800,00
01/04/2013	4.800,00
10/04/2013	4.800,00
18/04/2013	4.800,00
03/05/2013	6.800,00
04/06/2013	6.800,00
06/06/2013	5.800,00
25/06/2013	4.200,00
03/07/2013	6.800,00
12/07/2013	7.200,00
01/08/2013	11.600,00
15/08/2013	5.800,00
03/09/2013	12.600,00
03/10/2013	8.800,00
18/10/2013	6.800,00
14/11/2013	8.800,00
04/12/2013	14.600,00
03/01/2014	19.400,00
07/02/2014	6.939,00
11/02/2014	7.800,00
10/03/2014	20.700,00
07/04/2014	14.300,00
22/04/2014	7.500,00
30/04/2014	14.600,00
29/05/2014	12.000,00
05/06/2014	7.800,00
07/07/2014	16.000,00
01/08/2014	26.900,00
29/08/2014	22.700,00
01/10/2014	7.800,00
06/10/2014	12.500,00

03/11/2014	20.300,00
03/12/2014	21.500,00
18/12/2014	7.800,00
31/12/2014	9.800,00
30/01/2015	25.100,00
06/02/2015	12.500,00
03/03/2015	19.000,00
09/04/2015	19.000,00
04/05/2015	19.000,00
12/06/2015	19.000,00
17/07/2015	19.000,00
07/08/2015	9.500,00
19/08/2015	9.500,00
17/09/2015	9.500,00
30/09/2015	8.500,00
17/11/2015	6.650,00
19/11/2015	9.500,00
09/12/2015	9.500,00
28/12/2015	9.500,00
04/02/2016	6.000,00
11/02/2016	9.500,00
03/03/2016	7.500,00
29/03/2016	3.500,00
04/04/2016	10.500,00
15/04/2016	10.500,00
30/05/2016	11.300,00
15/06/2016	13.500,00
03/08/2016	6.800,00
04/08/2016	24.000,00
30/08/2016	20.000,00
31/08/2016	10.500,00
31/10/2016	19.000,00
TOTAL	739.489,00

9.3. aplicar a Conceição Abadia de Abreu Mendonça e a Maria Alba de Amorim Suarez multas individuais de R$ 915.000,00 (novecentos e quinze mil reais) e R$ 91.000,00 (noventa e um mil reais), respectivamente, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. considerar graves as infrações cometidas por Conceição Abadia de Abreu Mendonça, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.10. inabilitar Conceição Abadia de Abreu Mendonça por 8 (oito) anos para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

9.11. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Maria Alba de Amorim Suarez;

9.12. determinar à Universidade Federal do Estado do Paraná que aprimore os processos financeiros de pagamentos e os controles internos com vistas a evitar falhas semelhantes àquelas identificadas nos presentes autos e informe nas próximas contas anuais as providências adotadas;

9.13. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.14. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná que constitua processo apartado com cópia das peças relativas à responsabilização dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento dos vinte e sete processos de tomada de contas especial instaurados por força do Acórdão 291/2017-Plenário – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – para exame global das defesas apresentadas;

9.15. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2849-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 004.679/2017-2

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

Responsáveis: Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30), André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês

Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).

Representação legal: René Ariel Dotti (OAB/PR 2.612) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; e Vania de Aguiar (OAB/PR 36.400) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini (peças 72, 94, 103 e 138).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM PROCESSOS DE PAGAMENTO DE BOLSAS E AUXÍLIOS NO ÂMBITO DE UNIVERSIDADE. REVELIA DA PRINCIPAL EXECUTORA DA FRAUDE E DA BENEFICIÁRIA DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DESSAS RESPONSÁVEIS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTAS. SOLICITAÇÃO PARA ARRESTO DE BENS. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE SOBRE A RESPONSABILIDADE DOS DEMAIS GESTORES EM PROCESSO APARTADO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR, que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 122/4):

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por determinação do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), no âmbito do processo TC 034.726/2016-0, que tratou de representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na qual foi quantificado o desvio de recursos públicos no valor de R$ 7.343.333,10.

2. A presente tomada de contas especial tem por objeto a análise da responsabilidade pelo débito de R$ 588.850,00 imputado à Sra. Andrea Cristine Bezerra, beneficiária dos pagamentos, em solidariedade com os servidores da UFPR que atuaram nos processos financeiros de pagamento dos benefícios.

HISTÓRICO

3. No processo de representação TC 034.726/2016-0, autuado em decorrência de irregularidades identificadas no processo de fiscalização TC 025.448/2016-1, foram constatados 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamentos fraudulentos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) da UFPR, a título de bolsas de estudo e de auxílio a pesquisadores, destinados a pessoas que não possuíam qualquer vínculo com a instituição, os quais totalizaram um desvio de recursos públicos da ordem de R$ 7 milhões, no período de 2013 a 2016.

4. No relatório de inspeção daquele processo (peça 51) foi detalhada a forma como se operacionalizou a fraude nos pagamentos de recursos geridos pela PRPPG/UFPR (peça 51, p. 13), identificados os 234 processos de pagamento irregulares (peça 35), delimitado o período em que os desvios ocorreram (20/3/2013 a outubro de 2016), identificados os 27 responsáveis que foram beneficiados pelos recursos desviados (peça 51, p. 5-11), bem como os servidores da PRPPG que atuaram nos processos de pagamento (peça 51, p. 13-15), e quantificado individualmente o débito apurado (peça 51, p. 16-41).

5. O montante de recursos desviados atingiu a cifra de R$ 7.343.333,10, e foi distribuído entre 27 beneficiários que em regra não possuíam curso superior, tampouco estavam cursando qualquer curso universitário, sendo que alguns deles não possuíam sequer o ensino fundamental completo. Foi verificado ainda que a quase totalidade dessas pessoas exerceram ou vinham exercendo atividades que não exigiam qualificação superior, tais como cabelereiro, motorista, pedreiro, faxineiro, dentre outras:

QUADRO 1 – BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS E VALORES RECEBIDOS						
BENEFICIÁRIO	**CPF**	**2013 (R$)**	**2014 (R$)**	**2015 (R$)**	**2016 (R$)**	**TOTAL (R$)**
Maria Alba de Amorim Suarez	176.846.921-00	125.800,00	256.339,00	204.750,00	152.600,00	**739.489,00**

Pedro Amorim Suarez Campos	735.765.901-10	69.800,00	226.926,10	202.050,00	139.600,00	**638.376,10**
Cherri Francine Concer	034.275.939-67	111.400,00	224.900,00	179.600,00	108.500,00	**624.400,00**
Andrea Cristine Bezerra	838.510.204-30	108.000,00	201.100,00	186.250,00	93.500,00	**588.850,00**
Daniel Borges Maia	028.259.839-18	99.800,00	213.400,00	176.450,00	93.500,00	**583.150,00**
Dayane Silva dos Santos	048.407.869-09	65.600,00	216.900,00	176.450,00	93.500,00	**552.450,00**
Eder Ribeiro Tidre	048.012.349-76	-	154.900,00	206.950,00	153.500,00	**515.350,00**
Marcos Aurélio Fischer	610.228.969-20	-	146.900,00	184.650,00	115.500,00	**447.050,00**
Paulo Allan Roland Bogado	067.341.559-78	-	73.500,00	128.550,00	116.500,00	**318.550,00**
Maria Eduarda Amorim Suarez Campos	054.964.101-77	-	-	140.250,00	143.600,00	**283.850,00**
Andreia de Oliveira Schlogl	020.085.859-99	55.400,00	90.600,00	62.800,00	64.000,00	**272.800,00**
Carlos Alberto Galli Bogado	470.397.609-91	18.625,00	87.500,00	51.000,00	114.400,00	**271.525,00**
Alceni Maria dos Passos De Oliveira	018.444.519-17	18.500,00	52.500,00	121.900,00	35.500,00	**228.400,00**
Michela do Rocio Santos Notti	003.737.699-38	-	-	81.500,00	119.500,00	**201.000,00**
Elaine Souza Lima Farias	047.801.339-63	-	-	47.150,00	144.000,00	**191.150,00**
Patrícia Vargas da Silva do Nascimento	025.257.901-11	-	-	140.850,00	18.000,00	**158.850,00**
Dirlene Chagas Lima Esmanhotto	479.268.139-15	32.500,00	85.000,00	-	-	**117.500,00**
Joice Maria Cavichon	706.912.319-15	27.050,00	29.500,00	28.400,00	16.245,00	**101.195,00**
Marcio Ronaldo Roland	450.401.419-04	-	-	-	81.000,00	**81.000,00**
Norberto Ferreira dos Santos	611.263.819-34	-	80.000,00	-	-	**80.000,00**
Ivani De Oliveira Cleve Costa	400.823.509-49	7.868,00	23.755,00	21.800,00	25.500,00	**78.923,00**
Eliane Camargo	017.093.199-41	8.875,00	69.500,00	-	-	**78.375,00**
Charlene de Mello	007.176.469-04	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Mydhia Silva dos Santos	092.618.449-01	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Alvadir Batista da Silva	320.451.079-49	28.700,00	18.000,00	-	-	**46.700,00**
Luzinete Damasceno Sampaio	024.267.669-30	-	29.000,00	-	-	**29.000,00**
Arthur Constantino da Silva Filho	199.721.051-72	15.300,00	2.100,00	-	-	**17.400,00**
TOTAL		**793.218,00**	**2.282.320,10**	**2.439.350,00**	**1.828.445,00**	**7.343.333,10**

6. A proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 51 contemplava, em essência, a conversão do processo de representação em tomada de contas especial e a citação dos 27 beneficiários dos recursos desviados solidariamente com os servidores da UFPR que atuaram nos processos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), nas condições de pró-reitor da PRPPG e de chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

7. A decisão prolatada por este Tribunal, por meio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), determinou que fossem instaurados 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário, e que as citações abrangessem também os servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), expandindo assim para 36 os responsáveis solidários pelos débitos (itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão).

8. Foi também decretada cautelarmente, por 1 (um) ano, a indisponibilidade dos bens dos servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento, no limite dos valores sob suas responsabilidades (item 9.5 da decisão – Sessão Ordinária datada de 22/2/2017) e a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes (item 9.6 da decisão), dentre outras.

9. A análise das razões de justificativas dos gestores da UFPR foi realizada naquele processo de representação (TC 034.726/2016-0), tendo sido aplicadas as multas de R$ 10.000,00 ao Sr. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, e de R$ 5.000,00 à Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, bem como acolhida as razões de justificativas do Sr. Zaki Akel Sobrinho, ex-reitor da UFPR (Acórdão 2530/2017-Plenário).

10. Na instrução inicial do presente processo de tomada de contas especial (peça 60) foram discriminados os recursos públicos transferidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, identificados os servidores da PRPPG e da Proplan que atuaram nos respectivos processos financeiros de pagamento, nos termos do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), e quantificados os valores solidários correspondentes a cada responsável, nos seguintes termos:

3.1 Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
20/3/2013	4.800,00
3/5/2013	6.800,00
4/6/2013	6.800,00
12/7/2013	7.200,00
1/8/2013	6.800,00
3/9/2013	6.800,00
3/10/2013	6.800,00
18/10/2013	5.200,00
4/12/2013	12.600,00
3/1/2014	17.300,00
10/3/2014	7.800,00
7/4/2014	14.300,00
30/4/2014	14.600,00
29/5/2014	

	12.000,00
5/6/2014	7.800,00
7/7/2014	16.000,00
1/8/2014	17.000,00
29/8/2014	18.300,00
3/11/2014	17.300,00
3/12/2014	19.000,00
31/12/2014	9.800,00
30/1/2015	19.300,00
6/2/2015	9.800,00
TOTAL	**264.100,00**

3.2 Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	**VALOR (R$)**
1/4/2013	4.800,00
18/4/2013	4.800,00
14/11/2013	7.200,00
7/2/2014	4.800,00
1/10/2014	7.800,00
6/10/2014	9.500,00
9/4/2015	17.000,00
7/8/2015	9.500,00
17/9/2015	9.500,00
17/11/2015	6.650,00
19/11/2015	9.500,00
9/12/2015	9.500,00
28/12/2015	9.500,00
11/2/2016	9.500,00
15/4/2016	10.500,00
15/6/2016	10.500,00
4/8/2016	21.000,00
30/8/2016	10.500,00
31/10/2016	10.500,00
TOTAL	**182.550,00**

3.3 Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento

e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
3/3/2015	17.000,00
4/4/2016	10.500,00
31/8/2016	10.500,00
TOTAL	**38.000,00**

3.4 Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos e Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, nas condições de Pró-Reitor e de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
4/5/2015	17.000,00
12/6/2015	17.000,00
30/9/2015	8.500,00
TOTAL	**42.500,00**

3.5 Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Lucia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00), Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos e Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
17/7/2015	17.000,00

3.6 Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Lucia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00), Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
3/7/2013	6.800,00

3.7 Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
10/4/2013	4.800,00

19/8/2015	9.500,00
TOTAL	**14.300,00**

3.8 Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
6/6/2013	5.800,00
15/8/2013	5.800,00
11/2/2014	7.800,00
TOTAL	**19.400,00**

3.9 Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
25/6/2013	4.200,00

EXAME TÉCNICO

11. Em cumprimento ao Despacho do titular da Secex/PR (peça 62), foi promovida a citação de Andrea Cristine Bezerra (Ofício 412/2017, peça 63), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (Ofício 413/2017, peça 64), Edilson Sergio Silveira (Ofício 415/2017, peça 66 e 862/2017, peça 105), Graciela Inês Bolzon de Muniz (Ofício 414/2017, peça 65), Lucia Regina Assumpção Montanhini (Ofício 416/2017, peça 67), Júlio Cezar Martins (Ofício 417/2017, peça 68), André Santos de Oliveira (Ofício 419/2017, peça 70), Denise Maria Mansani Wolff (Ofício 421/2017, peça 81), Guiomar Jacobs (Ofício 418/2017, peça 69), Josiane de Paula Ribeiro (Ofício 420/2017, peça 71).

12. Apesar de as Sras. Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Andrea Cristine Bezerra terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atestam os avisos de recebimento (AR) que compõe as peças 79 e 100, não atenderam as citações e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

13. Os demais responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram emitidos e apresentaram suas alegações de defesa conforme documentação detalhada no corpo desta instrução.

14. Todavia, antes de adentrar na análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis, considerando os recorrentes argumentos, cabe tecer algumas considerações sobre os processos em tramitação.

15. O processo de fiscalização iniciado por este Tribunal de Contas da União desencadeou a operação policial denominada de Operação *Research* e a consequente abertura do Inquérito Policial 1655/2016-SR/DPF/PR, da Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000, na 14ª Vara Federal de Curitiba/PR, e a instauração do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 na Universidade Federal do Paraná. Os supracitados processos estão sendo conduzidos e desenvolvidos pelos respectivos órgãos, concomitantemente, dentro das atribuições e responsabilidades de cada órgão.

16. Sobre esse aspecto esclarece-se, desde já, que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

17. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

18. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 7.752/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.475/2015-TCU – 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

19. Assim, esclarece-se desde já que não cabe a suspensão do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU. Tal fato não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias.

Andrea Cristine Bezerra

20. A Sra. Andrea Cristine Bezerra, beneficiária dos pagamentos irregulares, foi citada por meio do Ofício 412/2017-TCU/SECEX-PR (peça 63) em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor total de R$ 588.850,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos/Análise

21. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 100, encaminhado para o endereço registrado na peça 118, p. 3, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 63.

22. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da responsável em relação ao recebimento dos recursos desviados.

23. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos 73 (setenta e três) processos de pagamento em análise e pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.

Conceição Abadia de Abreu Mendonça

24. A Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 413/2017-TCU/SECEX-PR (peça 64), pelo valor histórico de R$ 588.850,00, em razão de ter dado início aos processos de pagamento mediante a elaboração da relação de beneficiários de bolsas de auxílio a pesquisador, bolsas de estudos, bolsas de estudos no país, bolsas de estudo internacional, bolsas sênior e bolsas de iniciação científica, dentre outras, nos processos de pagamento relacionados na peça 58, a pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, agravado ainda pelo fato de que inexistem processos administrativos que autorizassem a realização dos pagamentos, bem como documentos que evidenciassem a realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas a UFPR.

Argumentos/Análise

25. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 79, encaminhado para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 119), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 64.

26. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da servidora. De maneira diversa, todas evidências existentes apontam para a conduta dolosa e deliberada da responsável com o intuito de fraudar e desviar os recursos públicos em análise.

27. Ademais, em depoimento prestado a Polícia Federal (peça 117), a Sra. Conceição apresentou detalhes e confessou sua participação espontânea, de forma dolosa, na elaboração e execução dos procedimentos fraudulentos que culminaram no desvio de recursos públicos da universidade em valores que superaram R$ 7

milhões.

28. Este TCU já se pronunciou por diversas vezes a respeito da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 para os casos em que se constata o dolo ou a má-fé do servidor público com o objetivo de se desviar bens ou recursos públicos:

A penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) é aplicada pelo TCU para irregularidades de gravidade extrema, em situações em que se constata o dolo ou a má-fé do responsável para a produção de desvio de bens e valores públicos (Boletim de Jurisprudência 191/2017 - Acórdão 8794/2017 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo)).

A fraude praticada por servidor público no intuito de obter vantagem pecuniária para si é conduta grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/92) (Boletim de Jurisprudência 55/2014 - Acórdão 2445/2014 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)).

29. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos 73 (setenta e três) processos de pagamento em análise, pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992 e pela aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Graciela Inês Bolzon de Muniz

30. A Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 414/2017-TCU/SECEX-PR (peça 65), pelo valor histórico de R$ 555.150,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 86 a 91, 112, 114, 116 e 120)

31. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 86 e anexou os demais documentos constantes das peças 87 a 91, bem como alegações complementares juntadas às peças 112, 114 e 116:

- Portarias de nomeação de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e relatório de afastamentos de Edilson Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG (peça 87);
- Regimento Interno da Pró-Reitoria de Proplan (peça 88);
- Organograma de concessão de bolsas e bolas-auxílio (peça 89);
- Relatório de empenhos emitidos pela PRPPG no período de 2013 a 2016 (peça 90);
- Interrogatório de Conceição Mendonça à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 91);
- Declarações emitidas por Conceição Mendonça e Tania Catapan ao longo do período da fiscalização da Secex/PR (peça 112, p. 6-15); e processo administrativo disciplinar e ação de improbidade administrativa promovida pela UFPR em face de Conceição Mendonça, Tania Catapan, dos beneficiários dos recursos e de outras pessoas identificadas no inquérito policial (peça 112, p. 16-83);
- Depoimentos prestados no processo administrativo disciplinar da UFPR por Conceição Mendonça (peça 114, p. 4-16), André de Oliveira Santos (peça 116, p. 7-15), Guiomar Jacobs (peça 116, p. 16-23) e Marcelo Henrique Avila de Matos (peça 116, p. 24-29);
- Decisão Final do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, que decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 120).

32. A Sra. Graciela apresenta inicialmente dados relacionados à estrutura e complexidade da universidade como um todo, seu orçamento, número de servidores e alunos. Na sequência traz informações específicas da

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG). Assinala que no período de 2013 a 2016 foram emitidos 9.068 empenhos (peça 90), os quais poderiam incluir vários beneficiários.

33. Acrescenta que o total empenhado foi de R$ 115.172.812.28, o que demandaria uma estrutura administrativa complexa, escalonada e com repartição de competências.

34. No tocante às competências, registra que foi adotado um modelo de formalização dos procedimentos pela Sra. Conceição Mendonça, servidora responsável pela seção de controle e execução orçamentária desde 2004, que decidia quais os documentos que deveriam estar presentes em cada um dos protocolos.

35. Assim, os processos de pagamento eram autuados com papéis que, embora simplórios, eram adequados para transparecer que dispunham de informações verídicas e fidedignas, capazes de ludibriar aqueles que não possuíam experiência burocrático-administrativa.

36. Desta forma, atuando na condição de substituta do ex-pró-reitor em suas ausências, assinava empenhos e praticava atos de liquidação de despesa que dependiam de ato prévio emanado por servidora competente, ocupante de cargo de confiança, com atribuições adequadas à tarefa.

37. Entende que não teria responsabilidade solidária com Conceição Mendonça, uma vez que não se tratava de equívocos comuns, mas de adulteração de informações deliberadamente praticadas pela referida servidora, a qual tornava as informações parcialmente verídicas.

38. Assim, considerando que o ato administrativo precedente foi dolosamente ilícito, praticado com o intuito de enganar o superior hierárquico, não haveria equívoco do controle interno realizado por Graciela, haja vista que os atos praticados por Conceição gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, especialmente pelo fato de a servidora ocupar cargo de confiança.

39. Acrescenta que possuía plena confiança de que os processos que lhe eram encaminhados eram legítimos, haja vista a relação hierárquica que impõe aos servidores o dever de ser leal às instituições a que servirem (Lei 8.112/1990, at. 116, inc. II), bem como o fato de que não haveria nenhum motivo para que desconfiasse da atuação de Conceição, considerando a condição de normalidade na conduta da servidora por mais de uma década atuando no cargo de confiança.

40. Na sequência apresenta aspectos relacionados à organização estrutural da PRPPG regulamentados na Resolução 15/91 e supostamente no Regimento Interno da PRPPG (peça 88). Todavia, ressalta-se, desde já, que as transcrições apresentadas e o Regimento Interno anexado dizem respeito ao Regimento Interno da Proplan e não da PRPPG.

41. Com fundamento nos referidos normativos a responsável assevera que não há previsão do cargo de Vice-Pró-Reitor ou Pró-Reitor Substituto, uma vez que a substituição seria eventual ou esporádica, as quais acabaram por se tornar constantes em relação à concessão de bolsas.

42. Adiciona que os processos de concessão de bolsa e bolsa-auxílio lícitos eram devidamente instruídos pelo fato de serem deflagrados pelos programas de pós-graduação, mediante requerimentos e documentação pertinentes, e então encaminhados à Seção de Planejamento e Controle Financeiro para a instrução financeira, momento em que eram praticadas as ilegalidades.

43. Assim, uma vez que as notas de empenho não eram preenchidas com os nomes dos beneficiários, mas com outras expressões, era anexada à nota de empenho uma lista de credores (verdadeiros e falsos) e seus respectivos CPFs, documentos que eram então encaminhados ao Pró-Reitor da PRPPG para assinatura. Haja vista a ausência reiterada do Pró-Reitor, a responsável, com boa-fé e confiante no serviço prestado por Conceição Mendonça, apunha sua assinatura.

44. A seguir apresenta organograma da concessão de bolsas e bolsas- auxílio, anexado também à peça 89, desde a solicitação pelos programas de pós-graduação até o efetivo pagamento no DCF-Proplan, por meio do qual assevera que seria impossível à pessoa que assinava os processos de pagamento, na condição de pró-reitor da PRPPG, exercer um controle procedimental, por três razões básicas:

(...) porque o SIAFI não lhe permite o acesso; porque seria impraticável que um Pró-Reitor, antes de assinar os atos concessivos das bolsas, revisasse cada um dos nomes e CPF dos credores indevidamente, totalizando, em média, cerca de 2.000 mil beneficiários por mês; porque não tinha acesso às listas originais para contrapor aos nomes das listas finais, pois os sistemas não se comunicavam.

45. Considerando os mencionados fatores, afirma que era preponderante a relação de confiança entre os servidores que desempenham suas funções mediante relações de coordenação, haja vista que seria descabido que houvesse a revisão de todos os atos praticados pelo Setor de Planejamento e Controle Financeiro.

46. Acrescenta que nas relações de subordinação da estrutura administrativa, ao se delegar competências à servidora, que passa a ocupar cargo de confiança, passa-se também um ‘carimbo’ que atesta a confiança da

Administração Pública, que não poderia ser questionada sem fundada desconfiança.

47. Assim, a Sra. Graciela entende que não pode ser responsabilizada pelo fato de que a servidora Conceição gozava de confiança legítima conferida por atos administrativos de *outrem* (peça 87), percebendo vencimento de cargo em comissão por mais de doze anos, e que somente desconfiança fundada poderia levar à pratica de ato contra Conceição Mendonça.

48. Sobre esse aspecto, transcreve trecho do Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

49. Assim, considera que seria desarrazoado responsabilizar o dirigente máximo da autarquia por atos criminosos dos escalões inferiores, cometidos por servidores que sequer estavam sob sua subordinação e que, ainda que estivessem, os julgados recentes do TCU estariam se pronunciando no sentido da inexistência de responsabilidade da chefia por ato de seus subordinados, a exemplo do exposto no Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

50. Adiciona que a responsável não escolheu, nomeou ou manteve Conceição no cargo em confiança que a servidora exercia e que desconhecia os atos ilegais praticados, conforme registrado em depoimento prestado por Conceição à Polícia Federal:

(...) que Edilson Sérgio Silveira [então Pró-Reitor] nada sabia a respeito das fraudes, Graciela Inês assinou a maioria dos processos, porque Edilson estava sempre viajando, que ela também nada sabia a respeito das fraudes (...)

51. Ao final, requer, dentre outros, o sobrestamento do processo, enquanto tramitar o processo criminal (autos 05.2017.4.04.7000 da Justiça Federal do Paraná).

Análise

52. A ex-pró-reitora substituta da PRPPG foi citada no presente processo de tomada de contas especial em razão de ter atestado de forma irregular a liquidação da despesa nos 68 (sessenta e oito) processos financeiros em que foram realizados pagamentos irregulares em favor de Andrea Cristine Bezerra, no valor total de R$ 555.150,00, por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

53. Esclarece-se que a responsável não está sendo chamada a responder pelos atos emanados pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG), seja por culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, tampouco infere-se que a ex-pró-reitora substituta tenha participado do esquema criminoso implantado na PRPPG, mas sim em razão da conduta descrita no ofício citatório, acima reproduzida de forma resumida.

54. Não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 117), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora substituta na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenadora de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

55. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

56. Desta forma, ainda que a ex-pró-reitora não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que a responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado se considera inconcebível que tenha atestado a regular liquidação da despesa de todos os 215 (duzentos e quinze) processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

57. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

58. Frise-se que a atuação da ex-pró-reitora no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura nas 215 (duzentas e quinze) relações fraudulentas de beneficiários, ao longo de quatro anos, a ex-pró-reitora atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deveriam ser pagas.

59. Ademais, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não eram adequados, como justifica a

responsável. Não havia nos processos qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60).

60. De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos supracitados documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

61. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de presunção de veracidade e legitimidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. A suposta presunção não seria absoluta, além de que, no caso sob análise, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções.

62. Deste modo, a mera aposição da assinatura por parte da responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos. Destaque-se que não se trata de questionar os atos realizados pela servidora subordinada que atuava na função de confiança de chefe da UOF/PRPPG, mas sim de atuar em conformidade com os normativos que regem os procedimentos relacionados à regular execução das despesas públicas, no presente caso a regular liquidação das despesas.

63. Efetivou-se na PRPPG uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

64. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 117):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

65. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que, ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

66. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

67. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça e os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora substituta da PRPPG (Denúncia MPF - peça 118), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo

ressarcimento dos valores desviados.

68. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

69. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Cabe lembrar que o ex-pró-reitor titular da PRPPG, Sr. Edilson Silveira, foi condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

70. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pela ex-pró-reitora seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte da ex-pró-reitora, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

71. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitora substituta da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta da PRPPG está sendo responsabilizada nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de 68 (sessenta e oito) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 555.150,00, e que é responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista que está sendo responsabilizada por ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 6.946.133,10.

Edilson Sergio Silveira

72. O Sr. Edilson Sergio Silveira, Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, foi citado por meio dos Ofícios 415 e 862/2017-TCU/SECEX-PR (peças 66 e 105), pelo valor histórico de R$ 33.700,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 108 a 111)

73. O responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 108, p. 1-46, e demais documentos anexados nas peças 108, 109, 110 e 111:

- Documentos que atestam que Edilson Silveira não atuou em todos os processos de pagamento que lhe foram imputados (peça 108, p. 47-58);
- Currículo *Lattes* do Professor Edilson Silveira (peça 108, p. 59-76);
- Resolução UFPR 10/2015-Coplad que estabelece o Regimento Interno e o Organograma da Auditoria Interna da UFPR (peça 108, p. 77-88);
- Relatório 201601667 da Controladoria Geral da União no Estado do Paraná (peça 108, p. 89-109 e peça 109, p. 1-22);

- Ofícios, e-mails e informações extraídos da rede social *Facebook* relativos ao período da fiscalização do TCU (peça 109, p. 23-45);

- Denúncia formulada pelos gestores da UFPR à Polícia Federal em 2/12/2016 (peça 109, p. 46-176 e peça 110, p. 1-10);

- Solicitação de abertura de processo administrativo disciplinar contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan em 5/12/2016 (peça 110, p. 11-12);

- Portaria de instauração de processo administrativo disciplinar datado de 16/12/2016 (peça 110, p. 13-14);

- Portarias de exoneração das funções de confiança exercidas pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan publicada em 7/12/2016 (peça 110, p. 15-16);

- Depoimento da Sra. Conceição Abadia Abreu Mendonça na Polícia Federal (peça 110, p. 17-49);

- Declarações do ex-reitor Zaki Akel Sobrinho (peça 110, p. 50-52);

- Declarações do reitor Ricardo Marcelo Fonseca (peça 110, p. 53-56);

- Depoimento de Vania Aparecida Vicente, coordenadora geral dos cursos de pós-graduação, de setembro de 2013 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 110, p. 57-68);

- Depoimento de Silvia Kikuchi Igarashi, administradora lotada na Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 110, p. 69-76);

- Depoimento de Claudia Pereira Krueger, coordenadora da Unidade de Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de 2008 a 2010, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 110, p. 77-83);

- Depoimento de Sergio Scheer, pró-reitor da PRPPG, de janeiro de 2009 a março de 2013, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 110, p. 84-90 e peça 111, p. 1-5);

- Depoimento de Maria de Fatima Montovani, coordenadora da Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de junho de 2010 a maio de 2014, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 111, p. 6-15);

- Depoimento de Mariluci Alves Maftum, coordenadora da unidade de Iniciação Científica (IC) da PRPPG, de abril de 2014 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 111, p. 16-24).

74. Em suas alegações de defesa o Sr. Edilson Silveira requer inicialmente a exclusão de sua responsabilidade sobre o processo financeiro de pagamento denominado ‘PAGAMENTO DE BOLSA AUX PESQUISADOR REF. JUL/15, PROC 206637/15-24, PRPPG ‘, no qual foi autorizado o pagamento de R$ 9.500,00 à Sra. Andrea Cristine Bezerra. Registra que, embora conste seu nome no processo de pagamento, não assinou a liquidação desta despesa, a qual teria sido liquidada pela Professora Graciela Muniz, conforme assinatura aposta processo.

75. Na sequência o ex-pró-reitor da PRPPG apresenta um breve histórico de sua atuação discente e docente, desde sua graduação no curso de física na Unicamp até a realização de seu Pós-Doutorado nos Estados Unidos, sua aprovação em concurso público da UFPR em 1999 e sua vasta produção acadêmica, conforme evidencia seu currículo *lattes* (peça 108, p. 59-76).

76. Registra que foi convidado em 2013 pelo ex-reitor Zaki Akel Sobrinho para assumir o cargo de Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UFPR (PRPPG) com a missão de aprimorar os programas de pós-graduação da universidade, que nas avaliações da Capes estavam em posição inferior aos estados vizinhos do sul e sudeste.

77. Tendo em vista esse objetivo, teria realizado uma gestão voltada à melhoria da qualidade das pesquisas na UFPR, por meio da celebração de parcerias com outras instituições nacionais e internacionais, de modo que viajava com frequência para participar de diversos fóruns, conselhos e comissões, além de integrar e de exercer funções de direção e de presidência nestes fóruns, conselhos e comissões. As frequentes viagens que realizava seriam um dos motivos que levaram a pró-reitora substituta, Graciela Muniz, a assinar a quase totalidade dos processos de pagamento.

78. Assinala que o Relatório da CGU (peça 108, p. 89-109 e peça 109, p. 1-22) atesta o êxito de seu trabalho, haja vista o atingimento da maioria das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional, relativas à pesquisa e pós-graduação, bem como os demais avanços alcançados.

79. Além disso, no que concerne ao controle, registra que a CGU referendou a eficiência do Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), implantado pela PRPPG durante sua gestão.

80. Na sequência passa a tratar da fraude que teria sido engendrada pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da Seção de Controle da PRPPG há 13 anos, em conluio com a servidora Tania Catapan, secretária da PRPPG e servidora púbica desde 1976, especialmente com recursos oriundos do Programa de Apoio à Pós-graduação (Proap).

81. Registra que os auxílios financeiros concedidos por meio do Proap, regulamentado pela Portaria Capes 156/2014 (peça 7), são destinados a apoiar os programas de pós-graduação, propiciando material de consumo, passagens, diárias, alimentação e outros serviços necessários ao desenvolvimento de uma pesquisa e tem valores variáveis, de forma diversa das bolsas de estudos concedidas aos alunos matriculados nos programas de pós graduação *stricto sensu*, regulamentados pela Resolução UFPR 65/09-Cepe (peça 6), que tem valores fixos.

82. Assim, considera que o fato de o auxílio a ser pago em dado momento ser superior ao valor de uma bolsa não seria indicativo de fraude, haja vista que o auxílio financeiro a pesquisador concedido pelo Proap pode superar esse valor, a depender do custo do equipamento a ser adquirido, do valor do livro a ser editado, das despesas necessárias à participação de evento no exterior, etc.

83. Na sequência passa a tratar dos procedimentos relacionados à concessão do auxílio financeiro. Informa que o processo de concessão de auxílios a pesquisadores inicia com a solicitação escrita de determinado Programa de Pós-Graduação à PRPPG. Essa solicitação daria início a um processo administrativo físico. Competia à Sra. Conceição Mendonça, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, cadastrar o destinatário do auxílio no Siafi.

84. Esse processo administrativo seria então arquivado pelas Sras. Tania Catapan e Conceição Mendonça e autuava-se o processo financeiro, também em meio físico, com a solicitação de pagamento (peça 36). O processo financeiro era então por ela assinado, remetido ao pró-reitor da PRPPG para sua assinatura e, na sequência, encaminhado à Proplan para efetivação do pagamento.

85. Acrescenta que, conforme registrado pela Sra. Conceição Mendonça em seu depoimento à Polícia Federal (peça 110, p. 17-49), ela e a servidora Tania Catapan teriam forjado um processo administrativo fraudulento em março de 2013, tendo como beneficiários falsos pesquisadores com currículos igualmente falsos, e na sequência dado início ao processo financeiro de pagamento. Uma vez que obtiveram sucesso, reiteraram a fraude mês a mês até serem descobertas no final de 2016.

86. Na sequência passa a tratar dos fatos ocorridos em decorrência do início da auditoria do TCU, bem como de sua atuação, juntamente com a pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, e com a chefe da auditoria interna, Sra. Luciane Linczuk, na elucidação dos fatos apontados pela equipe de auditoria do TCU.

87. Registra que, de início, passou a cobrar insistentemente para que a Sra. Conceição Mendonça entregasse a documentação solicitada pelo TCU (peça 109, p. 65-69). Diante da falta de resposta e não tendo também encontrado os currículos solicitados, solicitou ao setor de informática informações sobre as pessoas relacionadas pelo TCU (peça 109, p. 88-106), o qual informou que inexistiam referências às pessoas relacionadas.

88. Acrescenta que passou então a buscar os beneficiários dos auxílios no Facebook e identificou a relação e amizade de vários beneficiários com as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 109, p. 35-45). O passo seguinte tomado pelo Sr. Edilson Silveira juntamente com a Sras. Lucia Montanhini e Luciane Linczuk foi a verificação dos valores recebidos pelos beneficiários no site do Portal da Transparência desde o ano de 2013, o que teria ampliado o escopo que vinha sendo investigado pelo TCU (2015-2016).

89. Registra que, diante de todas as provas levantadas, os servidores oficiaram o Reitor da UFPR e no dia seguinte, em 2/12/2016, a documentação foi entregue ao Superintendente da Polícia Federal (peça 109, p. 46-176 e peça 110, p. 1-10). Posteriormente, em 5/12/2016, a formulação da denúncia à Polícia Federal foi comunicada ao TCU (peça 4).

90. Na sequência, em 5/12/2016, o Sr. Edilson Silveira teria solicitado à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas a abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 110, p. 11-12), cuja instauração se deu em 16/12/2016 (peça 110, p. 13-14), e em 7/12/2016 as duas servidoras foram exoneradas das funções de chefia que exerciam (peça 110, p. 15-16).

91. Sobre os controles assegura que não houve omissão ou falta de controle. Afirma que os controles existiam, mas não foram capazes de detectar a fraude.

92. Especificamente em relação à inexistência dos processos administrativos de concessão do auxílio,

registra que as duas servidoras encarregadas de receber e arquivar tais processos estavam acumpliciadas para lesar o erário. Registra que as únicas alternativas seriam a existência de um terceiro servidor fiscalizando ambas, o que também poderia ser inefetivo ou ainda a participação do responsável, na qualidade de pró-reitor, examinar um a um todos os processos administrativos de concessão de bolsas e auxílio, hipótese em que a atividade finalística da PRPPG ficaria prejudicada.

93. Adiciona a sua defesa fotografia do ano de 2012 em que as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan aparecem com imensa pilha de documentos para serem assinados pelo pró-reitor da PRPPG, o que inviabilizaria o exame pormenorizado de cada um desses documentos, razão para a necessidade da segmentação de funções entre os servidores dentro da estrutura hierárquica da PRPPG.

94. Acrescenta trechos de depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 110, p. 57-90 e peça 111), instaurado pela UFPR, nos quais os depoentes relatam o elevado volume e a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, a necessidade de delegação de funções e responsabilidades aos subordinados com base na premissa de se confiar nos trabalhos por eles realizados, e a impossibilidade de se verificar e controlar tudo.

95. Aduz que ainda que conferisse um a um os processos administrativos, ainda assim a fraude não seria evitada, haja vista que no início os processos administrativos foram forjados e os currículos falsificados. Inclusive, mesmo o currículo lattes não seria imune a fraudes, já que as informações nele inseridas são auto declaratórias.

96. Argumenta ainda que a criação de novas instâncias de controle dificultaria o trabalho daqueles que pretendem praticar uma fraude, porém dificilmente iriam impedir completamente a possibilidade de desvios e ainda poderiam trazer consigo a externalidade negativa de inviabilizar o atingimento da finalidade dos auxílios em razão da demora na sua concessão, a exemplo da participação em um congresso ou evento.

97. Discorda da informação registrada na instrução da Secex/PR acostada à peça 51, p. 15, de que os cerca de R$ 7 milhões desviados representariam 30% dos recursos destinados ao pagamento de bolsas na PRPPG, argumentando que em entrevista coletiva o atual reitor, Professor Ricardo Marcelo Fonseca consignou que ‘de 2013 a 2015, houve movimentação de R$ 725 milhões em bolsas e auxílios de pesquisa na universidade e que o montante desviado – R$ 7,3 milhões – significa 1% do total’.

98. Reafirma que o desvio ocorreu devido ao fato de que as duas servidoras experientes, que ocupavam postos importantes, que conheciam os meandros do sistema e deveriam realizar o controle cometeram um crime. Além disso, acrescenta que a Sra. Conceição Mendonça conhecia o sistema como ninguém, pois trabalhava na Seção de Controle, Orçamento e Finanças da PRPPG desde 1995 e exercia a chefia da seção desde 2004, passando pelo mandato de três reitores, conforme corroboram trechos dos depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 110, p. 57-90 e peça 111), nos quais os depoentes acrescentam ainda que jamais evidenciaram erros ou irregularidades nos procedimentos realizados por Conceição

99. Argumenta que a responsabilidade pelas fraudes compete exclusivamente às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan. A primeira por exercer a chefia da unidade responsável pela prestação de contas e administração de programas de auxílios e a segunda por ter agido como cúmplice da primeira, na condição de Chefe da Secretaria da PRPPG.

100. Quanto à sua conduta, assevera que não pode ser responsabilizado por atos dolosos praticados pelas servidoras, pois conforme preceitua o ‘Decreto-Lei 200/67, art. 80, § 2º, ‘o ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas’.

101. Discorre sobre o ‘princípio da confiança legítima’, incidente no âmbito das organizações, que se destinaria a conferir às pessoas a possibilidade (se não o dever) de confiar em que as demais pessoas não cometerão atos ilícitos, ou seja, que pautarão seus comportamentos conforme as normas jurídicas, princípio que no presente caso atuaria como excludente de tipicidade da imputação feita ao responsável, haja vista os depoimentos prestados no procedimento disciplinar da UFPR (peça 110, p. 57-90 e peça 111) que sustentam que as servidoras gozavam da confiança de toda a comunidade acadêmica.

102. Trata também do princípio da pessoalidade ou intranscendência da pena (CF, art. 5º, XLV), segundo o qual não poderia ser responsabilizado por atos e crimes praticados exclusivamente por Conceição e Tânia.

103. Acrescenta que os atos de Conceição, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, diante dos quais era lícito ao ex-pró-reitor presumir que os processos financeiros estavam em conformidade com a lei, uma que não existiam

indícios em sentido diverso.

104. Na sequência, apresenta tópicos jurisprudenciais e legais a respeito da importância da desconcentração administrativa e da impossibilidade de sua responsabilização por atos ilícitos praticados por seus subordinados, inclusive trecho do voto condutor do Acórdão 2.098/2007-TCU-1ª Câmara de lavra do Ministro Relator Augusto Nardes.

105. Sobre a vedação à responsabilidade objetiva, reafirma que não é autor dos atos criminosos, sendo inconcebível sua responsabilização por atos praticados por terceiros. Sobre esse aspecto traz decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que se opõem à responsabilização objetiva de gestores em razão da mera subordinação hierárquica (criminal e de improbidade administrativa).

106. Acrescenta que a responsabilidade no âmbito do TCU é subjetiva e que a jurisprudência exige, para que se possa concluir pela necessidade de apenação do gestor, a existência da irregularidade, autoria do ato examinado, culpa do agente e grau de culpa do agente. Entende que a irregularidade houve, porém a autoria seria exclusiva das servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan e que o ex-pró-reitor da PRPPG não teria sido omisso, não podendo ser responsabilizado por pretensa negligência.

107. Informa que quando assumiu a função de pró-reitor da PRPPG, em abril de 2013, todos os procedimentos administrativos de concessão e pagamento de auxílios estavam estabelecidos há vários anos e cumpriam as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR, de modo que na condição de homem médio, não haveria razão plausível para que modificasse os procedimentos. Além disso, entende que se houvesse alguma necessidade de alteração nos procedimentos os órgãos de controle, a exemplo do TCU, CGU e da própria Auditoria Interna da Universidade, o teriam alertado.

108. Adiciona que a Sra. Conceição Mendonça desempenhava as mesmas atribuições há vinte anos, sendo dez anos na condição de chefe da unidade, não havendo razão objetiva para desconfiar de sua idoneidade ou para substitui-la, conforme corroboram as declarações apresentadas pelo ex-reitor, Professor Zaki Akel Sobrinho e do atual reitor, Sr. Ricardo Marcelo Fonseca.

109. Registra que, não obstante todo o exposto, com o intuito de aprimorar a prestação dos serviços, informatizar os procedimentos e unificar os sistemas, o que reflexamente poderia evitar a ocorrência de fraudes, estava em gestação no âmbito da PRPPG a inserção de novas funcionalidades no Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), sendo que uma delas era a inclusão de um módulo de execução financeira dos investimentos em pesquisa, conforme noticiado em 14/7/2016.

110. Assim, considera um equívoco a conclusão registrada na matriz de responsabilidades (peça 59), na coluna culpabilidade, que ‘não há no presente momento evidências da existência de boa-fé do responsável, sendo razoável que o gestor tivesse adotado conduta diversa’.

111. Sobre o tema, registra que a presunção da boa-fé é um dos princípios basilares do ordenamento jurídico, sendo uma das vertentes da garantia constitucional da presunção de inocência. Sendo assim, não caberia ao servidor demonstrar à Administração a boa-fé de sua conduta, mas sim a quem acusa desconstruir a presunção, mediante prova da voluntariedade da conduta e a intenção efetiva de lesar o erário.

112. Refuta ainda a alegação da existência de negligência no seu comportamento pelo fato de que tão logo surgiram os indícios de fraude, decorrente da auditoria da Secex/PR, teria autuado prontamente para apurar o crime em toda sua extensão reunindo provas de sua autoria e materialidade.

113. Registra que em decorrência de sua colaboração com os órgãos de controle o âmbito de apuração da fraude foi ampliado para o ano de 2013, foi identificado o envolvimento da Sra. Tania no esquema e se estabeleceu os vínculos pessoais entre as servidoras e os falsos pesquisadores.

114. Acrescenta que uma vez constatado o crime tomou as medidas que lhe cabiam, levou o fato à Polícia Federal e ao TCU e solicitou a instauração de processo administrativo disciplinar e a exoneração das servidoras de suas funções.

115. Sobre esse aspecto traz enunciado colhido da jurisprudência do TCU segundo o qual não se poderia atribuir responsabilidade ao gestor por falha procedimental de seus subordinados, cujo saneamento foi promovido pelos responsáveis tão logo tiveram conhecimento da ocorrência, o que afasta a incidência de multa por culpa in vigilando’ (Acórdão 3778/2014-Primeira Câmara – Ministro Walton Alencar Rodrigues). Acrescenta que no caso vertente sequer se trata de falha procedimental, mas de crime doloso no qual os servidores buscavam ocultar os elementos que pudessem indicar sua prática.

116. Por fim requer, dentre outros, a exclusão sumária dos valores referentes ao processo 206637/15-24 imputados ao responsável, o acolhimento das alegações de defesa e o arquivamento do processo.

Análise

117. Registre-se inicialmente que o responsável foi ouvido também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

118. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

119. No presente processo de tomada de contas especial o ex-pró-reitor da PRPPG foi citado especificamente em relação aos cinco processos de pagamento concedidos em favor de Andrea Cristine Bezerra, em que atestou a liquidação das despesas por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

120. Acata-se inicialmente o pedido de exclusão da responsabilidade do Sr. Edilson em relação ao processo financeiro de pagamento intitulado ‘PAGAMENTO DE BOLSA AUX PESQUISADOR REF. JUL/15, PROC 206637/15-24, PRPPG ‘ (peça 108, p. 55-58), no valor de R$ 9.500,00, haja vista que embora conste seu nome e matrícula na relação de beneficiários (peça 108, p. 58), a assinatura aposta sobre o carimbo do Sr. Edilson, a qual representa o atesto de liquidação da despesa, pertence à ex-pró-reitora substituta da PRPPG, Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz.

121. Assim, a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira, registrada nos subitens 3.7 e 3.8 da instrução inicial (peça 60), transcrita no item 10 desta instrução, fica reduzida a quatro processos financeiros de pagamento nos seguintes valores:

DATA	VALOR (R$)
10/4/2013	4.800,00
6/6/2013	5.800,00
15/8/2013	5.800,00
11/2/2014	7.800,00
TOTAL	**24.200,00**

122. Diversos argumentos apresentados pelo responsável, não relacionados diretamente com a conduta descrita no ofício citatório, já haviam sido registrados na defesa apresentada no processo de representação TC 034.726/2016-0, cuja análise realizada pela Secex/PR foi incorporada ao Relatório do Acórdão 2530/2017-Plenário e as conclusões da Ministra Relatora Ana Arraes registradas no respectivo Voto.

123. Na mesma linha já adotada naquela ocasião, de forma resumida, repisam-se os seguintes pontos:

124. Assiste razão ao responsável nas alegações de que, após tomar conhecimento dos indícios de irregularidade identificados pela Secex/PR, agiu no sentido de cobrar da Sra. Conceição Mendonça a disponibilização dos documentos e informações requeridas pela equipe de fiscalização, promoveu levantamentos que possibilitaram identificar a relação dos falsos beneficiários com as Sras. Conceição Mendonça e Tania Catapan, exonerou e instaurou processos administrativos disciplinares contra as duas servidoras, oficiou o Reitor a respeito das irregularidades e entregou a documentação pertinente à Polícia Federal. Frise-se, todavia, que a atuação dos gestores da UFPR só teve início após a identificação da fraude pela equipe de fiscalização do TCU.

125. Todavia, não procede a informação de que a ampliação do escopo da auditoria para o início de 2013 e a participação da Polícia Federal tenham sido decorrentes da atuação dos gestores da UFPR, pois naquele momento a Secex/PR já havia ampliado o escopo e levantado os valores desviados em todo o período de ocorrência da fraude (2013 a 2016), bem como comunicado formalmente a Polícia Federal os indícios de fraude e de desvios de recursos que estavam ocorrendo na UFPR.

126. Com relação ao Relatório da CGU (peça 108, p. 89-109 e peça 109, p. 1-22), as conclusões emitidas não alteram o entendimento pela irregularidade ou pela culpabilidade do responsável, uma vez que a auditoria da CGU não tratou especificamente e nem emitiu parecer a respeito das ocorrências objeto deste processo de TCE.

127. A deliberação segundo a qual o gestor não poderia ser responsabilizado por falha procedimental de seus subordinados que tenha sido saneada logo após o seu conhecimento (Acórdão 3.778/1ª Câmara) não se aplica a situação do responsável nestes autos.

128. Naquele processo, tratou-se da responsabilização do diretor-presidente e do diretor-administrativo da Manaus Energia S.A. em decorrência da publicação intempestiva de aditivos contratuais. Os diretores não eram diretamente responsáveis pela publicação dos aditivos, não houve prejuízo e a falta de publicação já havia sido corrigida, tanto que o questionamento ficou restrito à intempestividade. Tal entendimento não pode ser extrapolado para os presentes autos, em que há prejuízo quantificado em mais de R$ 7 milhões e os pagamentos foram autorizados pelo pró-reitor ou sua substituta, como ordenadores de despesa.

129. Especificamente em relação à conduta objeto da citação neste processo de TCE, cabe destacar que o que se pretende é avaliar a culpabilidade do ex-pró-reitor em razão do atesto irregular da liquidação das despesas dos quatro processos de pagamento que tiveram como beneficiária a Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor total de R$ 24.200,00.

130. Assim, não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 117), tenha excluído a responsabilidade dolosa do ex-pró-reitor na execução da fraude, bem como afirmado que o mesmo não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pelo responsável, subsiste a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenador de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

131. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

132. Desta forma, ainda que o ex-pró-reitor não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que o responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado não poderia ter atestado a regular liquidação da despesa de todos os 12 processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

133. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

134. Frise-se que a atuação do ex-pró-reitor no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários o ex-pró-reitor atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deviam ser pagas.

135. Ressalte-se que nos processos financeiros de pagamento fraudulentos não havia qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60). De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos referidos documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

136. Outrossim, embora possa se considerar que os altos valores pagos não seriam, por si só, indicativos de fraude, especialmente pelo fato de os auxílios financeiros concedidos com recursos do Proap serem destinados à outras finalidades que não o pagamento de bolsas (art. 7º da Portaria Capes 156/2014 - peça 7), as quais teriam valores variáveis. Por outro lado, pela natureza dessas despesas, os pagamentos deveriam ser esporádicos e dificilmente teriam valores arredondados, diferentemente do que ocorria nos pagamentos fraudulentos efetivados na PRPPG/UFPR. Além disso, o fato de os valores serem mais elevados que o valor mensal de uma bolsa reforça a necessidade de existência de informações adicionais ao processo financeiro para minimamente indicar ao ordenador de despesa a regularidade das despesas que estaria autorizando.

137. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de legitimidade e idoneidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários

anos. No caso da UFPR, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções. A mera aposição da assinatura por parte do responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos.

138. Ou seja, efetivou-se uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

139. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 117):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

140. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

141. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

142. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor da PRPPG (Denúncia MPF - peça 118), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

143. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

144. Pesa também a favor do responsável o fato de que após tomar conhecimento das irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização da Secex/PR, tomou providências com vistas a auxiliar a obtenção de documentos solicitados pela equipe de auditoria, a aprofundar a identificação dos responsáveis e dos beneficiados pela fraude e a levar ao conhecimento da autoridade policial a irregularidade identificada, não obstante a PF já estivesse atuando conjuntamente com a equipe do TCU.

145. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Não obstante a gestão da PRPPG competisse ao titular da pró-reitoria, cabe relembrar que o ex-pró-reitor já foi apenado no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

146. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pelo ex-pró-reitor seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte do ex-pró-reitor, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

147. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitor da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual poderá levar em consideração a pena já aplicada no subitem 9.2 do Acórdão 2.530/2017-Plenário, o fato de que o ex-pró-reitor da PRPPG está sendo responsabilizado nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de quatro processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 24.200,00, e que é responsável efetivamente em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista que atestou a liquidação de um total de 12 (doze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 216.500,00.

Diretores do Departamento de Finanças e Controle (DCF/Proplan)

148. Considerando que os servidores que atuaram na condição de diretores do DCF foram citados em razão da mesma conduta, divergindo somente em relação aos processos financeiro em que atuaram e ao valor do débito, bem como a similaridade das informações apresentadas pelos servidores, as quais em geral eram praticamente idênticas, salvo poucas informações adicionais apresentadas individualmente, seus argumentos e as análises das alegações de defesa serão agrupadas e sintetizadas em conjunto neste tópico.

149. Os servidores, na condição de diretores DCF/Proplan, foram citados em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, tais como o contrato, ajuste ou acordo firmado, comprovação do desenvolvimento ou da realização de pesquisas, estudos ou serviços executados, de forma que não era possível apurar a veracidade da origem, do objeto e do montante a ser pago, bem como do direito adquirido pelos credores relacionados, em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F).

Guiomar Jacobs

150. A Sra. Guiomar Jacobs foi citada por meio do Ofício 418/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico de R$ 294.500,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em 39 (trinta e nove) dos 73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra.

André Santos de Oliveira

151. O Sr. André Santos de Oliveira foi citado por meio do Ofício 419/2017-TCU/SECEX-PR (peça 70), pelo valor histórico de R$ 196.850,00, pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em 23 (vinte e três) dos 73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra.

Josiane de Paula Ribeiro

152. A Sra. Josiane de Paula Ribeiro foi citada por meio do Ofício 420/2017-TCU/SECEX-PR (peça 71), pelo valor histórico de R$ 38.000,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em quatro dos 73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra.

Denise Maria Mansani Wolff

153. A Sra. Denise Maria Mansani Wolff foi citada por meio do Ofício 421/2017-TCU/SECEX-PR (peça 81), pelo valor histórico de R$ 17.000,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em dois dos

73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra.

Júlio Cezar Martins

154. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 417/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico total de R$ 560.850,00, sendo que, em razão da conduta supracitada, pelo valor de R$ 42.500,00, especificado no subitem 3.4 da instrução inicial (peça 60), pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em cinco processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra.

Argumentos

155. O Sr. André Santos de Oliveira apresentou suas alegações de defesa à peça 80, a Sra. Josiane de Paula Ribeiro à peça 83, o Sr. Júlio Cezar Martins à peça 84, a Sra. Denise Maria Mansani Wolff à peça 97 e a Sra. Guiomar Jacobs à peça 85.

156. O Sr. Júlio Cezar Martins foi também citado, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto, pela autorização dos pagamentos irregulares, no valor de R$ 560.850,00, os quais englobam o valor de R$ 42.500,00, haja vista que nestes cinco processos o servidor atuou tanto como diretor do DCF quanto como pró-reitor da Proplan. A conduta caracterizada pela autorização dos pagamentos irregulares será analisada neste processo em tópico subsequente.

157. Foi registrado pelos responsáveis que o DCF/Proplan não possui competência legal para fiscalizar requisitos acadêmicos dos projetos educacionais desenvolvidos pela PRPPG e que de acordo com as Normas de Execução Orçamentaria e Financeira (NEOF) a missão da Proplan não lhe permite fiscalizar critérios e assuntos de escopo acadêmico, a exemplo do destino das bolsas de estudos, limitando sua competência a contabilização dos pagamentos empenhados e liquidados pela PRPPG e demais pró-reitorias, uma vez que se tratam de unidades administrativas independentes que se reportam diretamente à Reitoria, com autonomia para gerir seus orçamentos.

158. Apresentam também a definição de diversos conceitos retirados da IN 10/1991, do Departamento do Tesouro Nacional (Manual de Despesas da União) e explanações sobre conceitos relacionados à despesa pública, suas etapas e seus estágios e reafirmam, no tocante a liquidação das despesas, que os servidores lotados no DCF não detinham qualquer gerenciamento sobre as despesas da PRPPG, uma vez que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações daquela pró-reitoria, não havendo permissão legal para que a Proplan/DCF exorbitasse de sua competência.

159. Registram que o sistema de gestão adotado pela UFPR ocorre por descentralização de créditos orçamentários e que as unidades administrativas (pró-reitorias) efetuam a movimentação de sua parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que possam executar, independentemente, as despesas orçamentárias, cabendo à Proplan/DCF a compatibilização do fluxo de pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste das despesas fixadas às novas projeções de resultados, naquilo que se denomina programação orçamentária e financeira.

160. Ou seja, a natureza jurídica do DCF/Proplan seria voltada para a contabilização dos recursos destinados em orçamento para todas as unidades administrativas da UFPR, sem que pudessem intervir nas decisões da PRPPG, tampouco fiscalizar critérios acadêmicos para concessão de benefícios e vantagens daquela pró-reitoria.

161. Defendem que seria ilícito imputar aos servidores lotados no DCF o ressarcimento por valores malversados por autoridades responsáveis pela PRPPG, considerando que o TCU teria conhecimento de quem seriam os responsáveis e seus níveis de competência na universidade, conforme rol de responsáveis cadastrado no Siafi, nos termos do art. 2º, caput, da Lei Orgânica do TCU e art. 190, do Regimento Interno do TCU, cuja abrangência se restringiria, *a priori*, aos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas, dentre outros responsáveis por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, conforme art. 10 da IN TCU 63/2010.

162. Transcrevem as responsabilidades da Proplan e do DCF registradas no sítio www.proplan.ufpr.br/portal/sobre-a-proplan, reforçando que a Proplan não é a unidade ordenadora das despesas efetuadas pela PRPPG, a qual agiria com independência financeira e administrativa.

163. Apresentam também transcrição dos itens da NEOF que descrevem os itens que deverão constar dos processos de pagamento de bolsas (peça 34, p. 45 e 52):

Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de bolsas deverão conter:

11.71 - Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos e o **mês de competência**;

11.72 - Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;
11.73 - O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.
I. A LC só será necessária quando houver mais de 1 (um) bolsista no processo.
Os itens 11.12 a 11.14:
Dos processos em Geral
Todos os processos deverão conter:
11.12 - Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;
11.13 - Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.
11.14 - Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.
(...)

164. Reafirmam assim que a verificação dos processos financeiros de pagamento realizada pelo DCF/Proplan é limitada, restringindo-se à análise de documentação contábil e financeira, em momento posterior ao atesto e à liquidação da despesa pelo pró-reitor da PRPPG, não havendo permissão legal para que os servidores do DCF fiscalizassem currículos e critérios acadêmicos para concessão de benefícios educacionais.

165. Adicionam que os processos de pagamento enviados pela PRPPG eram simplíssimos, contendo de duas a três folhas, sendo de competência do DCF apenas conferir dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

166. Alegam que uma vez liquidada a despesa pelo ordenador de despesas da PRPPG, tinham o dever funcional de atestar o cumprimento dos termos contratuais, ajustes e contratos, não podendo impedir o curso dos processos sob sua responsabilidade, haja vista que as despesas haviam sido empenhadas e liquidadas pela PRPPG, de forma que haveria aparência de legalidade aos processos, cabendo aos responsáveis apenas dar tratamento aos aspectos contábeis e financeiros.

167. Nesse aspecto voltam a enfatizar que este Tribunal cometeria equívoco neste processo por não compreender os estágios da despesa pública ao impor indevida responsabilidade aos servidores lotados no DCF, uma vez que estes não possuíam competência para empenhar e liquidar despesas.

168. Enfatizam que não haveria indícios mínimos que comprovassem o envolvimento dos responsáveis no desvio de verbas públicas, tampouco que tenham se beneficiado do desfalque promovido pelos servidores da PRPPG.

169. Argumentam que o presente processo de TCE não delimita o delito praticado pelos responsáveis, bem como não traz elementos de fato e de direito suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, nos termos do art. 5º, § 1º, incisos I a III, da IN TCU 71/2012.

170. Arguem que a tomada de contas especial possui natureza jurídica de direito penal, haja vista a possibilidade de aplicação de penalidades e da imposição de ressarcimento, de modo que não seria possível ao Poder Público, baseado em provas frágeis e em auditoria, reconhecer no procedimento de tomada de contas especial a responsabilidade funcional do servidor público.

171. Alegam uma suposta ausência de tipificação nas condutas indicadas, em contrariedade ao art. 4º da IN TCU 35/2000, a exemplo do exposto seria a utilização da expressão ‘desconformidade com as normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F.)’ no mandato de citação, de forma genérica, em afronta ao princípio da tipicidade e consequentemente à segurança jurídica.

172. Além disso, defendem que ao contrário do que fora registrado por este Tribunal, os servidores da Proplan/DCF teriam agido exatamente de acordo com as NEOF, motivo pelo qual a presente TCE seria absolutamente inepta, pois contrariaria os procedimentos estabelecidos e aprovados.

173. Acrescentam que incluir os responsáveis no mesmo ‘projeto’ de atos dolosos e eivados de má-fé levados a efeito por servidores da PRPPG, cujo objetivo foi assaltar os cofres públicos em proveito próprio e de seus comparsas seria inaceitável, haja vista que agiram dentro de suas competências e atribuições e com base em entendimento jurídico margeado de razoabilidade.

174. Consideram incompreensível a aplicação do instituto da solidariedade ao presente caso, por entender que os servidores da Proplan/DCF agiram de forma reta e proba, não tendo participado da trama criminosa, tampouco se beneficiado do expressivo numerário desviado, ao contrário dos servidores da PRPPG. Argumentam ainda que a auditoria, bem como a presente TCE, não avaliou os elementos de dolo e culpa, os

quais deveriam ser o núcleo da responsabilização administrativa.

175. Argumentam que, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica do TCU, o responsável solidário seria todo o agente que deu causa ao dano juntamente com outra pessoa. No presente caso seriam os servidores da PRPPG, agentes públicos que arquitetaram o esquema de desvio de verbas e os coautores, terceiros que se beneficiaram indevidamente dos recursos públicos.

176. Defendem que para que se caracterize a solidariedade haveria de se ter conjunção de interesses e o imprescindível estabelecimento de vínculos entre aqueles que agem para a lesão ao erário, bem como a comprovação da existência de má-fé ou dolo, mediante ato consciente, orientado e desonesto do servidor. Além disso, justificam que não descumpriram seus deveres legais, não havendo na presente TCE registro de um único ato de burla, fraude ou ofensa à lei, restringindo-se a apontar nomes e valores.

177. Reforçam que não há no presente processo de tomada de contas especial indícios de que tenham se beneficiado do desvio de verbas e da conspiração tramada entre os servidores da PRPPG e os hipotéticos bolsistas, de forma que seria inaceitável admitir que teriam que devolver tais valores, já que não foram beneficiados bem como não contribuíram para o desfalque.

Análise

178. Inicialmente, antes de entrar no mérito das alegações de defesa dos responsáveis pertinentes à conduta descrita no documento citatório, cabe alguns esclarecimentos em relação a aspectos registrados pelos responsáveis em sua defesa.

179. Nos termos do art. 71, II, da CF/1988 compete ao TCU ‘ julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público’.

180. O art. 5º, I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1° desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

181. Assim, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, agente público ou privado, que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário está sujeito à jurisdição e pode ser responsabilizado pelo TCU.

182. A IN TCU 63/2010 citada pelos servidores, trata especificamente das normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão a serem apresentados anualmente ao TCU. O art. 2º, *caput*, da Lei Orgânica do TCU e o art. 190, do Regimento Interno do TCU, fazem referência ao rol de responsáveis das unidades jurisdicionadas ao Tribunal que terão suas contas julgadas regularmente, não representando este rol de responsáveis qualquer limitação à possibilidade de responsabilização por este Corte de Contas.

183. Outrossim, ao contrário do alegado pelos responsáveis, não só pode como deve o TCU reconhecer a responsabilidade funcional de servidor público, como de qualquer outro responsável (CF/1988, art. 71, II), com base em evidências processuais ou coletadas em auditoria, respeitado o contraditório e a ampla defesa, e aplicar as penalidades previstas em sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992, arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 61).

184. Para que possa ser realizada a análise das alegações de defesa dos servidores é necessário inicialmente destacar que os responsáveis estão sendo ouvidos especificamente em razão de terem registrado, nos processos financeiros de pagamento em que atuaram, a declaração de que ‘o presente Processo foi devidamente examinado quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir’.

185. A conduta atribuída aos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF/Proplan está precisamente delimitada no ofício citatório: ‘em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, (...) declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, (...) em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F)’.

186. A referida declaração dos servidores, que atuavam na condição de diretores do DCF, tinha por finalidade atestar que os processos financeiros atendiam as exigências normativas, em especial aos subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF, estando aptos a terem seus pagamentos autorizados pelo pró-reitor da Proplan, nos termos do art. art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

187. O fato é que a declaração aposta pelos servidores não correspondia à realidade, em especial no que concerne aos documentos elencados nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, de forma que todos os 234 (duzentos e trinta e quatro) processos deveriam ser devolvidos ao setor responsável, conforme preceitua o subitem 11.9 do mesmo normativo (peça 34, p. 45).

11.9 Após o processo estar completo, conforme exigências abaixo, este deve ser encaminhado para o DCF/SORC, que o analisará e, detectando incorreções na AE ou a falta de documentos, devolverá ao setor responsável para as devidas correções. Neste caso, o DCF anexará ao processo o formulário 'Ocorrências' (anexo 1.02), informando a falha verificada.

188. Tal aspecto já foi amplamente debatido no âmbito do processo de representação TC 034.726/2016-0, quando da análise das razões de justificativas apresentadas pela ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, que fora ouvida naquele processo em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame.

189. O Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, proferido naquele processo, endossou a análise proposta pela unidade técnica da Secex/PR e registrou, de forma precisa e detalhada, nos itens 24 a 38 do referido Voto, todos os aspectos relevantes relacionados à regularidade e completude dos processos financeiros de pagamento sob análise:

24. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata e o beneficiário do pagamento (§ 1º). A liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados deverá ter por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega (§ 2º). Dessa forma, os processos de pagamento devem ser formalizados de modo a incluir todos os documentos indispensáveis à verificação da regularidade da liquidação da despesa.

25. Em conformidade com esses dispositivos legais, as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade (NEOF), também mencionadas na defesa, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários (peça 110, p. 130-203) e são expressas ao indicar que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas. Como parte do capítulo 'Do Processo Financeiro' consta (peça 110, p. 181):

'Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

11.71. Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o ***mês de competência***;

11.72. Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73. O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos constantes do voto)

26. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 110, p. 174):

'Todos os processos deverão conter:

11.12. Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13. Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'

27. Ainda que a redação desses dispositivos sugira compras e serviços, é patente que a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao departamento, que, no caso de bolsas e auxílios, seriam o professor e a unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão.

28. No processo financeiro de pagamento de bolsa e auxílio (não fraudulento) juntado aos autos a título exemplificativo, constou o ofício de solicitação de pagamento do chefe de departamento dirigido ao diretor, que se manifestou de acordo, o empenho em nome da unidade gestora (e.g. Setor de Tecnologia); e a relação de beneficiários (com indicação do vínculo com a universidade e do nome do projeto) assinada pelo coordenador do projeto (e.g. peça 11, p. 2-5).

29. Tais documentos supriam a exigência da norma de manifestação do servidor vinculado ao departamento interessado pela pesquisa ou pelo trabalho desenvolvido pelo bolsista. Trata-se de comprovante essencial, porque esse seria o servidor em condição de ter acompanhado as atividades e poder atestar a efetiva entrega motivadora do pagamento.

30. Os processos fraudulentos, por sua vez, continham apenas a relação nominal dos bolsistas produzida pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Não havia nem solicitação do servidor interessado ao setor/departamento, nem o 'de acordo' do chefe da unidade interessada na pesquisa ou no trabalho do bolsista. Desse modo, sequer havia identificação ou do projeto a que se vinculava a pesquisa ou do departamento interessado, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade (e.g. peça 11, p. 14, 21, 26, 30). Da forma como eram instruídos, os processos não viabilizavam o controle.

31. Observe-se que, na organização administrativa da universidade, as pró-reitorias integram a estrutura da Reitoria, órgão executivo superior da instituição. A PRPPG atua por delegação de competência do reitor e é 'órgão de elaboração, planejamento, organização e acompanhamento das políticas de pesquisa e Pós-Graduação' (Resolução 15/91-CA, Regimento da Reitoria; peça 110, p. 291).

32. Nesse contexto, o documento assinado por integrantes da PRPPG não pode ser considerado suficiente para atestar entregas específicas de atividades de pesquisa individuais, cujo andamento não cabia àquela unidade acompanhar diretamente.

33. Embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não se identificou, nesses processos, a inclusão de documentos forjados dos departamentos, por exemplo, com falsificação de assinatura de chefe de departamento ou coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam do processo, que se originava na própria PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

34. O processo financeiro, portanto, não se encontrava instruído de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF, documento que havia sido produzido no âmbito da Proplan. Destaque-se que a essa Pró-Reitoria, que recebia e confirmava a autorização para pagamentos, compete, entre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

35. A segregação de funções também não justifica o procedimento adotado. Ao contrário, pela segregação de funções, não seria aceitável que o documento assinado apenas pela PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

36. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

37. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

38. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

190. De forma resumida, a análise minuciosa registrada no Voto acima transcrito, a qual não merece reparos, é precisa e transparente quanto às seguintes conclusões:

- os processos financeiros fraudulentos não se encontravam instruídos em conformidade com as regras financeiras da universidade, haja vista que os documentos constantes dos processos eram insuficientes e não atendiam ao disposto nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, itens que são compulsórios a todos os processos;

- a relação nominal de bolsistas deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento do interessado, manifestação do chefe do departamento e do diretor da unidade gestora responsável, identificação do projeto, pesquisa ou atividade custeada e o vínculo do beneficiário com a universidade, a exemplo de um processo financeiro de pagamento não fraudulento (peça 11, p. 2-5);

- pelo princípio da segregação de funções não seria aceitável que um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

- a adoção de um procedimento simplista para a autorização de pagamento de bolsas e auxílios permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

191. Não se questiona a alegação de que que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações da PRPPG e que não caberia ao DCF/Proplan fiscalizar requisitos, critérios e assuntos de escopo acadêmico. Contudo, é competência do DCF/Proplan examinar os aspectos formais e legais dos processos de pagamento da universidade, em conformidade com as exigências das NEOF (no presente caso os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 – peça 34, p. 45 e 52) e, em caso de incorreções ou da falta de documentos, proceder a devolução do processo ao setor responsável (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

192. Os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, em especial por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 ao 11.14 das NEOF, de forma que foi irregular a declaração dos diretores do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

193. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

194. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade dos servidores do DCF/Proplan em relação às declarações emitidas nos processos financeiros de pagamento, o que possibilitou que os pagamentos fossem realizados e a fraude o desvio de recursos se perpetuasse por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que os responsáveis tinham conhecimento da fraude, que tenham se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por suas contas bancárias.

195. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação dolosa dos servidores do DCF/Proplan (peças 117 e 118), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação dos responsáveis pelo ressarcimento dos valores desviados.

196. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelos servidores do DCF/Proplan, na condição de diretores do departamento, por declararem que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que:

- A Sra. Guiomar Jacobs está sendo responsabilizada nesta TCE por ter emitido a declaração em 39 (trinta e nove) dos 73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor total de R$ 294.500,00, e que é responsável em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 3.008.599,10.

- O Sr. André Santos de Oliveira está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em 23 (vinte e três) dos 73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor total de R$ 196.850,00, e que é responsável em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 2.988.134,00.

- O Sr. Júlio Cezar Martins está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em cinco dos 73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor total de R$ 42.500,00, e que é responsável, na condição de diretor do DCF, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 616.200,00.

- A Sra. Josiane de Paula Ribeiro está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em quatro dos 73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor total de R$ 38.000,00, e que é responsável em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 483.400,00.

- A Sra. Denise Maria Mansani Wolff está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em dois dos 73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor total de R$ 17.000,00, e que é responsável em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 242.200,00.

Lucia Regina Assumpção Montanhini

197. A Sra. Lucia Regina Assumpção Montanhini, Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 416/2017-TCU/SECEX-PR (peça 67), pelo valor histórico de R$ 23.800,00, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peças 101 e 102)

198. A Sra. A Sra. Lucia Montanhini apresentou suas alegações de defesa à peça 101, p. 1-32 e demais documentos a seguir relacionados:

- Normas de Execução Orçamentária e Financeiras (NEOF-DCF/Proplan) (peça 101, p. 33-93 e peça 102, p. 1-17);
- Ato Orçamentário 02/2016 – UFPR/Proplan (peça 102, p. 18-22);
- Relação de Finalista do 1º Concurso de Boas Práticas, 2013, CGU (peça 102, p. 23);
- Decisão da Justiça Federal, 14ª Vara Federal de Curitiba, de 24/3/2017 (peça 102, p. 24-31).

199. A responsável registra inicialmente um breve histórico dos procedimentos e análises adotados por este Tribunal que culminaram na citação da responsável, com destaque para a inclusão da responsabilidade dos servidores da Proplan consignado no subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-P (peça 55) que deu origem à presente TCE.

200. Aduz que os servidores da Proplan teriam sido equivocadamente incluídos na presente tomada de contas especial na qualidade de 'responsáveis pela liquidação e pagamento', conforme anotado nos itens 14 e 15 do Voto da Ministra Relatora (peça 56) e subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-P (peça 55) e que a individualização da conduta, nexo de causalidade, e culpabilidade só teria sido registrada posteriormente, na presente tomada de contas especial (peça 59), o que configuraria o descabimento da inclusão destes servidores como responsáveis pelo débito.

201. Adiciona que a conduta de sua boa-fé frente às irregularidades pode ser demonstrada por meio das ações preventivas adotadas, a exemplo da disponibilização do sistema de controle e de execução orçamentária, por meio da atuação colaborativa com a Secex/PR na identificação das irregularidades, como também por meio das várias medidas adotadas tempestivamente para a identificação da autoria e penalização dos responsáveis.

202. Dentre as ações preventivas tomadas no período em que esteve à frente da Proplan elenca e detalha a elaboração e publicação das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), o desenvolvimento e implantação do sistema orçamentário, e o desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Gestão de Acordos (Sigea).

203. A respeito da ação colaborativa com a Secex/PR, apresenta um histórico desde o início da auditoria objeto do processo TC 025.448/2016-1, do fornecimento das informações requisitadas e da colaboração prestada pela Proplan à equipe de auditoria, das dificuldades no fornecimento de informações pela PRPPG, sob responsabilidade da servidora Conceição Mendonça, os levantamentos de informações promovidos pelas Sras. Lucia Montanhini e Luciane Linczuk e pelo Sr. Edilson Silveira que culminaram com a formulação de denúncia ao reitor da UFPR e a denúncia protocolada na Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná.

204. Na sequência detalha os levantamentos de provas realizados por ela, Sra. Lucia Montanhini, pelo Sr. Edilson Silveira e pela Sra. Luciane Linczuk para formulação da denúncia, destacando as consultas ao banco de dados da Capes, às redes sociais e ao *site* da Transparência Brasil, concluindo pela relevância destes levantamentos no deslinde da irregularidade, especialmente em razão da identificação dos vínculos de amizade dos beneficiários com as servidoras da PRPPG, por meio da rede social *facebook*, da ampliação do escopo dos pagamentos para o início do ano de 2013 e da formalização da denúncia à Polícia Federal.

205. Passa então a tratar do inquérito policial 1655/2016-DELECOR/DRCOR/SR/PF/PR, fazendo referência aos depoimentos colhidos na operação policial e às duas fases da Operação *Research* posteriormente desencadeadas, concluindo que com base em todo o documento probatório do inquérito policial, o MPF ofereceu denúncia à quatro pessoas que são elencadas como responsáveis no presente processo de TCE, tendo o Juiz da 14ª Vara Federal de Curitiba recebido denúncia contra duas delas: o 'falso bolsista' e a chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

206. Acrescenta que embora a fraude tenha sido efetivamente detectada pela Secex-PR, a decisão de levar a apuração das fraudes para a Polícia Federal foi fundamental para desbaratar a ação criminosa engendrada pelas servidoras da PRPPG, e que os depoimentos acostados no inquérito policial demonstram que os ilícitos estavam circunscritos às duas servidoras da PRPPG, sendo a chefe da UOF/PRPPG a principal mentora do esquema criminoso.

207. Na sequência elenca as razões pelas quais entende descabida a culpabilidade que lhe foi imputada na matriz de responsabilização (peça 59), especialmente no que concerne à sua boa-fé, dentre as quais as ações preventivas anteriormente citadas; a atuação proativa e colaborativa com os órgãos de controle; o fornecimento de informações fidedignas sobre as bolsas concedidas pela UFPR, fator determinante para a constatação das irregularidades que desencadearam o processo de representação TC 034.726/2016-0, as medidas adotadas após a ciência das irregularidades, com vistas a levantar evidências sobre a autoria das fraudes, apuração do dano ao erário e subsequente formulação de denúncia à PF.

208. Passa então a discorrer sobre os motivos pelos quais entende inexistente o nexo causal registrado na matriz de responsabilização: '(...) autorização de pagamentos baseada em processos simplórios, que não continham documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas (...)'.

209. Sobre esse aspecto apresenta inicialmente os preceitos legais relacionados à atuação do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF), unidade de contabilidade da universidade (Decreto 93.782/86 e Decreto-Lei 200/67), bem como sobre o dever de se instruir os processos financeiros de pagamento da universidade em conformidade com o documento intitulado 'Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF – peça 34).

210. Transcreve o art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN (peça 33, p. 32) que atribui às unidades gestoras de recurso a responsabilidade sobre a correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos em conformidade com a NEOF. Acrescenta que os processos financeiros de pagamento que não se apresentam com a documentação em conformidade com a NEOF são devolvidos à origem para adequação.

211. Especificamente em relação à instrução do processo de pagamento de bolsa/auxílios, registra que a instrução processual deve estar baseada no art. 2º, parágrafo único, incisos II, VI, VIII e IX, da Lei 9.784/99. Ou seja, o processo deve ser simples, porém com a documentação adequada para respaldar a decisão a ser tomada pelos gestores do DCF/PROPLAN.

212. Adiciona que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento está condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de uma série de condicionantes expressas na legislação, em especial a tributária. Dois documentos seriam fundamentais em qualquer processo de pagamento: a nota de empenho e o documento de cobrança (nota fiscal, fatura, folha de pagamento, etc.).

213. O documento de cobrança deveria expressar o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem se deve pagar, com formal atesto exarado por autoridade competente para evidenciar a regular liquidação da despesa a ser paga. O atesto exarado por autoridade competente configuraria a declaração de que a despesa em cobrança foi realizada e por consequência que o beneficiário/favorecido deveria receber o valor indicado no documento de cobrança.

214. Aduz que as informações técnicas ou acadêmicas que embasam o atesto aposto no documento seriam originadas, acompanhadas, registradas e mantidas no Processo Administrativo de Controle da Execução Orçamentária, não sendo processadas para fins contábeis, logo, não fazendo parte da instrução processual do Processo Financeiro de Pagamento. O gestor orçamentário seria o responsável pela manutenção e arquivamento

do Processo Administrativo contendo os documentos comprobatórios dos respectivos atestos.

215. O processamento no Siafi de pagamento a pessoa jurídica seria bem mais complexo que o pagamento realizado a pessoa física. Já o pagamento de folha de bolsista seria o mais simplificado dentre os processamentos, haja vista que a bolsa é isenta de Imposto de Renda. No caso de bolsas/auxílios o documento de cobrança seria o documento intitulado 'Relação Nominal de Bolsistas'.

216. As informações requeridas para o processamento do pagamento de bolsa/auxílios seriam: o CPF, os dados bancários do bolsista e o valor da bolsa a ser creditada ao bolsista. Os dados sobre cada bolsista lançados no Siafi gerariam a Lista de Credores (LC).

217. Informa que para efeitos de controle seria exigida a elaboração da 'Relação Nominal de Bolsista' contendo o nome de cada bolsista, a referência do Programa Orçamentário, o número da Nota de Empenho e o mês de competência do pagamento.

218. A Lista de Credores (LC) reproduziria os dados informados na 'Relação Nominal de Bolsistas' e os lançamentos no Siafi para sua geração seriam realizados pela unidade solicitante. O pagamento das bolsas/auxílios seria então processado por meio da modalidade Ordem Bancária Banco (OBB) e sua emissão dependeria da apropriação prévia da Lista de Credores (LC) devidamente registrada no Siafi.

219. Assim, conclui a responsável que os documentos exigidos na NEOF para a instrução de Processo de Pagamento de bolsas/auxílios, relacionados nos itens 11.71 a 11.73 da norma, seriam somente a cópia da Nota de Empenho, a Relação Nominal de Bolsistas assinada pelo servidor responsável pela sua emissão e atestada pelo pró-reitor e o número da Lista de Credores, cuja impressão seria facultativa, haja vista que sua consulta poderia ser realizada por meio do Siafi.

220. A respeito das responsabilidades na instrução do processo financeiro de pagamento, registra que os processos de pagamento encaminhados ao DCF/Proplan para fins de registro ou processamento de atos e fatos relacionados à execução orçamentária financeira possuiriam presunção de legalidade e legitimidade, pois deveriam ser instruídos pela unidade solicitante dos pagamentos com observância aos arts. 4º e 30 da Lei 9.784/1999.

221. Ao DCF/Proplan caberia o dever de decidir sobre matéria de sua competência, nos termos dos arts. 2º, parágrafo único, e 48 da Lei 9.784/1999, e caso identificada ausência ou desconformidade na documentação contida no processo de pagamento o DCF/Proplan deveria realizar a devolução à unidade solicitante para a devida adequação, mediante formulário de ocorrência, sendo vedada a imposição de obstrução processual, caso o processo de pagamento esteja em conformidade com a NEOF.

222. Apresenta na sequência quadros esquemáticos contendo, para cada documento supostamente exigido pela NEOF, os atos e fatos da fase de gestão orçamentária, da fase de preparação e instrução do processo de pagamento e da fase de processamento desse processo de pagamento, com indicação das unidades responsáveis (peça 101, p. 26-28).

223. Aduz que a unidade técnica da Secex/PR entendeu pela pertinência dos atos praticados pelos servidores da Proplan em seu Relatório de Instrução (peça 51), o que significaria dizer que os processos de pagamento continham, em forma e conteúdo, os documentos necessários para a tomada de decisão de emissão da Ordem Bancária para efetivar os pagamentos solicitados pela PRPPG.

224. Entende que a Secex/PR já havia perfilhado o entendimento de que o processo de pagamento das bolsas/auxílios teve sua origem, justificativa, instrução, conferência e responsabilização na PRPPG e que caberia a Proplan tão somente processar o pagamento em conformidade com o que fora informado pela PRPPG nos processos de pagamento.

225. Por fim apresenta quadro informativo dos processos financeiros de sua responsabilidade com indicação dos documentos supostamente exigidos pela NEOF (cópia da nota de empenho, número da lista de credores, relação nominal de bolsistas e atesto do ordenador de despesas da PRPPG – peça 101, p. 30).

226. Assim, conclui pelo entendimento que os documentos existentes nos processos financeiros de pagamento eram pertinentes e atendiam os requisitos legais para comprovar a regular liquidação da despesa, em conformidade com a NEOF, estando em condições de serem processados pelo DCF/Proplan; e que o atesto exarado pelo pró-reitor da PRPPG na Relação Nominal de Bolsistas estava investido de legalidade e legitimidade, o que seria a comprovação de que a despesa havia sido realizada.

227. Desta forma considera que o ato autorizativo de pagamento estaria em conformidade com a legislação, uma vez que fora exarado com base em documentos processados pelos serviços de contabilidade (art. 64 da Lei 4.320/1964 e art. 5º dos Atos Orçamentários 01/2013, 01/2014, 01/2015 e 01/2016 da Proplan/UFPR – peça 33); que os processos financeiros de pagamento encontravam-se em compatibilidade formal e legal,

como requerido pela NEOF, para que fossem processados pela contabilidade; e pelo fato de que foram fundamentados em declaração formal do Diretor de Análise Financeira quanto ao exame dos aspectos formais e legais em relação ao estágio de Empenho e Liquidação, em atendimento ao contido nos arts. 62 e 65 da Lei 4.320/1964.

228. Por fim, requer o julgamento pela inexistência da responsabilidade solidária especialmente por entender que os atos irregulares foram praticados pela autoridade responsável pelos processos de concessão de bolsas e que pelo fato de não haver nenhum óbice na análise dos processos financeiros de pagamento e no processamento realizado pela contabilidade, tinha a responsável o dever de autorizar os pagamentos, conforme preceitua o art. 48 da Lei 9.784/1999.

Análise

229. Inicialmente cabe destacar que a responsável foi ouvida também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

230. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

231. No presente processo de tomada de contas especial a ex-pró-reitora da Proplan foi citada especificamente em relação aos três processos de pagamento concedidos em favor de Andrea Cristine Bezerra, em que autorizou o pagamento das despesas irregulares concedidas com base em processos financeiros que não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução das despesas, em desconformidade com o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

Art. 5° - A autorização de pagamento será efetuada pelo Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças ou seu substituto eventual, com base em documentos legalmente processados pelo Dpto. de Contabilidade e Finanças, servindo este Ato como delegação de competência para tal fim.

232. Diversos argumentos apresentados pela responsável, não relacionados diretamente com a conduta descrita no ofício citatório, já haviam sido registrados na defesa apresentada no processo de representação TC 034.726/2016-0, cuja análise realizada pela Secex/PR foi incorporada ao Relatório do Acórdão 2530/2017-Plenário e as conclusões da Ministra Relatora Ana Arraes registradas no respectivo Voto.

233. Na mesma linha já adotada naquela ocasião, de forma resumida, repisam-se os seguintes pontos:

234. O fato de a Secex/PR, em um primeiro momento, não ter arrolado os gestores da Proplan não tem caráter vinculante sobre a deliberação a ser adotada pelo Tribunal, que, em vista dos elementos carreados aos autos, pode decidir por encaminhamento diverso, sem que tal discordância configure falta de razoabilidade. Os itens 13 a 16 do voto condutor do acórdão 291/2017 - Plenário trataram precisamente de indicar as razões pelas quais a responsabilidade dos servidores da Proplan não poderia ser afastada de plano.

235. Assiste razão à responsável as alegações de que atuou de forma colaborativa com a equipe de fiscalização tanto antes da detecção da irregularidade, mediante a disponibilização das informações solicitadas, como após ter tomado conhecimento dos indícios de irregularidade, por meio da disponibilização dos demais documentos e informações requeridas pela equipe de fiscalização; da identificação da relação de amizade existente entre os falsos beneficiários e as servidoras da UFPR, Sras. Conceição Mendonça e Tania Catapan, em redes sociais (*facebook)*; por ter oficiado o Reitor a respeito das irregularidades; e por ter entregado a documentação pertinente à Polícia Federal. Frise-se, todavia, que a atuação dos gestores da UFPR em relação à irregularidade só teve início após a identificação da fraude pela equipe de fiscalização do TCU.

236. Além disso, não procede a informação de que a ampliação do escopo da auditoria para o início de 2013 e a participação da Polícia Federal tenham sido decorrentes da atuação dos gestores da UFPR, pois naquele momento a Secex/PR já havia ampliado o escopo e levantado os valores desviados em todo o período de ocorrência da fraude (2013 a 2016), bem como comunicado formalmente a Polícia Federal os indícios de fraude e de desvios de recursos que estavam ocorrendo na UFPR.

237. Especificamente em relação à conduta objeto da citação, cabe destacar que o que se busca no presente processo é avaliar a culpabilidade da ex-pró-reitora em razão da autorização do pagamento das

despesas nos três processos financeiros que tiveram como beneficiária a Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor total de R$ 23.800,00.

238. Assim, não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 117), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sr. Lucia Montanhini em relação à autorização dos pagamentos irregulares, a qual somente poderia ser efetivada com base em documentos legalmente processados pelo Departamento de Contabilidade (DCF).

239. Outrossim, conforme já exposto no início do exame técnico desta instrução, em decorrência do princípio da independência das instâncias, os desdobramentos da ação judicial não afetam as conclusões do presente processo de tomada de contas especial, exceto no caso em que os responsáveis fossem absolvidos em razão da negativa de autoria ou de inocorrência do fato, caso em que as demais esferas devem acatar a decisão adotada no âmbito do juízo penal.

240. Com relação aos processos financeiros de pagamento, não procede a alegação de que os processos seriam adequados, ainda que se considere que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento estaria condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de condicionantes expressas na legislação, em especial a tributária.

241. Esse aspecto foi tratado no Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, no qual foi destacado que as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF – peça 34), em conformidade com os dispositivos legais, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários e expressamente indicam que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas.

'Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

11.71. Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o mês de competência;

11.72. Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73. O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos constantes do voto)

242. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 34, p. 45):

'Todos os processos deverão conter:

11.12. Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13. Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'

243. O exame dos fatos minuciosamente detalhados nos itens 27 a 38 do supracitado Voto, o qual não merece reparos, deixa assente que:

244. Com vistas ao atendimento dos itens 11.12 ao 11.14 das NEOF, a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao respectivo departamento e à unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão, a exemplo dos processos financeiros de pagamento de bolsas e auxílios não fraudulentos (e.g. peça 11, p. 2-5).

245. Tais documentos (peça 11, p. 2-3) são comprovantes essenciais a um processo financeiro de pagamento, seja para atender as exigências normativas, seja porque conferem credibilidade ao pagamento requerido, em especial por constar a solicitação do chefe de departamento (Departamento de Construção Civil) e o 'De acordo' registrado pelo diretor do respectivo setor (Setor de Tecnologia), além da indicação do vínculo dos beneficiários com a universidade.

246. Os processos fraudulentos não dispunham de quaisquer outros documentos além daqueles registrados nos itens 11.71 a 11.73 das NEOF. Ou seja, não havia solicitação do servidor, manifestação do chefe do departamento acadêmico ou do diretor setorial, tampouco identificação do projeto, pesquisa ou das atividades a serem custeadas, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade.

247. Os processos financeiros fraudulentos, portanto, não se encontravam instruídos de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF. Destaque-se que à Proplan, que recebia os processos e autorizava os pagamentos, compete, dentre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de

administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

248. Além disso, pela segregação de funções, não seria aceitável que apenas um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento, ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

249. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

250. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

251. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

252. Não se questiona a afirmação de que cabe às unidades gestoras de recurso, no caso a UOF/PRPPG, a responsabilidade pela correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos dos processos financeiros (art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN). Todavia, é compulsório ao DCF/Proplan proceder a devolução, ao setor responsável, de todo e qualquer processo em que fossem detectadas incorreções ou a falta de documentos, para que fossem realizadas as devidas correções, mediante formulário de ocorrência (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

253. Conforme demonstrado, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 e 11.13 das NEOF e consequentemente ao princípio da segregação de funções, de forma que foi irregular a declaração do Diretor do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

254. Contudo, em que pese a conclusão pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que se levar em consideração que se tratava do ato final de uma cadeia de procedimentos irregulares que se iniciavam na UOF/PRPPG e findavam no ato do pró-reitor da Proplan. Desta forma há que se sopesar o grau de responsabilidade de cada um dos servidores envolvidos no processo de pagamento fraudulento.

255. Os elementos presentes nos autos permitem concluir pela existência de uma gradação decrescente de responsabilidade dos servidores da UFPR na fraude que possibilitou o desvio de recursos sob análise:

256. A responsabilidade principal pela ocorrência da fraude coube à chefe da UOF/PRPPG, Sra. Conceição Mendonça, que deu início aos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento irregulares, e que inclusive confessou em seu depoimento à Polícia Federal sua atuação dolosa na confecção dos processos de pagamento irregulares e no desvio dos recursos.

257. Na sequência a atuação do ex-pró-reitor da PRPPG e de sua substituta que, embora não haja evidências de que teriam conhecimento da fraude, atestaram a liquidação das despesas dos 234 processos financeiros de pagamento, de forma irregular, em contrariedade ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964.

258. Aos diretores do DCF de fato não caberia uma análise com um grau de profundidade similar ao exigido dos ordenadores de despesa da PRPPG, tampouco avaliar os requisitos acadêmicos relacionados à concessão das bolsas, todavia aos diretores do DCF competia verificar se a autuação dos processos estava de acordo com os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF. Os atestos firmados pelos servidores do DCF de que os processos financeiros de pagamento foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, foi realizado de forma irregular, em contrariedade ao subitem 11.9 das NEOF.

259. Por fim, a responsabilidade da ex-pró-reitora da Proplan e de seu substituto, que autorizaram o pagamento dos 234 processos financeiros, com base na análise inadequada promovida pelos diretores do DCF, nos termos do art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 Proplan/UFPR.

260. Não obstante mantenha-se o entendimento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase

totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

261. Além disso não há elementos nos autos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora da Proplan (peça 118), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

262. Pesa também a favor da responsável o fato de que após tomar conhecimento das irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização da Secex/PR, tomou providências com vistas a auxiliar a obtenção de documentos solicitados pela equipe de auditoria, a aprofundar a identificação dos responsáveis e dos beneficiados pela fraude e a levar ao conhecimento da autoridade policial a irregularidade identificada, não obstante a PF já estivesse atuando conjuntamente com a equipe do TCU.

263. Outrossim, a ex-pró-reitora assinou a autorização de apenas nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 298.600,00, sendo três deles em favor de Andrea Cristine Bezerra, no valor de R$ 23.800,00, os quais são objeto da presente TCE.

264. Não se descarta, todavia, o entendimento de que havia uma deficiência nos procedimentos adotados no âmbito da Proplan, cuja gestão competia à ex-pró-reitora, especialmente em relação às verificações e análises realizadas pela Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF). Contudo, a ex-pró-reitora já foi condenada ao pagamento de multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

265. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência à UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

Júlio Cezar Martins, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças

266. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 417/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico total de R$ 560.850,00, sendo que, no valor de R$ 42.500,00 pela conduta descrita em tópico precedente, na condição de diretor do DCF/Proplan, e pelo valor de R$ 560.850,00 pela conduta abaixo descrita, na condição de pró-reitor da Proplan.

267. Nos processos financeiros em que atuou como diretor do DCF/Proplan, o responsável atuou concomitantemente na condição de pró-reitor da Proplan, de forma que o débito decorrente da primeira conduta (R$ 42.500,00) está englobado no débito decorrente da segunda conduta (R$ 560.850,00).

268. O responsável foi citado, na condição de Pró-Reitor Substituto de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 84)

269. O Sr. Júlio Martins não apresentou justificativas específicas em relação à supracitada conduta, além dos argumentos já registrados tópico que trata da aferição das responsabilidade dos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF, exceto pelo fato de que apresentou uma explanação mais detalhada a respeito dos estágios da despesa pública, bem como a forma na qual a despesa relacionada ao pagamento das bolsas se desenvolvia no âmbito da UFPR, indicando as atribuições de cada uma das pró-reitorias envolvidas, enfatizando que a liquidação da despesa competia ao ordenador da PRPPG, cabendo à Proplan conferir os dados e autorizar

o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

Análise

270. O ex-pró-reitor substituto da Proplan assinou a autorização dos pagamentos fraudulentos em 69 (sessenta e nove) dos 73 (setenta e três) processos financeiros concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor de R$ 560.850,00, e é também responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processo de tomada de contas especial, em razão da autorização do pagamento de outros 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10:

271. Aproveitam-se ao responsável as alegações apresentadas pela ex-pró-reitora titular, concluindo-se pelo mesmo entendimento registrado na análise proferida para a Sra. Lucia Montanhini.

272. Mantém-se o julgamento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, porém há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

273. Além disso, não há elementos que indicam que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor substituto da Proplan (peça 118), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

274. Por fim, cabe relembrar que está sendo proposta a aplicação de multa ao responsável em razão de sua atuação na condição de diretor do DCF/Proplan, em razão da declaração emitida nos dezesseis processos de pagamento em que atuou, atestando que os mesmos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF.

275. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência a UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, e os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4320/1964.

CONCLUSÃO

276. Neste processo de tomada de contas especial foi realizada a análise das alegações de defesa dos responsáveis pelos pagamentos fraudulentos concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no período de 2013 a 2016, que resultaram no desvio de recursos públicos da Universidade Federal quantificados em R$ 588.850,00 somente para esta beneficiária.

277. Além da defesa apresentada pela Sra. Andrea Cristine Bezerra, beneficiada irregularmente por pagamentos destinados a bolsas de estudo e auxílios a pesquisa, foram também analisadas as alegações de defesa dos nove servidores da UFPR arrolados como responsáveis no processo.

278. Os servidores foram arrolados em razão de terem atuado diretamente nos processos financeiros de pagamento fraudulentos, sendo três deles da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG): ex-pró-reitor, ex-pró-reitora substituta e a ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG); e seis deles da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan): ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto e quatro servidores que atuaram na condição de diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF/Proplan).

279. Promovida a análise das alegações de defesa apresentadas concluiu-se pelo seguinte encaminhamento:

280. Andrea Cristine Bezerra, beneficiária dos pagamentos irregulares: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 588.850,00 recebidos em sua conta bancária e aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

281. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da UOF/PRPPG à época dos fatos, responsável pela autuação dos processos fraudulentos, de forma intencional e dolosa: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 588.850,00 desviados, aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992, e inabilitação da servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

282. Graciela Inês Bolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em 68 (sessenta e oito) dos 73 (setenta e três) processos financeiros destinados à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor total de R$ 555.150,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 6.946.133,10.

283. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em quatro dos 73 (setenta e três) processos financeiros destinados à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor total de R$ 24.200,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o ex-pró-reitor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 12 (doze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 216.500,00, bem como o fato de ter sido condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

284. Guiomar Jacobs, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em 39 (trinta e nove) dos 73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor de R$ 294.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 3.008.599,10.

285. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em 23 (vinte e três) dos 73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor de R$ 196.850,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 2.988.134,00.

286. Josiane de Paula Ribeiro, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em quatro dos 73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor de 38.000,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 483.400,00.

287. Denise Maria Mansani Wolff, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em dois dos 73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor de 17.000,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei

8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 242.200,00.

288. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em cinco dos 73 (setenta e três) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor de R$ 42.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 616.200,00.

288.1 Lucia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em três dos 73 (setenta e três) processos financeiros concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor de R$ 23.800,00, os quais fazem parte de um total de nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 298.600,00: dar ciência à Universidade Federal do Paraná de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

289. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em 69 (sessenta e nove) dos 73 (setenta e três) processos financeiros concedidos à Sra. Andrea Cristine Bezerra, no valor de R$ 560.850,00, os quais fazem parte de um total de 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10: mesmo encaminhamento acima proposto.

290. Assim, no que concerne ao ressarcimento dos recursos públicos desviados da UFPR, permanece a responsabilidade solidária pelo débito de R$ 588.850,00 atribuído à Sra. Andrea Cristine Bezerra, beneficiária dos pagamentos, solidariamente com a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da UOF/PRPPG, responsável pela autuação fraudulenta dos processos financeiros de pagamento, nas datas indicadas no item 10 desta instrução.

291. Outrossim, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos demais responsáveis arrolados no processo, à exceção da ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Regina Assumpção Montanhini, bem como a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

292. No tocante à análise da boa-fé dos responsáveis em razão das irregularidades em que houve imputação de débito, nos termos do § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que os argumentos de defesa apresentados não permitem reconhecê-la, haja vista inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

293. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

293.1 considerar revéis as Sras. Andrea Cristine Bezerra e Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

293.2 acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Edilson Sergio Silveira, no que concerne à quantificação do débito apurado;

293.3 rejeitar as alegações de defesa de Graciela Inês Bolzon de Muniz, Lucia Regina Assumpção Montanhini, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Guiomar Jacobs e Josiane de Paula Ribeiro;

293.4 julgar irregulares as contas das Sras. Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30) e Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, condenando-as, solidariamente, ao pagamento das importâncias

abaixo discriminadas e fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’ do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Universidade Federal do Paraná, acrescidas de encargos legais a partir das datas indicadas até a do efetivo pagamento:

DATA	VALOR (R$)
20/03/2013	4.800,00
01/04/2013	4.800,00
10/04/2013	4.800,00
18/04/2013	4.800,00
03/05/2013	6.800,00
04/06/2013	6.800,00
06/06/2013	5.800,00
25/06/2013	4.200,00
03/07/2013	6.800,00
12/07/2013	7.200,00
01/08/2013	6.800,00
15/08/2013	5.800,00
03/09/2013	6.800,00
03/10/2013	6.800,00
18/10/2013	5.200,00
14/11/2013	7.200,00
04/12/2013	12.600,00
03/01/2014	17.300,00
07/02/2014	4.800,00
11/02/2014	7.800,00
10/03/2014	7.800,00
07/04/2014	14.300,00
30/04/2014	14.600,00
29/05/2014	12.000,00
05/06/2014	7.800,00
07/07/2014	16.000,00
01/08/2014	17.000,00
29/08/2014	18.300,00
01/10/2014	7.800,00
06/10/2014	9.500,00
03/11/2014	17.300,00
03/12/2014	19.000,00
31/12/2014	9.800,00

30/01/2015	19.300,00
06/02/2015	9.800,00
03/03/2015	17.000,00
09/04/2015	17.000,00
04/05/2015	17.000,00
12/06/2015	17.000,00
17/07/2015	17.000,00
07/08/2015	9.500,00
19/08/2015	9.500,00
17/09/2015	9.500,00
30/09/2015	8.500,00
17/11/2015	6.650,00
19/11/2015	9.500,00
09/12/2015	9.500,00
28/12/2015	9.500,00
11/02/2016	9.500,00
04/04/2016	10.500,00
15/04/2016	10.500,00
15/06/2016	10.500,00
04/08/2016	21.000,00
30/08/2016	10.500,00
31/08/2016	10.500,00
31/10/2016	10.500,00
TOTAL	588.850,00

Valor atualizado sem incidência de juros de mora até 27/2/2018: R$ 708.746,11

293.5 aplicar às Sras. Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30) e Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

293.6 aplicar às Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53) e aos Sr. Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), a multa prevista no art. 58, inciso II , da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente

acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

293.7 determinar à Universidade Federal do Paraná que, caso notificada pelo TCU da não comprovação do recolhimento das dívidas relacionadas no item acima, efetue o respectivo desconto na remuneração dos responsáveis, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

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

293.9 autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

293.10 fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

293.12 considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, e inabilitá-la para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

293.13 dar ciência à Universidade Federal do Paraná sobre a seguinte impropriedade:

a) as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

293.14 encaminhar cópia da deliberação à Universidade Federal do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, para ciência.”

2. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU anuiu à proposta da Secex/PR em relação às responsáveis Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Andrea Cristine Bezerra e, quanto aos demais, propôs a autuação de processo específico para exame global das práticas administrativas irregulares, nos seguintes termos (peça 141):

“(...)

Inicialmente, no tocante à responsabilização das senhoras Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Andrea Cristine Bezerra, respectivamente responsável pela autuação dos processos fraudulentos para concessão de bolsas e beneficiária de pagamentos irregulares, não há reparos à análise empreendida pela unidade técnica, a qual evidenciou o nexo de causalidade entre a conduta desses responsáveis e o dano ao erário retratados nesses autos.

Nessa linha, destaca-se que a senhora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, revel no presente processo, ocupava, à época dos fatos, a função de Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG. Foi citada em virtude de ter dado início a processos de pagamento não idôneos visando desviar recursos públicos.

Ocorre que tais processos de pagamento, em regra, apontavam como beneficiários de bolsas (bolsas para pesquisadores, bolsas de estudos nacionais e internacionais, bolsas sênior e de iniciação científica), pessoas físicas cujas qualificações não os autorizariam receber tais incentivos, pois não possuíam vínculo com a instituição de ensino e/ou a qualificação acadêmica necessária.

Ademais, consoante sintetizado pelo Ministério Público Federal em denúncia apresentada, a responsável também ‘*elaborava e assinava as planilhas de pagamento, constando a relação dos nomes e CPFs dos falsos bolsistas, extraia cópia da autorização de empenho extraída do processo financeiro de estimativa da rubrica Auxílio a Pesquisador ou de Bolsa, e, então, coletava a assinatura do ‘ordenador de despesas’, no caso o Pró-Reitor da PRPPG, para, em seguida, serem encaminhados à Proplan para efetivo pagamento*’ (peça 118, p. 17).

Os recursos oriundos dos pagamentos fraudulentos eram, em grande medida, repassados pelos beneficiários à senhora Conceição, que os remunerava com quantias que variavam de R$ 1.500,00 a R$ 1.800,00 por depósito recebido. Tal informação consta do depoimento daquela responsável ao Departamento de Polícia Federal (peça 117, p. 20). Verificou-se ainda que tal sistemática de atuação ocorreu no caso dos repasses efetuados à beneficiária acima arrolada.

Dito isso, o Ministério Público de Contas entende que os elementos constantes dos autos evidenciam o

nexo de causalidade entre o dano identificado e a conduta da senhora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, motivo pelo qual suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação solidária em débito e aplicação de sanções, concernentes à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

No tocante à beneficiária, senhora Andrea Cristine Bezerra, cumpre ressaltar que também não houve apresentação de alegações de defesa por essa agente. Não afastou, portanto, a presunção instaurada com sua citação, de recebimento do valor total de R$ 588.850,00, sem evidências de '*produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas a UFPR*', tendo em vista ainda a '*inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.*'

Por esses motivos, devem as contas da senhora Andrea Cristine Bezerra ser julgadas irregulares, com condenação, em caráter solidário, em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

III

Passando à análise das alegações de defesa dos demais responsáveis, a Secex/PR, em uníssono, entende que o dano ao erário não deve a eles ser atribuído.

Para chegar a tal conclusão, a unidade instrutiva avaliou a culpabilidade dos gestores em razão de autorizações apostas nos processos que concediam pagamentos indevidos à beneficiária Andrea Cristine Bezerra, tendo concluído que, embora tenham praticado atos negligentes, dignos de censura, não deveriam responder solidariamente pelo dano ao erário vislumbrado nestes autos em virtude de não existirem indicativos de que possuíam conhecimento das fraudes praticadas pela senhora Conceição Mendonça, bem como delas tivessem se beneficiado.

Tais conclusões se alinhariam ao testemunho da senhora Conceição Mendonça e aos desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, que indicam a existência de um grupo criminoso composto pelas servidoras Conceição Mendonça e Tânia Márcia Catapan, sem a participação dos demais servidores da UFPR arrolados nestes autos.

Com efeito, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, neste caso, em concreto, os elementos constantes nos autos denotam que a responsabilização dos demais responsáveis pelo dano ao erário não seria razoável, mormente porque a senhora Conceição Mendonça buscou, deliberadamente, burlar os controles internos daquela instituição para promover pagamentos indevidos. Identificou fragilidades naqueles controles, testou a fraude e, assim, ludibriou os demais responsáveis.

Nesse ponto, a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (peça 118, p. 15) detalha como a senhora Conceição fez testes para verificar se os controles da UFPR identificariam os pagamentos fraudulentos para, só então, incrementar o desvio de valores. Veja-se o *modus operandi* adotado:

'*Pelos dados fornecidos por CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, no início do ano de 2013, ela e as denunciadas TÂNIA, MARIA ÁUREA e GISELE, na condição de amigas de longa data e conhecedoras das fragilidades dos sistemas de controle e fiscalização da UFPR e da completa falta de transparência e cuidados mínimos com as rotinas administrativas da instituição, notadamente no âmbito da PRPPG - onde CONCEIÇÃO e TÂNIA ainda trabalhavam e MARIA ÁUREA já havia desempenhado suas funções também como Chefe da Seção de Controle, Orçamento e Finanças-, resolveram novamente conjugar esforços para entabular e reativar algum esquema ilícito com o propósito de desviar recursos da Universidade em seu proveito.*

Desta feita, ao perceberem no cotidiano do trabalho a evidente fragilidade e vulnerabilidade das rotinas relativas ao pagamento sob a rubrica de bolsas de Auxílio a Pesquisador, que permitia o desembolso para finalidades diversas das previstas, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND reuniram-se e engendraram em conjunto uma maneira de auferir recursos ilicitamente por meio do pagamento desse tipo de bolsa.

De acordo com a estratégia criminosa arquitetada, deveriam ser angariados nomes e CPFs de pessoas que fossem da confiança dessas denunciadas, a fim de que passassem a figurar como bolsistas da UFPR e depois concordassem em ir ao banco e sacar os valores ilicitamente creditados em suas contas pela UFPR, para repassá-los às articuladoras das fraudes, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND. Para tanto, tais pessoas escolhidas deveriam fornecer um currículo simples para que fosse montado e instruído um falso processo de concessão do auxílio.

Bem delimitada como se daria a forma, organização, logística e operacionalização do esquema,

CONCEIÇÃO, inicialmente, forjou e autuou dois processos fraudulentos de pagamento e elaborou as respectivas planilha de pagamento e autorização de empenho, incluindo o nome de apenas alguns poucos beneficiários, deixando os expedientes em questão para coletar a assinatura do ordenador de despesas – no caso, o Pró-Reitor titular da PRPPG, EDILSON SÉRGIO SILVEIRA, ou sua substituta, GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ -, com o objetivo de apurar e testar se o esquema criminoso criado alcançaria sucesso. De acordo com as tratativas criminosas previamente combinadas, os valores auferidos pelos falsos bolsistas seriam, em seguida, rateados entre CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND.

Diante da evidente falta de cuidado, efetivo controle e fiscalização por parte dos seus superiores hierárquicos, houve o crédito em favor desses primeiros falsos bolsistas, oportunidade em que, diante do sucesso do estratagema, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND resolveram dar seguimento e ampliar as fraudes, buscando novas pessoas que aceitassem figurar na condição de falsos bolsistas.'

Em razão disso, o Ministério Público de Contas entende que deve prosperar a análise empreendida pela unidade instrutiva, no sentido de não ser atribuído débito aos demais responsáveis arrolados nestes autos.

IV

Muito embora os elementos constantes nos autos somente motivem a imposição de débito à senhora Conceição Mendonça e à senhora Andrea Cristine Bezerra, é inconteste que os demais servidores da UFPR chamados a se manifestar reiteradamente falharam em seu poder-dever de fiscalização, tendo, por meio de seus atos omissivos e/ou comissivos, contribuído para o pagamento de bolsas indevidas.

Essa conduta, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, motiva, na linha proposta pela unidade instrutiva, a aposição de sanções àqueles que agiram em descompasso às normas legais.

Propõe a unidade técnica que aos senhores Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), sejam aplicadas multas, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Contudo, as sanções devem levar em consideração a gravidade dos atos praticados, sua contribuição para o dano ao erário identificado, bem como outros processos conexos a este sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas da União.

E nesse contexto, convém lembrar o que TCU, por intermédio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário, determinou a formação de 27 (vinte e sete) processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário das bolsas e auxílios irregulares, com vistas à apuração do débito decorrente da concessão e do pagamento de bolsas e auxílios irregulares.

Em tais processos, essencialmente similares ao presente, figuram como responsáveis, além dos beneficiários e da senhora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, diversos gestores da UFPR que atuaram nos processos de autorização de pagamentos de benefícios indevidos.

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende mais razoável que a avaliação da conduta dos demais gestores da UFPR se dê em processo constituído para esse fim específico, o qual permitirá que o Tribunal possua uma visão global dos atos praticados pelos responsáveis em todos os procedimentos destinados à aprovação de pagamentos de benefícios e auxílios indevidos.

O exame feito nesses moldes possibilitará diferenciar a conduta dos gestores em virtude de sua contribuição para o dano total e graduar, com mais precisão, as sanções a serem impostas. Possibilitará, outrossim, que o valor individual das multas se mantenha dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Regimento Interno deste TCU (art. 268, inciso II).

Ademais, a análise realizada dessa forma será mais adequada para a racionalidade processual e assegurará uniformidade deliberativa para se analisar, de forma consolidada, a conduta desses agentes.

Tal solução, frise-se, é similar àquela adotada por intermédio do Acórdão 586/2016-Plenário, segundo o qual foi determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de servidores do Ministério do Turismo na formalização e condução de quarenta e três convênios firmados com a empresa Premium.

Assim, considerando os elementos acima enumerados, entende o Ministério Público de Contas que deve ser constituído processo específico para avaliação das condutas dos demais gestores da UFPR, os quais não se beneficiaram da fraude identificada.

A esse respeito, presentes os autos no MP de Contas, a defesa da sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, apresentou cópia da sentença de absolvição do crime de peculato culposo (art. 312, § 2º, do CP), prolatada em 18/7/2018, nos autos do Processo 5012642-24.2017.4.04.7000 (Seção Judiciária do Paraná, 14ª Vara Federal de Curitiba), e respectiva certidão de trânsito em julgado (peça 140, pp. 16/36).

A absolvição deu-se com base no art. 386, inc. VI, do CPP (*'existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (...), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência'*), consoante fundamentos a seguir transcritos, em parte (grifos no original, peça 140, pp. 32/3), os quais podem ser objeto de ponderação no âmbito do processo apartado que ora se propõe a constituição:

'A confiança depositada na funcionária Conceição Mendonça, que era até admirada pelos seus pares em virtude de seu vasto conhecimento das engrenagens financeiras da pró-reitoria de pesquisas, o que lhe rendeu um cargo de confiança por décadas, levou a ora ré a assinar de boa-fé os processos financeiros elaborados por Conceição, que inclusive já levava os processos para assinatura abertos na página correta, razão pela qual a pró-reitora nunca teve razões para desconfiar de eventual fraude, mormente advindo de funcionária qualificada de alto escalão, à qual caberia a efetiva conferência da lisura dos processos de concessão de bolsas e auxílios à pesquisa.

Ao que tudo indica, não haveria qualquer motivo para que a ora ré e pró-reitora substituta desconfiasse que tão eficiente e confiável servidora estivesse enganando-a de maneira tão vil e recorrente, induzindo-a em erro ao assinar processos fraudulentos montados por ela mesma, utilizando sua carreira consolidada e seu prestígio na instituição para tanto.

Pelo que se vê do conjunto probatório, aparentemente a servidora Conceição Mendonça orquestrou a fraude de maneira minuciosa, de modo a induzir em erro a ora acusada, ciente de que o dever de conferência das informações era seu, e que GRACIELA nela depositava total confiança, de modo a assinar praticamente 'de olhos fechados' o que a experiente servidora lhe passava.

Segundo imaginava GRACIELA, bem como os demais servidores do setor de finanças, se havia um processo financeiro de empenho nas mãos de Conceição, ele só poderia ter sido formado a partir de procedimento prévio junto a uma coordenadoria, no qual deveriam constar os requisitos, qualificações e projeto de pesquisa necessários à concessão de bolsa ou auxílio.

Daí se depreende que não restou configurada a ausência de dever de cuidado **dadas as circunstâncias concretas do caso**, tampouco a previsibilidade dos resultados danosos, por não imaginar a ré que uma servidora antiga, respeitada e detentora de cargo de confiança pudesse estar usando da sua boa-fé para perpetrar uma fraude de tal jaez, criando processos fictícios desvinculados de qualquer projeto de pesquisa, não existindo motivos para que ela nem nenhum outro colega viesse a desconfiar da lisura do seu trabalho.

Houve, portanto, erro da acusada sobre os elementos do tipo, sendo esse invencível, porque poderia ter sido cometidos por outros servidores que viessem a ocupar seu cargo nas mesmas condições em que ocupara.

Excluída a culpa, ausente o elemento subjetivo necessário à conformação do delito previsto no art. 312, § 2°, do Código Penal, pelo que deve ser a acusada GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ absolvida, com fulcro no art. 386, inciso VI, do CPP.'

V

No tocante à proposta de encaminhamento consignada no subitem 293.13 da análise empreendida pela unidade instrutiva, por meio da qual é proposto, em síntese, que a Universidade Federal do Paraná seja cientificada das impropriedades observadas nos processos financeiros que culminaram no pagamento de bolsas indevidas, entende o Ministério Público de Contas que, adicionalmente, deve ser determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas semelhantes àquelas discorridas nesses autos voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

VI

Por todo exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PR, divergindo, apenas, do item 293.6 da instrução acostada à peça 122, concernente à aplicação de multas, baseadas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos gestores da UFPR cujas ações permitiram que as senhoras Andrea Cristine Bezerra e Conceição Abadia de Abreu Mendonça desviassem recursos públicos.

Propõe, em substituição a esse item, que seja determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de todos os demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento, mas não se beneficiaram da concessão de bolsas indevidas, chamados a se manifestar nos 27 (vinte e sete) processos de tomada de contas especial instaurados por força do

Acórdão 291/2017-TCU-Plenário.

Adicionalmente, propõe seja determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas nos processos financeiros de pagamentos, semelhantes àqueles identificadas nos presentes autos, voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido."

É o relatório.

VOTO

Este processo integra um conjunto de 27 tomadas de contas especiais - TCE instauradas por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (TC 034.726/2016-0).

2. Foram constatados 234 processos de pagamento fraudulentos autuados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG daquela universidade que eram referentes a bolsas de estudo e a auxílio a pesquisadores indevidamente destinados a pessoas sem qualquer vínculo com a instituição. No período compreendido entre 2013 e 2016, os recursos desviados contabilizaram R$ 7.343.333,10, e a identificação dessa fraude deu origem à operação "Research", da Polícia Federal.

3. Na mesma deliberação foi determinada a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan em decorrência da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, que propiciaram os desvios.

4. Por meio do Acórdão 2.530/2017 - Plenário, foi acolhida a defesa do ex-reitor da UFPR Zaki Akel Sobrinho e foram rejeitadas as razões de justificativa do ex-pró-reitor da PRPPG Edilson Sérgio Silveira e da ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini, aos quais foram aplicadas multas de R$ 10 mil e R$ 5 mil, respectivamente.

5. As TCEs, por sua vez, foram individualizadas em relação a cada beneficiário direto dos pagamentos, que foi chamado a responder em solidariedade com os servidores da PRPPG e da Proplan envolvidos nos respectivos processos financeiros.

6. Os presentes autos tratam dos pagamentos fraudulentos que foram recebidos por Andrea Cristine Bezerra, no período de março de 2013 a outubro de 2016, e totalizaram R$ 588.850,00.

7. Além da beneficiária, foram citados solidariamente Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG e responsável pela autuação de todos os processos fraudulentos, em conjunto com dois servidores da PRPPG (ex-pró-reitor e ex-pró-reitora substituta) e seis servidores da Proplan (ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto e quatro servidores que atuaram como diretores do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF/Proplan).

8. No encaminhamento de mérito, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR propôs, em essência, julgar irregulares as contas de Andrea Cristine Bezerra e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, com imputação de débito em solidariedade e aplicação de multas individuais com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para essa última responsável, propôs ainda a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

9. Em relação aos demais responsáveis, a unidade técnica sugeriu acolher parcialmente as alegações de defesa de Edilson Sérgio Silveira, porque teria comprovado não ter atuado na liquidação das despesas do Processo Financeiro 23075.206637/2015-24, e rejeitar as demais defesas, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 àquele servidor e a André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Guiomar Jacobs, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Josiane de Paula Ribeiro e Júlio Cezar Martins, sob o argumento de que, embora tenham atuado nos processos de pagamento fraudulentos, não teriam se beneficiado diretamente das concessões indevidas, e com

dispensa da imposição de multa a Lúcia Regina Assumpção Montanhini, por entender que haveria circunstâncias atenuantes no seu caso.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU concordou com a proposta de encaminhamento da instrução, exceto quanto a aplicar as multas estabelecidas art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos servidores indicados nestes autos. Em vista da informação da Secex/PR de que os mesmos responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram TCEs referentes a outros beneficiários, o *Parquet* propôs determinar a autuação de processo específico para exame global dos atos irregulares dos servidores que participaram das autorizações de pagamento sem se beneficiar diretamente das bolsas indevidas.

11. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionados, alinho-me em grande parte às conclusões da Secex/PR, divergindo apenas para acolher o encaminhamento alternativo do MPTCU em relação aos servidores que não devem responder pelo débito.

II

12. Andrea Cristine Bezerra foi citada como beneficiária dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudo em diversas modalidades e de auxílios a pesquisador (peça 58).

13. Apesar de a correspondência ter sido validamente entregue em seu endereço, a responsável não compareceu aos autos. A propósito, note-se que, embora o endereço constante do sistema CPF seja diverso daquele para o qual foi encaminhado o ofício de citação, a própria responsável informou, no boletim individual de vida pregressa firmado na Polícia Federal, que residia, em data próxima à da citação, no endereço contido na correspondência expedida pela unidade técnica (peças 63, 99/100, 135/6 e 139).

14. Os pagamentos irregulares foram concretizados sem que a beneficiária tivesse vínculo profissional ou estudantil com a UFPR, sem cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes – condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa – e sem que houvesse compatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas. Não existiam processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas nem foram apresentadas evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

15. Os 73 depósitos em sua conta ocorreram no período de março de 2013 a outubro de 2016. Não foram apresentadas pesquisas ou produtos associados a esses pagamentos, e, conforme informações à peça 14, p. 7, essa responsável teria completado o ensino superior.

16. Nesse contexto, não se mostra plausível que a beneficiária tenha percebido com naturalidade o recebimento em sua conta bancária de vários depósitos, que totalizaram quase R$ 590 mil, ao longo de um período de mais de 3,5 anos, sem que houvesse qualquer contrapartida em produtos ou serviços.

17. Ainda que a responsável não tenha participado das etapas processuais que deram origem aos pagamentos, é patente que a fraude não teria se concretizado sem a sua conivência como titular de conta bancária para a qual recursos foram direcionados. Ao permitir que a sua conta bancária fosse utilizada para os depósitos decorrentes da fraude, a beneficiária contribuiu diretamente para o sucesso do mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

18. Assim, e diante da revelia dessa responsável (art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992), deve-se julgar irregulares suas contas, com imputação de débito e aplicação de multa em quantia próxima a 10% do montante do débito atualizado.

III

19. A ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças Conceição Abadia de Abreu Mendonça foi citada solidariamente pelo débito como principal executora da fraude. Essa servidora elaborou as relações que integravam os processos de pagamento fraudulentos e incluíam a beneficiária Andrea Cristine Bezerra entre os favorecidos com bolsas.

20. Devidamente notificada, a responsável não compareceu aos autos (peças 64, 79 e 126). Deve, portanto, também ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

21. As evidências sobre a participação dessa servidora revelam a conduta dolosa que visou ao desvio deliberado de recursos da UFPR. Os processos de pagamentos eram instruídos a partir das relações por ela preparadas sem estar relacionados a processos administrativos de concessão da bolsa ou de auxílio e sem evidências da realização de produção científica, de desenvolvimento de pesquisas, de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

22. Em depoimento à Polícia Federal (peça 117), a responsável não só reconheceu a fraude, mas também deu detalhes da implementação da sistemática, que foi inicialmente testada em março de 2013 e teria sido possibilitada pela grande fragilidade e vulnerabilidade dos procedimentos adotados na unidade, de acordo com o entendimento da declarante.

23. Um processo administrativo único com três falsos bolsistas foi forjado, e, após o sucesso dos dois primeiros processos fraudulentos, o procedimento foi sistematicamente replicado no período de 2013 a 2016. No mesmo depoimento, a responsável declarou que o dinheiro ilícito era usado para complementar sua renda e ajudar financeiramente suas filhas.

24. Não restam, portanto, quaisquer dúvidas sobre a participação ativa dessa servidora e sobre a gravidade da conduta marcada pelo deliberado intento de desviar recursos da UFPR, o que justifica a irregularidade das suas contas, a responsabilidade solidária pelo débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, bem como a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

25. Entretanto, essa última medida foi adotada no TC 004.674/2017-0 e considerou o prazo máximo estabelecido na norma (oito anos), situação que desaconselha outra condenação da mesma natureza no bojo de cada uma das outras 26 TCEs autuadas, ainda que a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1.704/2017 - Plenário, relator o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, a título ilustrativo) admita nova aplicação dessa penalidade ao mesmo responsável por atos distintos, com o cumprimento de forma sucessiva e limitado ao prazo máximo fixado na Lei 8.443/1992, consoante os entendimentos firmados por meio dos Acórdãos 348/2016 e 714/2016 - Plenário (relatores os ministros Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo, respectivamente), com as modificações feitas pelo recente Acórdão 2.702/2018 - Plenário (relator o ministro Bruno Dantas).

26. Observo que a separação das análises em 27 TCEs teve por objetivo otimizar a tramitação processual e, caso houvesse sido autuada uma única TCE com todos os beneficiários, a inabilitação seria aplicada uma única vez. De todo modo, por se tratar de vários atos que consubstanciaram fraudes de idêntica natureza praticadas com a participação preponderante de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a inabilitação pelo prazo máximo de 8 anos é suficiente para cumprir a função educativa e intimidatória da pena, com o objetivo de inibir novos ilícitos, e sua aplicação em apenas um dos processos originários do Acórdão 291/2017 - Plenário homenageia o princípio da racionalidade administrativa e da economia processual.

IV

27. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 20/275 da instrução reproduzida no relatório precedente), concluiu que, embora reprováveis as condutas dos servidores André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Edilson Sérgio Silveira, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Guiomar Jacobs, Josiane de Paula Ribeiro e Júlio Cezar Martins, os elementos constantes dos autos e as informações dos processos judiciais demonstram que suas participações devem ser consideradas de menor gravidade, assim como a de Lúcia Regina Assumpção Montanhini, para quem não foi proposta multa.

28. Com efeito, apesar da atuação nos processos financeiros fraudulentos, esses responsáveis não teriam participado efetivamente das fraudes deliberadamente organizadas pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça e pelos demais integrantes do esquema criminoso. Não há evidências de que esses outros servidores tenham se locupletado, e a reprovabilidade de suas condutas está circunscrita ao endosso de processos que haviam sido precariamente instruídos.

29. Dessa forma, acolho a manifestação uniforme da unidade técnica e do MPTCU, que incorporo como fundamento da deliberação a ser proferida, no sentido de afastar a responsabilidade

solidária desses servidores pelo débito apurado e de examinar as defesas por eles apresentadas apenas para avaliar a aplicação de multas em decorrência de grave infração a normas legais e regulamentares (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

30. Nesse sentido, observo que a participação de cada um desses responsáveis tem características próprias, tanto no que concerne à etapa em que se manifestaram nos processos quanto ao número/valor dos pagamentos analisados e autorizados. De acordo com informações da unidade técnica, esses servidores atuaram em pagamentos relativos a outros beneficiários (tratados nas demais TCEs), conforme evidencio na tabela a seguir:

Servidor	Cargo	Processos de Pagamento tratados nestes autos e autorizados por cada responsável		Processos de Pagamento tratados nas 27 TCEs e autorizados por cada responsável	
		Valor	Número de Processos (total 73)	Valor (total desviado em 234 processos R$ 7.343.333,10)	Número de Processos (total 234)
Graciela Inês Bolzon Muniz	ex-pró-reitora substituta da PRPPG	R$ 555.150,00	68	R$ 6.946.133,10	215
Edilson Sérgio Silveira	ex-pró-reitor da PRPPG	R$ 24.200,00	4	R$ 216.500,00	12
Guiomar Jacobs	diretora do DCF/Proplan	R$ 294.500,00	39	R$ 3.008.599,10	102
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R$ 196.850,00	23	R$ 2.988.134,00	96
Josiane de Paula Ribeiro	diretora do DCF/Proplan	R$ 38.000,00	4	R$ 483.400,00	13
Denise Maria Mansani Wolff	diretora do DCF/Proplan	R$ 17.000,00	2	R$ 242.200,00	6
Lúcia Regina Assumpção Montanhini	ex-pró-reitora da Proplan	R$ 23.800,00	3	R$ 298.600,00	9
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan, na condição de diretor do DCF/Proplan	R$ 42.500,00	5	R$ 616.200,00	16
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R$ 560.850,00	69	R$ 7.031.533,10	222

31. Cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as TCEs que envolveram processos de pagamento em que atuaram. Nesse contexto, é mais apropriado o encaminhamento proposto pelo MPTCU para que seja realizado, em processo apartado, o exame global das defesas fornecidas pelos servidores envolvidos nos pagamentos tratados nas 27 TCEs, mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas. Porém, é desnecessária nova determinação para constituição do apartado, porquanto essa medida foi implementada no citado TC 004.674/2017-0.

32. Isso também se aplica a Lúcia Regina Assumpção Montanhini, pois sua conduta poderá ser avaliada com maior profundidade no apartado a ser autuado.

33. No mais, registro que, das defesas formuladas por esse conjunto de responsáveis, cabe aqui mencionar apenas a solicitação formulada por Graciela Inês Bolzon Muniz para que seja conferida natureza sigilosa a estes autos (peça 86, p. 14).

34. Destaco que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da publicidade. Nos processos de controle externo do TCU, a regra geral é assegurar o acesso a documentos e a informações utilizados como fundamento para tomada de decisão após prolação de acórdão com decisão de mérito (§ 1º do art. 4º da Resolução TCU 249/2012). Desse modo, pedidos de atribuição de sigilo precisam indicar com exatidão os documentos cuja publicidade deve ser restringida bem como o amparo legal para justificar a classificação de matéria como sigilosa, o que não foi feito pela responsável. Na ausência de amparo legal que fundamente a excepcionalidade, o pedido de sigilo não pode ser atendido.

35. Quanto à proposta do MPTCU de determinar à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar falhas nos processos financeiros de pagamentos, anoto que esse desfecho foi adotado no TC 004.674/2017-0, razão pela qual também é prescindível nova determinação.

36. Por outro lado, ante a materialidade envolvida neste processo, a gravidade da conduta dos responsáveis pelo débito e a necessidade de assegurar o meio mais eficiente à reparação do dano ao erário, é devido replicar aqui a solicitação à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, para que adote medidas com vistas ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça em valor suficiente para garantir o ressarcimento do débito quantificado nestes autos, com implementação da mesma providência em relação à beneficiária Andrea Cristine Bezerra (art. 61 da Lei 8.443/1992).

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2850/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.679/2017-2

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

3. Responsáveis: Andrea Cristine Bezerra (CPF 838.510.204-30), André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).

4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.

8. Representação legal: René Ariel Dotti (OAB/PR 2.612) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; e Vania de Aguiar (OAB/PR 36.400) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de

auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Andrea Cristine Bezerra e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
20/03/2013	4.800,00
01/04/2013	4.800,00
10/04/2013	4.800,00
18/04/2013	4.800,00
03/05/2013	6.800,00
04/06/2013	6.800,00
06/06/2013	5.800,00
25/06/2013	4.200,00
03/07/2013	6.800,00
12/07/2013	7.200,00
01/08/2013	6.800,00
15/08/2013	5.800,00
03/09/2013	6.800,00
03/10/2013	6.800,00
18/10/2013	5.200,00
14/11/2013	7.200,00
04/12/2013	12.600,00
03/01/2014	17.300,00
07/02/2014	4.800,00
11/02/2014	7.800,00
10/03/2014	7.800,00
07/04/2014	14.300,00
30/04/2014	14.600,00
29/05/2014	12.000,00
05/06/2014	7.800,00
07/07/2014	16.000,00
01/08/2014	17.000,00

29/08/2014	18.300,00
01/10/2014	7.800,00
06/10/2014	9.500,00
03/11/2014	17.300,00
03/12/2014	19.000,00
31/12/2014	9.800,00
30/01/2015	19.300,00
06/02/2015	9.800,00
03/03/2015	17.000,00
09/04/2015	17.000,00
04/05/2015	17.000,00
12/06/2015	17.000,00
17/07/2015	17.000,00
07/08/2015	9.500,00
19/08/2015	9.500,00
17/09/2015	9.500,00
30/09/2015	8.500,00
17/11/2015	6.650,00
19/11/2015	9.500,00
09/12/2015	9.500,00
28/12/2015	9.500,00
11/02/2016	9.500,00
04/04/2016	10.500,00
15/04/2016	10.500,00
15/06/2016	10.500,00
04/08/2016	21.000,00
30/08/2016	10.500,00
31/08/2016	10.500,00
31/10/2016	10.500,00
TOTAL	**588.850,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 73.000,00 (setenta e três mil reais) a Andrea Cristine Bezerra e de R$ 730.000,00 (setecentos e trinta mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a

serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Andrea Cristine Bezerra e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.11. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2850-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 004.689/2017-8

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

Responsáveis: Andreia de Oliveira Schlogl (CPF 020.085.859-99), André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).

Representação legal: Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; Rene Ariel Dotti (OAB/PR 2.612) e outros representando Edilson Sérgio

Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz (peças 87, 102 e 137).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM PROCESSOS DE PAGAMENTO DE BOLSAS E AUXÍLIOS NO ÂMBITO DE UNIVERSIDADE. REVELIA DA PRINCIPAL EXECUTORA DA FRAUDE E DA BENEFICIÁRIA DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS. IRREGULARIDADE DAS SUAS CONTAS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTAS. SOLICITAÇÃO PARA ARRESTO DE BENS. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE DOS DEMAIS GESTORES EM PROCESSO APARTADO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR, que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 123/5):

"**INTRODUÇÃO**

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por determinação do Acórdão 291/2017-Plenário (peça 55), no âmbito do processo TC 034.726/2016-0, que tratou de representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR, na qual foi quantificado o desvio de recursos públicos no valor de R$ 7.343.333,10.

2. A presente tomada de contas especial tem por objeto a análise da responsabilidade pelo débito de R$ 272.800,00 imputado a Andreia de Oliveira Schlogl, beneficiária dos pagamentos, em solidariedade com os servidores da UFPR que atuaram nos processos financeiros de pagamento dos benefícios.

HISTÓRICO

3. No processo de representação TC 034.726/2016-1, autuado em decorrência de irregularidades identificadas no processo de fiscalização TC 025.448/2016-1, foram constatados 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamentos fraudulentos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG da UFPR, a título de bolsas de estudo e de auxílio a pesquisadores, destinados a pessoas que não possuíam qualquer vínculo com a instituição, os quais totalizaram um desvio de recursos públicos da ordem de R$ 7 milhões, no período de 2013 a 2016.

4. No relatório de inspeção daquele processo (peça 51) foi detalhada a forma como se operacionalizou a fraude nos pagamentos de recursos geridos pela PRPPG/UFPR (peça 51, p. 13), identificados os 234 processos de pagamento irregulares (peça 35), delimitado o período em que os desvios ocorreram (20/3/2013 a outubro de 2016), identificados os 27 responsáveis que foram beneficiados pelos recursos desviados (peça 51, pp. 5-11), bem como os servidores da PRPPG que atuaram nos processos de pagamento (peça 51, pp. 13-15), e quantificado individualmente o débito apurado (peça 51, pp. 16-41).

5. O montante de recursos desviados atingiu a cifra de R$ 7.343.333,10, e foi distribuído entre 27 beneficiários que em regra não possuíam curso superior, tampouco estavam cursando qualquer curso universitário, sendo que alguns deles não possuíam sequer o ensino fundamental completo. Foi verificado ainda que a quase totalidade dessas pessoas exerceram ou vinham exercendo atividades que não exigiam qualificação superior, tais como cabelereiro, motorista, pedreiro, faxineiro, dentre outras:

QUADRO 1 – BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS E VALORES RECEBIDOS

BENEFICIÁRIO	CPF	2013 (R$)	2014 (R$)	2015 (R$)	2016 (R$)	TOTAL (R$)
Maria Alba de Amorim Suarez	176.846.921-00	125.800,00	256.339,00	204.750,00	152.600,00	**739.489,00**
Pedro Amorim Suarez Campos	735.765.901-10	69.800,00	226.926,10	202.050,00	139.600,00	**638.376,10**
Cherri Francine Concer	034.275.939-67	111.400,00	224.900,00	179.600,00	108.500,00	**624.400,00**
Andrea Cristine Bezerra	838.510.204-30	108.000,00	201.100,00	186.250,00	93.500,00	**588.850,00**
Daniel Borges Maia	028.259.839-18	99.800,00	213.400,00	176.450,00	93.500,00	**583.150,00**

Dayane Silva dos Santos	048.407.869-09	65.600,00	216.900,00	176.450,00	93.500,00	**552.450,00**
Eder Ribeiro Tidre	048.012.349-76	-	154.900,00	206.950,00	153.500,00	**515.350,00**
Marcos Aurélio Fischer	610.228.969-20	-	146.900,00	184.650,00	115.500,00	**447.050,00**
Paulo Allan Roland Bogado	067.341.559-78	-	73.500,00	128.550,00	116.500,00	**318.550,00**
Maria Eduarda Amorim Suarez Campos	054.964.101-77	-	-	140.250,00	143.600,00	**283.850,00**
Andreia de Oliveira Schlogl	020.085.859-99	55.400,00	90.600,00	62.800,00	64.000,00	**272.800,00**
Carlos Alberto Galli Bogado	470.397.609-91	18.625,00	87.500,00	51.000,00	114.400,00	**271.525,00**
Alceni Maria dos Passos De Oliveira	018.444.519-17	18.500,00	52.500,00	121.900,00	35.500,00	**228.400,00**
Michela do Rocio Santos Notti	003.737.699-38	-	-	81.500,00	119.500,00	**201.000,00**
Elaine Souza Lima Farias	047.801.339-63	-	-	47.150,00	144.000,00	**191.150,00**
Patrícia Vargas da Silva do Nascimento	025.257.901-11	-	-	140.850,00	18.000,00	**158.850,00**
Dirlene Chagas Lima Esmanhotto	479.268.139-15	32.500,00	85.000,00	-	-	**117.500,00**
Joice Maria Cavichon	706.912.319-15	27.050,00	29.500,00	28.400,00	16.245,00	**101.195,00**
Marcio Ronaldo Roland	450.401.419-04	-	-	-	81.000,00	**81.000,00**
Norberto Ferreira dos Santos	611.263.819-34	-	80.000,00	-	-	**80.000,00**
Ivani De Oliveira Cleve Costa	400.823.509-49	7.868,00	23.755,00	21.800,00	25.500,00	**78.923,00**
Eliane Camargo	017.093.199-41	8.875,00	69.500,00	-	-	**78.375,00**
Charlene de Mello	007.176.469-04	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Mydhia Silva dos Santos	092.618.449-01	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Alvadir Batista da Silva	320.451.079-49	28.700,00	18.000,00	-	-	**46.700,00**
Luzinete Damasceno Sampaio	024.267.669-30	-	29.000,00	-	-	**29.000,00**
Arthur Constantino da Silva Filho	199.721.051-72	15.300,00	2.100,00	-	-	**17.400,00**
TOTAL		**793.218,00**	**2.282.320,10**	**2.439.350,00**	**1.828.445,00**	**7.343.333,10**

6. A proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 51 contemplava, em essência, a conversão do processo de representação em tomada de contas especial e a citação dos 27 beneficiários dos recursos desviados solidariamente com os servidores da UFPR que atuaram nos processos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG, nas condições de pró-reitor da PRPPG e de chefe da unidade de orçamento e finanças - UOF/PRPPG.

7. A decisão prolatada por este Tribunal, por meio do Acórdão 291/2017-Plenário (peças 55 a 57), determinou que fossem instaurados 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por

beneficiário, e que as citações abrangessem também os servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan, expandindo assim para 36 os responsáveis solidários pelos débitos (itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão).

8. Foi também decretada cautelarmente, por 1 (um) ano, a indisponibilidade dos bens dos servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento, no limite dos valores sob suas responsabilidades (item 9.5 da decisão – Sessão Ordinária datada de 22/2/2017) e a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan, em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes (item 9.6 da decisão), dentre outras.

9. A análise das razões de justificativas dos gestores da UFPR foi realizada naquele processo de representação (TC 034.726/2016-0), tendo sido aplicadas as multas de R$ 10.000,00 a Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, e de R$ 5.000,00 a Lúcia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, bem como acolhida as razões de justificativas de Zaki Akel Sobrinho, ex-reitor da UFPR (Acórdão 2530/2017-Plenário).

10. Na instrução inicial do presente processo de tomada de contas especial (peça 60) foram discriminados os recursos públicos transferidos a Andreia de Oliveira Schlogl, identificados os servidores da PRPPG e da Proplan que atuaram nos respectivos processos financeiros de pagamento, nos termos do Acórdão 291/2017-Plenário (peças 55 a 57), e quantificados os valores solidários correspondentes a cada responsável, nos seguintes termos:

3.1 'Andreia de Oliveira Schlogl (CPF 020.085.859-99), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), chefe da unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), pró-reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças substituto à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
20/3/2013	*4.800,00*
4/6/2013	*4.800,00*
1/8/2013	*5.800,00*
3/9/2013	*5.800,00*
3/10/2013	*6.800,00*
4/12/2013	*5.800,00*
3/1/2014	*10.800,00*
10/3/2014	*5.800,00*
7/4/2014	*6.400,00*
9/5/2014	*6.400,00*
2/6/2014	*7.800,00*
7/7/2014	*7.800,00*
4/8/2014	*7.400,00*
2/9/2014	*7.400,00*
7/11/2014	*7.400,00*
27/11/2014	*7.800,00*
18/12/2014	*6.800,00*
30/1/2015	*6.800,00*
28/12/2015	*6.800,00*
TOTAL	***129.200,00***

3.2 Andreia de Oliveira Schlogl (CPF 020.085.859-99), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), chefe da unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), pró-reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
18/4/2013	*4.000,00*
14/11/2013	*7.800,00*
7/2/2014	*3.000,00*
1/10/2014	*5.800,00*
9/4/2015	*4.800,00*
7/8/2015	*2.000,00*
17/9/2015	*2.000,00*
19/11/2015	*4.800,00*
20/11/2015	*4.800,00*
11/2/2016	*4.800,00*
15/4/2016	*4.800,00*
5/5/2016	*7.800,00*
30/5/2016	*7.800,00*
26/7/2016	*4.800,00*
3/10/2016	*7.800,00*
31/10/2016	*15.600,00*
TOTAL	***92.400,00***

3.3 Andreia de Oliveira Schlogl (CPF 020.085.859-99), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), chefe da unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), pró-reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças substituto à época dos fatos e Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), na condição de diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
3/3/2015	*4.800,00*
3/3/2016	*4.800,00*
TOTAL	***9.600,00***

3.4 Andreia de Oliveira Schlogl (CPF 020.085.859-99), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), chefe da unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação substituta à época dos fatos e Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), pró-reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças substituto à época dos fatos, nas condições de pró-reitor e de diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
4/5/2015	*4.800,00*
12/6/2015	*4.800,00*

30/9/2015	*4.800,00*
16/8/2016	*5.800,00*
TOTAL	***20.200,00***

3.5 Andreia de Oliveira Schlogl (CPF 020.085.859-99), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), chefe da unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação substituta à época dos fatos, Lucia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00), pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos e Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), na condição de diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
17/7/2015	*4.800,00*

3.6 Andreia de Oliveira Schlogl (CPF 020.085.859-99), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), chefe da unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação substituta à época dos fatos, Lucia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00), pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
3/7/2013	***3.000,00***

3.7 Andreia de Oliveira Schlogl (CPF 020.085.859-99), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), chefe da unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), pró-reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
9/12/2015	***6.800,00***

3.8 Andreia de Oliveira Schlogl (CPF 020.085.859-99), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), chefe da unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), pró-reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças substituto à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de diretora de Contabilidade e Finanças:'

DATA	***VALOR (R$)***
6/6/2013	***6.800,00***

EXAME TÉCNICO

11. Em cumprimento ao despacho do titular da Secex/PR (peça 62), foi promovida a citação de Andreia de Oliveira Schlogl (Ofício 501/2017, peça 64 e 798/2017, peça 105), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (Ofício 502/2017, peça 65), Edilson Sergio Silveira (Ofício 505/2017, peça 67 e 869/2017, peça 104), Graciela Inês Bolzon de Muniz (Ofício 503/2017, peça 66), Lucia Regina Assumpção Montanhini (Ofício 506/2017, peça 68), Júlio Cezar Martins (Ofício 507/2017, peça 69), André Santos de Oliveira (Ofício 509/2017, peça 71), Denise Maria Mansani Wolff (Ofício 511/2017, peça 73), Guiomar Jacobs (Ofício 508/2017, peça 70), Josiane de Paula Ribeiro (Ofício 510/2017, peça 72).

12. Apesar de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Andreia de Oliveira Schlogl terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atestam os avisos de recebimento (AR) que compõe as peças 80, 108 e 112, não atenderam a citação e não se manifestaram quanto às irregularidades

verificadas.

13. Os demais responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram emitidos e apresentaram suas alegações de defesa conforme documentação detalhada no corpo desta instrução.

14. Todavia, antes de adentrar na análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis, considerando os recorrentes argumentos, cabe tecer algumas considerações sobre os processos em tramitação.

15. O processo de fiscalização iniciado por este Tribunal de Contas da União desencadeou a operação policial denominada de Operação *Research* e a consequente abertura do Inquérito Policial 1655/2016-SR/DPF/PR, da Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000, na 14ª Vara Federal de Curitiba/PR, e a instauração do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 na Universidade Federal do Paraná. Os supracitados processos estão sendo conduzidos e desenvolvidos pelos respectivos órgãos, concomitantemente, dentro das atribuições e responsabilidades de cada órgão.

16. Sobre esse aspecto esclarece-se, desde já, que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

17. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

18. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015 - Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 10.042/2015 - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 7.752/2015 - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.475/2015 - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.123/2014 - 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

19. Assim, esclarece-se desde já que não cabe a suspensão do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU. Tal fato não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias.

Andreia de Oliveira Schlogl

20. Andreia de Oliveira Schlogl, beneficiária dos pagamentos irregulares, foi citada por meio do Ofícios 501 e 798/2017-TCU/SECEX-PR (peças 64 e 105) em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná - UFPR, no valor total de R$ 272.800,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos/Análise

21. Não obstante a responsável tenha tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atestam os avisos de recebimento - AR que compõe as peças 108 e 112, encaminhados para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 117), não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas nos ofícios anexados às peças 64 e 105.

22. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da responsável em relação ao recebimento dos recursos desviados.

23. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos 47 (quarenta e sete) processos de pagamento em análise e pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.

Conceição Abadia de Abreu Mendonça

24. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 502/2017-TCU/SECEX-PR (peça 65), pelo valor histórico de R$ 272.800,00, em razão de ter dado início aos processos de pagamento mediante a elaboração da relação de beneficiários de bolsas de auxílio a pesquisador, bolsas de estudos, bolsas de estudos no país, bolsas de estudo internacional, bolsas sênior e bolsas de iniciação científica, dentre outras, nos processos de pagamento

relacionados na peça 58, a pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná - UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, agravado ainda pelo fato de que inexistirem processos administrativos que autorizassem a realização dos pagamentos, bem como documentos que evidenciassem a realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas a UFPR.

Argumentos/Análise

25. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento - AR que compõe a peça 80, encaminhado para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 118), não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 65.

26. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da servidora. De maneira diversa, todas evidências existentes apontam para a conduta dolosa e deliberada da responsável com o intuito de fraudar e desviar os recursos públicos em análise.

27. Ademais, em depoimento prestado a Polícia Federal (peça 119), Conceição apresentou detalhes e confessou sua participação espontânea, de forma dolosa, na elaboração e execução dos procedimentos fraudulentos que culminaram no desvio de recursos públicos da universidade em valores que superaram R$ 7 milhões.

28. Este TCU já se pronunciou por diversas vezes a respeito da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 para os casos em que se constata o dolo ou a má-fé do servidor público com o objetivo de se desviar bens ou recursos públicos:

'A penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) é aplicada pelo TCU para irregularidades de gravidade extrema, em situações em que se constata o dolo ou a má-fé do responsável para a produção de desvio de bens e valores públicos (Boletim de Jurisprudência 191/2017 - Acórdão 8794/2017 Primeira Câmara (tomada de contas especial, relator ministro Vital do Rêgo)'.

'A fraude praticada por servidor público no intuito de obter vantagem pecuniária para si é conduta grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/92) (Boletim de Jurisprudência 55/2014 - Acórdão 2445/2014-Plenário (recurso de reconsideração, relator ministro Benjamin Zymler)'.

29. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos 47 (quarenta e sete) processos de pagamento em análise, pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992 e pela aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Graciela Inês Bolzon de Muniz

30. Graciela Inês Bolzon de Muniz, pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação substituta à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 503/2017-TCU/SECEX-PR (peça 66), pelo valor histórico de R$ 259.200,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná - UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 88 a 100, 113, 114, 116 e 121)

31. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 88 e anexou os demais documentos constantes das peças 89 a 100, bem como alegações complementares juntadas às peças 113, 114, 116 e 121:

- Declaração da situação de Graciela Muniz na UFPR, cursos ministrados e alunos orientados (peça 89);

- Currículo *Lattes* da professora Graciela Muniz (peça 90);
- Regimento Interno da Pró-Reitoria de Proplan (peça 91);
- Organograma de concessão de bolsas e bolsas-auxílio (peça 92);
- Resolução 15/91-CA – Regimento da Reitoria da UFPR (peça 93);
- Portarias de nomeação de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e relatório de afastamentos de Edilson Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG (peça 94);
- Interrogatório de Conceição Mendonça à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 95);
- Interrogatório de Tania Catapan à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 96);
- Relatório de empenhos emitidos pela PRPPG no período de 2013 a 2016 (peça 97);
- Relatório de pesquisas e pesquisadores de Graciela Muniz (base Orcid – peça 98);
- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-01/2011 (peça 99);
- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-02/2010 (peça 100);
- Declarações emitidas por Conceição Mendonça e Tania Catapan ao longo do período da fiscalização da Secex/PR (peça 113, pp. 6-15); e processo administrativo disciplinar e ação de improbidade administrativa promovida pela UFPR em face de Conceição Mendonça, Tania Catapan, dos beneficiários dos recursos e de outras pessoas identificadas no inquérito policial (peça 113, pp. 16-83);
- Depoimentos prestados no processo administrativo disciplinar da UFPR por Conceição Mendonça (peça 114, pp. 4-16), André de Oliveira Santos (peça 110, pp. 7-15), Guiomar Jacobs (peça 110, pp. 16-23) e Marcelo Henrique Ávila de Matos (peça 110, pp. 24-29);
- Decisão Final do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, que decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 121).

32. Graciela apresenta inicialmente dados relacionados à estrutura e complexidade da universidade como um todo, seu orçamento, número de servidores e alunos. Na sequência traz informações específicas da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG. Assinala que no período de 2013 a 2016 foram emitidos 9.068 empenhos (peça 97), os quais poderiam incluir vários beneficiários.

33. Acrescenta que o total empenhado foi de R$ 115.172.812.28, o que demandaria uma estrutura administrativa complexa, escalonada e com repartição de competências.

34. No tocante às competências, registra que foi adotado um modelo de formalização dos procedimentos por Conceição Mendonça, servidora responsável pela seção de controle e execução orçamentária desde 2004, que decidia quais os documentos que deveriam estar presentes em cada um dos protocolos.

35. Assim, os processos de pagamento eram autuados com papéis que, embora simplórios, eram adequados para transparecer que dispunham de informações verídicas e fidedignas, capazes de ludibriar aqueles que não possuíam experiência burocrático-administrativa.

36. Desta forma, atuando na condição de substituta do ex-pró-reitor em suas ausências, assinava empenhos e praticava atos de liquidação de despesa que dependiam de ato prévio emanado por servidora competente, ocupante de cargo de confiança, com atribuições adequadas à tarefa.

37. Entende que não teria responsabilidade solidária com Conceição Mendonça, uma vez que não se tratava de equívocos comuns, mas de adulteração de informações deliberadamente praticadas pela referida servidora, a qual tornava as informações parcialmente verídicas.

38. Assim, considerando que o ato administrativo precedente foi dolosamente ilícito, praticado com o intuito de enganar o superior hierárquico, não haveria equívoco do controle interno realizado por Graciela, haja vista que os atos praticados por Conceição gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, especialmente pelo fato de a servidora ocupar cargo de confiança.

39. Acrescenta que possuía plena confiança de que os processos que lhe eram encaminhados eram legítimos, haja vista a relação hierárquica que impõe aos servidores o dever de ser leal às instituições a que servirem (Lei 8.112/1990, at. 116, inc. II), bem como o fato de que não haveria nenhum motivo para que desconfiasse da atuação de Conceição, considerando a condição de normalidade na conduta da servidora por mais de uma década atuando no cargo de confiança.

40. Na sequência apresenta aspectos relacionados à organização estrutural da PRPPG regulamentados na Resolução 15/91 e supostamente no Regimento Interno da PRPPG (peças 91 e 93). Todavia, ressalta-se, desde

já, que as transcrições apresentadas e o Regimento Interno anexado dizem respeito ao Regimento Interno da Proplan e não da PRPPG.

41. Com fundamento nos referidos normativos a responsável assevera que não há previsão do cargo de vice-pró-reitor ou pró-reitor substituto, uma vez que a substituição seria eventual ou esporádica, as quais acabaram por se tornar constantes em relação à concessão de bolsas.

42. Adiciona que os processos de concessão de bolsa e bolsa-auxílio lícitos eram devidamente instruídos pelo fato de serem deflagrados pelos programas de pós-graduação, mediante requerimentos e documentação pertinentes, e então encaminhados à Seção de Planejamento e Controle Financeiro para a instrução financeira, momento em que eram praticadas as ilegalidades.

43. Assim, uma vez que as notas de empenho não eram preenchidas com os nomes dos beneficiários, mas com outras expressões, era anexada à nota de empenho uma lista de credores (verdadeiros e falsos) e seus respectivos CPFs, documentos que eram então encaminhados ao pró-reitor da PRPPG para assinatura. Haja vista a ausência reiterada do pró-reitor, a responsável, com boa-fé e confiante no serviço prestado por Conceição Mendonça, apunha sua assinatura.

44. A seguir apresenta organograma da concessão de bolsas e bolsas- auxílio, anexado também à peça 92, desde a solicitação pelos programas de pós-graduação até o efetivo pagamento no DCF-Proplan, por meio do qual assevera que seria impossível à pessoa que assinava os processos de pagamento, na condição de pró-reitor da PRPPG, exercer um controle procedimental, por três razões básicas:

'(...) porque o SIAFI não lhe permite o acesso; porque seria impraticável que um pró-reitor, antes de assinar os atos concessivos das bolsas, revisasse cada um dos nomes e CPF dos credores indevidamente, totalizando, em média, cerca de 2.000 mil beneficiários por mês; porque não tinha acesso às listas originais para contrapor aos nomes das listas finais, pois os sistemas não se comunicavam.'

45. Considerando os mencionados fatores, afirma que era preponderante a relação de confiança entre os servidores que desempenham suas funções mediante relações de coordenação, haja vista que seria descabido que houvesse a revisão de todos os atos praticados pelo Setor de Planejamento e Controle Financeiro.

46. Acrescenta que nas relações de subordinação da estrutura administrativa, ao se delegar competências à servidora, que passa a ocupar cargo de confiança, passa-se também um 'carimbo' que atesta a confiança da Administração Pública, que não poderia ser questionada sem fundada desconfiança.

47. Assim, Graciela entende que não pode ser responsabilizada pelo fato de que a servidora Conceição gozava de confiança legítima conferida por atos administrativos de *outrem* (peça 94), percebendo vencimento de cargo em comissão por mais de doze anos, e que somente desconfiança fundada poderia levar à pratica de ato contra Conceição Mendonça.

48. Sobre esse aspecto, transcreve trecho do voto condutor do Acórdão 1581/2017-1ª Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

49. Assim, considera que seria desarrazoado responsabilizar o dirigente máximo da autarquia por atos criminosos dos escalões inferiores, cometidos por servidores que sequer estavam sob sua subordinação e que, ainda que estivessem, os julgados recentes do TCU estariam se pronunciando no sentido da inexistência de responsabilidade da chefia por ato de seus subordinados, a exemplo do exposto no voto condutor do Acórdão 1581/2017-1ª Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

50. Adiciona que a responsável não escolheu, nomeou ou manteve Conceição no cargo em confiança que a servidora exercia e que desconhecia os atos ilegais praticados, conforme registrado em depoimento prestado por Conceição à Polícia Federal:

'(...) que Edilson Sérgio Silveira [então Pró-Reitor] nada sabia a respeito das fraudes, Graciela Inês assinou a maioria dos processos, porque Edilson estava sempre viajando, que ela também nada sabia a respeito das fraudes (...)'

51. Ao final, requer, dentre outros, o sobrestamento do processo, enquanto tramitar o processo criminal (autos 05.2017.4.04.7000 da Justiça Federal do Paraná).

Análise

52. A ex-pró-reitora substituta da PRPPG foi citada no presente processo de tomada de contas especial em razão de ter atestado de forma irregular a liquidação da despesa nos 45 (quarenta e cinco) processos financeiros em que foram realizados pagamentos irregulares em favor de Andreia de Oliveira Schlogl, no valor total de R$ 259.200,00, por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Conceição Mendonça.

53. Esclarece-se que a responsável não está sendo chamada a responder pelos atos emanados pela chefe

da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG, seja por culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, tampouco infere-se que a ex-pró-reitora substituta tenha participado do esquema criminoso implantado na PRPPG, mas sim em razão da conduta descrita no ofício citatório, acima reproduzida de forma resumida.

54. Não obstante Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 119), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora substituta na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade de Graciela Muniz em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenadora de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

55. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

56. Desta forma, ainda que a ex-pró-reitora não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que a responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado se considera inconcebível que tenha atestado a regular liquidação da despesa de todos os 215 (duzentos e quinze) processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

57. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

58. Frise-se que a atuação da ex-pró-reitora no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura nas 215 (duzentas e quinze) relações fraudulentas de beneficiários, ao longo de quatro anos, a ex-pró-reitora atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deveriam ser pagas.

59. Ademais, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não eram adequados, como justifica a responsável. Não havia nos processos qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, pp. 18-60).

60. De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos supracitados documentos, a solicitação do chefe do departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, pp. 1-17).

61. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos de Conceição Mendonça gozavam de presunção de veracidade e legitimidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. A suposta presunção não seria absoluta, além de que, no caso sob análise, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções.

62. Deste modo, a mera aposição da assinatura por parte da responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos. Destaque-se que não se trata de questionar os atos realizados pela servidora subordinada que atuava na função de confiança de chefe da UOF/PRPPG, mas sim de atuar em conformidade com os normativos que regem os procedimentos relacionados à regular execução das despesas públicas, no presente caso a regular liquidação das despesas.

63. Efetivou-se na PRPPG uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

64. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras de Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 119):

'(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos

pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)'

'(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)'

'(...) na UFPR em geral quando o pró-reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)'

'(...) como os processos vinham assinados pelos pró-reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)'

65. Além disso, no voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela ministra relatora Ana Arraes que, ao contrário do exposto pelos responsáveis, Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que já havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

66. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade de Graciela Muniz em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

67. Ademais, o testemunho de Conceição Mendonça e os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora substituta da PRPPG (Denúncia MPF - peça 120), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

68. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constatada a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

'Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 – 1ª Câmara, relator Walton Alencar Rodrigues).'

69. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Cabe lembrar que o ex-pró-reitor titular da PRPPG, Edilson Silveira, foi condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

70. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pela ex-pró-reitora seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte da ex-pró-reitora, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

71. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitora substituta da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta da PRPPG está sendo responsabilizada nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de 45 (quarenta e cinco) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 259.200,00, e que é responsável

pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista que está sendo responsabilizada por ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 6.946.133,10.

Edilson Sergio Silveira

72. Edilson Sergio Silveira, pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, foi citado por meio dos Ofícios 505 e 869/2017-TCU/SECEX-PR (peças 67 e 104), pelo valor histórico de R$ 13.600,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná - UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 110 e 111)

73. O responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 110, pp. 1-46, e demais documentos anexados nas peças 110 e 111:

- Documentos que atestam que Edilson Silveira não atuou em todos os processos de pagamento que lhe foram imputados (peça 110, pp. 47-57);
- Currículo *Lattes* do Professor Edilson Silveira (peça 110, pp. 58-75);
- Resolução UFPR 10/2015-Coplad que estabelece o Regimento Interno e o Organograma da Auditoria Interna da UFPR (peça 110, p. 76-87);
- Relatório 201601667 da Controladoria Geral da União no Estado do Paraná (peça 110, pp. 88-130);
- Ofícios, e-mails e informações extraídos da rede social *Facebook* relativos ao período da fiscalização do TCU (peça 110, pp. 131-153);
- Denúncia formulada pelos gestores da UFPR à Polícia Federal em 2/12/2016 (peça 110, pp. 154-284 e peça 111, pp. 1-10);
- Solicitação de abertura de processo administrativo disciplinar contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan em 5/12/2016 (peça 111, pp. 11-12);
- Portaria de instauração de processo administrativo disciplinar datado de 16/12/2016 (peça 111, pp. 15-16);
- Portarias de exoneração das funções de confiança exercidas pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan publicada em 7/12/2016 (peça 111, pp. 17-18);
- Depoimento de Conceição Abadia Abreu Mendonça na Polícia Federal (peça 111, pp. 19-51);
- Declarações do ex-reitor Zaki Akel Sobrinho (peça 111, pp. 52-54);
- Declarações do reitor Ricardo Marcelo Fonseca (peça 111, pp. 55-58);
- Depoimento de Vania Aparecida Vicente, coordenadora geral dos cursos de pós-graduação, de setembro de 2013 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 111, pp. 63-74);
- Depoimento de Silvia Kikuchi Igarashi, administradora lotada na Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 111, pp. 75-82);
- Depoimento de Claudia Pereira Krueger, coordenadora da Unidade de Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de 2008 a 2010, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 111, pp. 83-89);
- Depoimento de Mariluci Alves Maftum, coordenadora da unidade de Iniciação Científica - IC da PRPPG, de abril de 2014 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 111, pp. 92-100).
- Depoimento de Maria de Fatima Montovani, coordenadora da Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de junho de 2010 a maio de 2014, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 111, pp. 103-110);

- Depoimento de Sergio Scheer, pró-reitor da PRPPG, de janeiro de 2009 a março de 2013, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 111, pp. 111-120);

- Reprodução dos mesmos depoimentos supracitados (peça 111, pp. 121-182).

74. Em suas alegações de defesa Edilson Silveira requer inicialmente a exclusão de sua responsabilidade sobre o processo financeiro de pagamento denominado 'PAGAMENTO DE BOLSA DE ESTUDO REF. NOV/2015, PROC 210408/15-12, PRPPG', no qual foi autorizado o pagamento de R$ 6.800,00 a Andreia de Oliveira Schlogl. Registra que, embora conste seu nome no processo de pagamento, não assinou a liquidação desta despesa, a qual teria sido liquidada pela professora Graciela Muniz, conforme assinatura aposta no processo.

75. Na sequência o ex-pró-reitor da PRPPG apresenta um breve histórico de sua atuação discente e docente, desde sua graduação no curso de física na Unicamp até a realização de seu pós-doutorado nos Estados Unidos, sua aprovação em concurso público da UFPR em 1999 e sua vasta produção acadêmica, conforme evidencia seu currículo *lattes* (peça 110, pp. 58-75).

76. Registra que foi convidado em 2013 pelo ex-reitor Zaki Akel Sobrinho para assumir o cargo de pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UFPR - PRPPG com a missão de aprimorar os programas de pós-graduação da universidade, que nas avaliações da Capes estavam em posição inferior aos estados vizinhos do sul e sudeste.

77. Tendo em vista esse objetivo, teria realizado uma gestão voltada à melhoria da qualidade das pesquisas na UFPR, por meio da celebração de parcerias com outras instituições nacionais e internacionais, de modo que viajava com frequência para participar de diversos fóruns, conselhos e comissões, além de integrar e de exercer funções de direção e de presidência nestes fóruns, conselhos e comissões. As frequentes viagens que realizava seriam um dos motivos que levaram a pró-reitora substituta, Graciela Muniz, a assinar a quase totalidade dos processos de pagamento.

78. Assinala que o relatório da CGU (peça 110, pp. 88-130) atesta o êxito de seu trabalho, haja vista o atingimento da maioria das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional, relativas à pesquisa e pós-graduação, bem como os demais avanços alcançados.

79. Além disso, no que concerne ao controle, registra que a CGU referendou a eficiência do Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação - Siga, implantado pela PRPPG durante sua gestão.

80. Na sequência passa a tratar da fraude que teria sido engendrada pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da Seção de Controle da PRPPG há 13 anos, em conluio com a servidora Tania Catapan, secretária da PRPPG e servidora púbica desde 1976, especialmente com recursos oriundos do Programa de Apoio à Pós-graduação - Proap.

81. Registra que os auxílios financeiros concedidos por meio do Proap, regulamentado pela Portaria Capes 156/2014 (peça 7), são destinados a apoiar os programas de pós-graduação, propiciando material de consumo, passagens, diárias, alimentação e outros serviços necessários ao desenvolvimento de uma pesquisa e tem valores variáveis, de forma diversa das bolsas de estudos concedidas aos alunos matriculados nos programas de pós graduação *stricto sensu*, regulamentados pela Resolução UFPR 65/09-Cepe (peça 6), que tem valores fixos.

82. Assim, considera que o fato de o auxílio a ser pago em dado momento ser superior ao valor de uma bolsa não seria indicativo de fraude, haja vista que o auxílio financeiro a pesquisador concedido pelo Proap pode superar esse valor, a depender do custo do equipamento a ser adquirido, do valor do livro a ser editado, das despesas necessárias à participação de evento no exterior, etc.

83. Na sequência passa a tratar dos procedimentos relacionados à concessão do auxílio financeiro. Informa que o processo de concessão de auxílios a pesquisadores inicia com a solicitação escrita de determinado programa de pós-graduação à PRPPG. Essa solicitação daria início a um processo administrativo físico. Competia a Conceição Mendonça, na condição de chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, cadastrar o destinatário do auxílio no Siafi.

84. Esse processo administrativo seria então arquivado por Tania Catapan e Conceição Mendonça e autuava-se o processo financeiro, também em meio físico, com a solicitação de pagamento (peça 36). O processo financeiro era então por ela assinado, remetido ao pró-reitor da PRPPG para sua assinatura e, na sequência, encaminhado à Proplan para efetivação do pagamento.

85. Acrescenta que, conforme registrado por Conceição Mendonça em seu depoimento à Polícia Federal (peça 111, pp. 19-51), ela e a servidora Tania Catapan teriam forjado um processo administrativo fraudulento em março de 2013, tendo como beneficiários falsos pesquisadores com currículos igualmente falsos, e na

sequência dado início ao processo financeiro de pagamento. Uma vez que obtiveram sucesso, reiteraram a fraude mês a mês até serem descobertas no final de 2016.

86. Na sequência passa a tratar dos fatos ocorridos em decorrência do início da auditoria do TCU, bem como de sua atuação, juntamente com a pró-reitora da Proplan, Lucia Montanhini, e com a chefe da auditoria interna, Luciane Linczuk, na elucidação dos fatos apontados pela equipe de auditoria do TCU.

87. Registra que, de início, passou a cobrar insistentemente para que Conceição Mendonça entregasse a documentação solicitada pelo TCU (peça 110, pp. 175-177). Diante da falta de resposta e não tendo também encontrado os currículos solicitados, solicitou ao setor de informática informações sobre as pessoas relacionadas pelo TCU (peça 111, pp. 196-214), o qual informou que inexistiam referências às pessoas relacionadas.

88. Acrescenta que passou então a buscar os beneficiários dos auxílios no Facebook e identificou a relação e amizade de vários beneficiários com as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 110, pp. 215-225). O passo seguinte tomado por Edilson Silveira juntamente com Lucia Montanhini e Luciane Linczuk foi a verificação dos valores recebidos pelos beneficiários no site do Portal da Transparência desde o ano de 2013, o que teria ampliado o escopo que vinha sendo investigado pelo TCU (2015-2016).

89. Registra que, diante de todas as provas levantadas, os servidores oficiaram o reitor da UFPR e no dia seguinte, em 2/12/2016, a documentação foi entregue ao superintendente da Polícia Federal (peça 110, pp. 154-284 e peça 111, pp. 1-10). Posteriormente, em 5/12/2016, a formulação da denúncia à Polícia Federal foi comunicada ao TCU (peça 4).

90. Na sequência, em 5/12/2016, Edilson Silveira teria solicitado à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas a abertura de processo administrativo disciplinar - PAD contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 111, pp. 11-12), cuja instauração se deu em 16/12/2016 (peça 111, pp. 15-16), e em 7/12/2016 as duas servidoras foram exoneradas das funções de chefia que exerciam (peça 111, pp. 17-18).

91. Sobre os controles assegura que não houve omissão ou falta de controle. Afirma que os controles existiam, mas não foram capazes de detectar a fraude.

92. Especificamente em relação à inexistência dos processos administrativos de concessão do auxílio, registra que as duas servidoras encarregadas de receber e arquivar tais processos estavam acumpliciadas para lesar o erário. Registra que as únicas alternativas seriam a existência de um terceiro servidor fiscalizando ambas, o que também poderia ser inefetivo ou ainda a participação do responsável, na qualidade de pró-reitor, examinar um a um todos os processos administrativos de concessão de bolsas e auxílio, hipótese em que a atividade finalística da PRPPG ficaria prejudicada.

93. Adiciona a sua defesa fotografia do ano de 2012 em que as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan aparecem com imensa pilha de documentos para serem assinados pelo pró-reitor da PRPPG, o que inviabilizaria o exame pormenorizado de cada um desses documentos, razão para a necessidade da segmentação de funções entre os servidores dentro da estrutura hierárquica da PRPPG.

94. Acrescenta trechos de depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 111, pp. 63-182), instaurado pela UFPR, nos quais os depoentes relatam o elevado volume e a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, a necessidade de delegação de funções e responsabilidades aos subordinados com base na premissa de se confiar nos trabalhos por eles realizados, e a impossibilidade de se verificar e controlar tudo.

95. Aduz que ainda que conferisse um a um os processos administrativos, ainda assim a fraude não seria evitada, haja vista que no início os processos administrativos foram forjados e os currículos falsificados. Inclusive, mesmo o currículo lattes não seria imune a fraudes, já que as informações nele inseridas são auto declaratórias.

96. Argumenta ainda que a criação de novas instâncias de controle dificultaria o trabalho daqueles que pretendem praticar uma fraude, porém dificilmente iriam impedir completamente a possibilidade de desvios e ainda poderiam trazer consigo a externalidade negativa de inviabilizar o atingimento da finalidade dos auxílios em razão da demora na sua concessão, a exemplo da participação em um congresso ou evento.

97. Discorda da informação registrada na instrução da Secex/PR acostada à peça 51, p. 15, de que os cerca de R$ 7 milhões desviados representariam 30% dos recursos destinados ao pagamento de bolsas na PRPPG, argumentando que em entrevista coletiva o atual reitor, professor Ricardo Marcelo Fonseca consignou que *'de 2013 a 2015, houve movimentação de R$ 725 milhões em bolsas e auxílios de pesquisa na universidade e que o montante desviado – R$ 7,3 milhões – significa 1% do total'*.

98. Reafirma que o desvio ocorreu devido ao fato de que as duas servidoras experientes, que ocupavam postos importantes, que conheciam os meandros do sistema e deveriam realizar o controle cometeram um crime.

Além disso, acrescenta que Conceição Mendonça conhecia o sistema como ninguém, pois trabalhava na Seção de Controle, Orçamento e Finanças da PRPPG desde 1995 e exercia a chefia da seção desde 2004, passando pelo mandato de três reitores, conforme corroboram trechos dos depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 111, pp. 63-182), nos quais os depoentes acrescentam ainda que jamais evidenciaram erros ou irregularidades nos procedimentos realizados por Conceição.

99. Argumenta que a responsabilidade pelas fraudes compete exclusivamente às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan. A primeira por exercer a chefia da unidade responsável pela prestação de contas e administração de programas de auxílios e a segunda por ter agido como cúmplice da primeira, na condição de Chefe da Secretaria da PRPPG.

100. Quanto à sua conduta, assevera que não pode ser responsabilizado por atos dolosos praticados pelas servidoras, pois conforme preceitua o *'Decreto-Lei 200/67, art. 80, § 2º, 'o ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas''*.

101. Discorre sobre o *'princípio da confiança legítima'*, incidente no âmbito das organizações, que se destinaria a conferir às pessoas a possibilidade (se não o dever) de confiar em que as demais pessoas não cometerão atos ilícitos, ou seja, que pautarão seus comportamentos conforme as normas jurídicas, princípio que no presente caso atuaria como excludente de tipicidade da imputação feita ao responsável, haja vista os depoimentos prestados no procedimento disciplinar da UFPR (peça 111, pp. 63-182) que sustentam que as servidoras gozavam da confiança de toda a comunidade acadêmica.

102. Trata também do princípio da pessoalidade ou intranscendência da pena (CF, art. 5º, XLV), segundo o qual não poderia ser responsabilizado por atos e crimes praticados exclusivamente por Conceição e Tânia.

103. Acrescenta que os atos de Conceição, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, diante dos quais era lícito ao ex-pró-reitor presumir que os processos financeiros estavam em conformidade com a lei, uma que não existiam indícios em sentido diverso.

104. Na sequência, apresenta tópicos jurisprudenciais e legais a respeito da importância da desconcentração administrativa e da impossibilidade de sua responsabilização por atos ilícitos praticados por seus subordinados, inclusive trecho do voto condutor do Acórdão 2.098/2007-1ª Câmara de lavra do ministro relator Augusto Nardes.

105. Sobre a vedação à responsabilidade objetiva, reafirma que não é autor dos atos criminosos, sendo inconcebível sua responsabilização por atos praticados por terceiros. Sobre esse aspecto traz decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que se opõem à responsabilização objetiva de gestores em razão da mera subordinação hierárquica (criminal e de improbidade administrativa).

106. Acrescenta que a responsabilidade no âmbito do TCU é subjetiva e que a jurisprudência exige, para que se possa concluir pela necessidade de apenação do gestor, a existência da irregularidade, autoria do ato examinado, culpa do agente e grau de culpa do agente. Entende que a irregularidade houve, porém a autoria seria exclusiva das servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan e que o ex-pró-reitor da PRPPG não teria sido omisso, não podendo ser responsabilizado por pretensa negligência.

107. Informa que quando assumiu a função de pró-reitor da PRPPG, em abril de 2013, todos os procedimentos administrativos de concessão e pagamento de auxílios estavam estabelecidos há vários anos e cumpriam as normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR, de modo que na condição de homem médio, não haveria razão plausível para que modificasse os procedimentos. Além disso, entende que se houvesse alguma necessidade de alteração nos procedimentos os órgãos de controle, a exemplo do TCU, CGU e da própria auditoria interna da Universidade, o teriam alertado.

108. Adiciona que Conceição Mendonça desempenhava as mesmas atribuições há vinte anos, sendo dez anos na condição de chefe da unidade, não havendo razão objetiva para desconfiar de sua idoneidade ou para substitui-la, conforme corroboram as declarações apresentadas pelo ex-reitor, professor Zaki Akel Sobrinho e do atual reitor, Ricardo Marcelo Fonseca.

109. Registra que, não obstante todo o exposto, com o intuito de aprimorar a prestação dos serviços, informatizar os procedimentos e unificar os sistemas, o que reflexamente poderia evitar a ocorrência de fraudes, estava em gestação no âmbito da PRPPG a inserção de novas funcionalidades no Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação - Siga, sendo que uma delas era a inclusão de um módulo de execução financeira dos investimentos em pesquisa, conforme noticiado em 14/7/2016.

110. Assim, considera um equívoco a conclusão registrada na matriz de responsabilidades (peça 59), na

coluna culpabilidade, que *'não há no presente momento evidências da existência de boa-fé do responsável, sendo razoável que o gestor tivesse adotado conduta diversa'*.

111. Sobre o tema, registra que a presunção da boa-fé é um dos princípios basilares do ordenamento jurídico, sendo uma das vertentes da garantia constitucional da presunção de inocência. Sendo assim, não caberia ao servidor demonstrar à Administração a boa-fé de sua conduta, mas sim a quem acusa desconstruir a presunção, mediante prova da voluntariedade da conduta e a intenção efetiva de lesar o erário.

112. Refuta ainda a alegação da existência de negligência no seu comportamento pelo fato de que tão logo surgiram os indícios de fraude, decorrente da auditoria da Secex/PR, teria atuado prontamente para apurar o crime em toda sua extensão reunindo provas de sua autoria e materialidade.

113. Registra que em decorrência de sua colaboração com os órgãos de controle o âmbito de apuração da fraude foi ampliado para o ano de 2013, foi identificado o envolvimento de Tania no esquema e se estabeleceu os vínculos pessoais entre as servidoras e os falsos pesquisadores.

114. Acrescenta que uma vez constatado o crime tomou as medidas que lhe cabiam, levou o fato à Polícia Federal e ao TCU e solicitou a instauração de processo administrativo disciplinar e a exoneração das servidoras de suas funções.

115. Sobre esse aspecto traz enunciado colhido da jurisprudência do TCU segundo o qual *'não se poderia atribuir responsabilidade ao gestor por falha procedimental de seus subordinados, cujo saneamento foi promovido pelos responsáveis tão logo tiveram conhecimento da ocorrência, o que afasta a incidência de multa por culpa in vigilando'* (Acórdão 3.778/2014-1ª Câmara – ministro Walton Alencar Rodrigues). Acrescenta que no caso vertente sequer se trata de falha procedimental, mas de crime doloso no qual os servidores buscavam ocultar os elementos que pudessem indicar sua prática.

116. Por fim requer, dentre outros, a exclusão sumária dos valores referentes ao processo 210408/15-12 imputados ao responsável, o acolhimento das alegações de defesa e o arquivamento do processo.

Análise

117. Registre-se inicialmente que o responsável foi ouvido também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

118. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

119. No presente processo de tomada de contas especial o ex-pró-reitor da PRPPG foi citado especificamente em relação aos dois processos de pagamento concedidos em favor de Andreia de Oliveira Schlogl, em que atestou a liquidação das despesas por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Conceição Mendonça.

120. Acata-se inicialmente o pedido de exclusão da responsabilidade do Edilson em relação ao processo financeiro de pagamento intitulado 'PAGAMENTO DE BOLSA DE ESTUDO REF. NOV/2015, PROC 210408/15-12, PRPPG' (peça 110, p. 54-57), no valor de R$ 6.800,00, haja vista que embora conste seu nome e matrícula na relação de beneficiários (peça 110, p. 57), a assinatura aposta sobre o carimbo de Edilson, a qual representa o atesto de liquidação da despesa, pertence à ex-pró-reitora substituta da PRPPG, Graciela Inês Bolzon de Muniz.

121. Assim, a responsabilidade de Edilson Silveira, registrada nos subitens 3.7 e 3.8 da instrução inicial (peça 60), transcrita no item 10 desta instrução, fica reduzida a um processo financeiro de pagamento:

DATA	VALOR (R$)
6/6/2013	6.800,00

122. Diversos argumentos apresentados pelo responsável, não relacionados diretamente com a conduta descrita no ofício citatório, já haviam sido registrados na defesa apresentada no processo de representação TC 034.726/2016-0, cuja análise realizada pela Secex/PR foi incorporada ao relatório do Acórdão 2530/2017-Plenário e às conclusões da ministra relatora Ana Arraes registradas no respectivo voto.

123. Na mesma linha já adotada naquela ocasião, de forma resumida, repisam-se os seguintes pontos:

124. Assiste razão ao responsável nas alegações de que, após tomar conhecimento dos indícios de

irregularidade identificados pela Secex/PR, agiu no sentido de cobrar de Conceição Mendonça a disponibilização dos documentos e informações requeridas pela equipe de fiscalização, promoveu levantamentos que possibilitaram identificar a relação dos falsos beneficiários com Conceição Mendonça e Tania Catapan, exonerou e instaurou processos administrativos disciplinares contra as duas servidoras, oficiou o reitor a respeito das irregularidades e entregou a documentação pertinente à Polícia Federal. Frise-se, todavia, que a atuação dos gestores da UFPR só teve início após a identificação da fraude pela equipe de fiscalização do TCU.

125. Todavia, não procede a informação de que a ampliação do escopo da auditoria para o início de 2013 e a participação da Polícia Federal tenham sido decorrentes da atuação dos gestores da UFPR, pois naquele momento a Secex/PR já havia ampliado o escopo e levantado os valores desviados em todo o período de ocorrência da fraude (2013 a 2016), bem como comunicado formalmente a Polícia Federal os indícios de fraude e de desvios de recursos que estavam ocorrendo na UFPR.

126. Com relação ao relatório da CGU (peça 110, pp. 88-130), as conclusões emitidas não alteram o entendimento pela irregularidade ou pela culpabilidade do responsável, uma vez que a auditoria da CGU não tratou especificamente e nem emitiu parecer a respeito das ocorrências objeto deste processo de TCE.

127. A deliberação segundo a qual o gestor não poderia ser responsabilizado por falha procedimental de seus subordinados que tenha sido saneada logo após o seu conhecimento (Acórdão 3.778/2014 - 1ª Câmara) não se aplica à situação do responsável nestes autos.

128. Naquele processo, tratou-se da responsabilização do diretor-presidente e do diretor-administrativo da Manaus Energia S.A. em decorrência da publicação intempestiva de aditivos contratuais. Os diretores não eram diretamente responsáveis pela publicação dos aditivos, não houve prejuízo e a falta de publicação já havia sido corrigida, tanto que o questionamento ficou restrito à intempestividade. Tal entendimento não pode ser extrapolado para os presentes autos, em que há prejuízo quantificado em mais de R$ 7 milhões e os pagamentos foram autorizados pelo pró-reitor ou sua substituta, como ordenadores de despesa.

129. Especificamente em relação à conduta objeto da citação neste processo de TCE, cabe destacar que o que se pretende é avaliar a culpabilidade do ex-pró-reitor em razão do atesto irregular da liquidação das despesas no processo de pagamento que teve como um de seus beneficiários Andreia de Oliveira Schlogl, no valor total de R$ 6.800,00.

130. Assim, não obstante Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 111, pp. 19-51), tenha excluído a responsabilidade dolosa do ex-pró-reitor na execução da fraude, bem como afirmado que o mesmo não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pelo responsável, subsiste a responsabilidade de Edilson Silveira em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenador de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

131. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

132. Desta forma, ainda que o ex-pró-reitor não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que o responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado não poderia ter atestado a regular liquidação da despesa de todos os 12 processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

133. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

134. Frise-se que a atuação do ex-pró-reitor no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários o ex-pró-reitor atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deviam ser pagas.

135. Ressalte-se que nos processos financeiros de pagamento fraudulentos não havia qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho,

cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, pp. 18-60). De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos referidos documentos, a solicitação do chefe do departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, pp. 1-17).

136. Outrossim, embora possa se considerar que os altos valores pagos não seriam, por si só, indicativos de fraude, especialmente pelo fato de os auxílios financeiros concedidos com recursos do Proap serem destinados à outras finalidades que não o pagamento de bolsas (art. 7º da Portaria Capes 156/2014 - peça 7), as quais teriam valores variáveis. Por outro lado, pela natureza dessas despesas, os pagamentos deveriam ser esporádicos e dificilmente teriam valores arredondados, diferentemente do que ocorria nos pagamentos fraudulentos efetivados na PRPPG/UFPR. Além disso, o fato de os valores serem mais elevados que o valor mensal de uma bolsa reforça a necessidade de existência de informações adicionais ao processo financeiro para minimamente indicar ao ordenador de despesa a regularidade das despesas que estaria autorizando.

137. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos de Conceição Mendonça gozavam de legitimidade e idoneidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estavam estabelecidos há vários anos. No caso da UFPR, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções. A mera aposição da assinatura por parte do responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos.

138. Ou seja, efetivou-se uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

139. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras de Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 111, pp. 19-51):

'(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)'

'(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)'

'(...) na UFPR em geral quando o pró-reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)'

'(...) como os processos vinham assinados pelos pró-reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)'

140. Além disso, no voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela ministra relatora Ana Arraes que ao contrário do exposto pelos responsáveis, Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que já havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

141. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade de Edilson Silveira em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

142. Ademais, o testemunho de Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor da PRPPG

(Denúncia MPF - peça 120), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

143. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

'Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 – 1ª Câmara, relator Walton Alencar Rodrigues)'.

144. Pesa também a favor do responsável o fato de que após tomar conhecimento das irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização da Secex/PR, tomou providências com vistas a auxiliar a obtenção de documentos solicitados pela equipe de auditoria, a aprofundar a identificação dos responsáveis e dos beneficiados pela fraude e a levar ao conhecimento da autoridade policial a irregularidade identificada, não obstante a PF já estivesse atuando conjuntamente com a equipe do TCU.

145. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Não obstante a gestão da PRPPG competisse ao titular da pró-reitoria, cabe relembrar que o ex-pró-reitor já foi apenado no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

146. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pelo ex-pró-reitor seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte do ex-pró-reitor, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

147. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitor da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual poderá levar em consideração a pena já aplicada no subitem 9.2 do Acórdão 2.530/2017-Plenário, o fato de que o ex-pró-reitor da PRPPG está sendo responsabilizado nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas em um processo financeiro de pagamento, no valor total de R$ 6.800,00, e que é responsável efetivamente em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista que atestou a liquidação de um total de 12 (doze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 216.500,00.

Diretores do Departamento de Finanças e Controle (DCF/Proplan)

148. Considerando que os servidores que atuaram na condição de diretores do DCF foram citados em razão da mesma conduta, divergindo somente em relação aos processos financeiros em que atuaram e ao valor do débito, bem como a similaridade das informações apresentadas pelos servidores, as quais em geral eram praticamente idênticas, salvo poucas informações adicionais apresentadas individualmente, seus argumentos e as análises das alegações de defesa serão agrupadas e sintetizadas em conjunto neste tópico.

149. Os servidores, na condição de diretores DCF/Proplan, foram citados em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de empenho e liquidação de despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, tais como o contrato, ajuste ou acordo firmado, comprovação do desenvolvimento ou da realização de pesquisas, estudos ou serviços executados, de forma que não era possível apurar a veracidade da origem, do objeto e do montante a ser pago, bem como do direito adquirido pelos credores relacionados, em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná - N.E.O.F.

Guiomar Jacobs

150. Guiomar Jacobs foi citada por meio do Ofício 508/2017-TCU/SECEX-PR (peça 70), pelo valor histórico de R$ 139.000,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em 22 (vinte e dois) dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl.

André Santos de Oliveira

151. André Santos de Oliveira foi citado por meio do Ofício 509/2017-TCU/SECEX-PR (peça 71), pelo valor histórico de R$ 99.200,00, pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em 18 (dezoito) dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl.

Josiane de Paula Ribeiro

152. Josiane de Paula Ribeiro foi citada por meio do Ofício 510/2017-TCU/SECEX-PR (peça 72), pelo valor histórico de R$ 9.600,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em dois dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl.

Denise Maria Mansani Wolff

153. Denise Maria Mansani Wolff foi citada por meio do Ofício 511/2017-TCU/SECEX-PR (peça 73), pelo valor histórico de R$ 4.800,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em um dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl.

Júlio Cezar Martins

154. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 507/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico total de R$ 265.000,00, sendo que, em razão da conduta supracitada, pelo valor de R$ 20.200,00, especificado no subitem 3.4 da instrução inicial (peça 60), pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em quatro processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl.

Argumentos

155. André Santos de Oliveira apresentou suas alegações de defesa à peça 82, Josiane de Paula Ribeiro à peça 86, Júlio Cezar Martins à peça 84, Denise Maria Mansani Wolff à peça 85 e Guiomar Jacobs à peça 83.

156. Júlio Cezar Martins foi também citado, na condição de pró-reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças substituto, pela autorização dos pagamentos irregulares, no valor de R$ 265.000,00, os quais englobam o valor de R$ 20.200,00, haja vista que nestes quatro processos o servidor atuou tanto como diretor do DCF quanto como pró-reitor da Proplan. A conduta caracterizada pela autorização dos pagamentos irregulares será analisada neste processo em tópico subsequente.

157. Foi registrado pelos responsáveis que o DCF/Proplan não possui competência legal para fiscalizar requisitos acadêmicos dos projetos educacionais desenvolvidos pela PRPPG e que de acordo com as Normas de Execução Orçamentaria e Financeira - NEOF a missão da Proplan não lhe permite fiscalizar critérios e assuntos de escopo acadêmico, a exemplo do destino das bolsas de estudos, limitando sua competência a contabilização dos pagamentos empenhados e liquidados pela PRPPG e demais pró-reitorias, uma vez que se tratam de unidades administrativas independentes que se reportam diretamente à reitoria, com autonomia para gerir seus orçamentos.

158. Apresentam também a definição de diversos conceitos retirados da IN 10/1991, do Departamento do Tesouro Nacional (Manual de Despesas da União) e explanações sobre conceitos relacionados à despesa pública, suas etapas e seus estágios e reafirmam, no tocante a liquidação das despesas, que os servidores lotados no DCF não detinham qualquer gerenciamento sobre as despesas da PRPPG, uma vez que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações daquela pró-reitoria, não havendo permissão legal para que a Proplan/DCF exorbitasse de sua competência.

159. Registram que o sistema de gestão adotado pela UFPR ocorre por descentralização de créditos orçamentários e que as unidades administrativas (pró-reitorias) efetuam a movimentação de sua parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que possam executar, independentemente, as despesas orçamentárias, cabendo à Proplan/DCF a compatibilização do fluxo de pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste das despesas fixadas às novas projeções de resultados, naquilo que se denomina programação orçamentária e financeira.

160. Ou seja, a natureza jurídica do DCF/Proplan seria voltada para a contabilização dos recursos destinados em orçamento para todas as unidades administrativas da UFPR, sem que pudessem intervir nas decisões da PRPPG, tampouco fiscalizar critérios acadêmicos para concessão de benefícios e vantagens daquela pró-reitoria.

161. Defendem que seria ilícito imputar aos servidores lotados no DCF o ressarcimento por valores

malversados por autoridades responsáveis pela PRPPG, considerando que o TCU teria conhecimento de quem seriam os responsáveis e seus níveis de competência na universidade, conforme rol de responsáveis cadastrado no Siafi, nos termos do art. 2º, caput, da Lei Orgânica do TCU e art. 190, do Regimento Interno do TCU, cuja abrangência se restringiria, *a priori*, aos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas, dentre outros responsáveis por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, conforme art. 10 da IN TCU 63/2010.

162. Transcrevem as responsabilidades da Proplan e do DCF registradas no sítio www.proplan.ufpr.br/portal/sobre-a-proplan, reforçando que a Proplan não é a unidade ordenadora das despesas efetuadas pela PRPPG, a qual agiria com independência financeira e administrativa.

163. Apresentam também transcrição dos itens da NEOF que descrevem os itens que deverão constar dos processos de pagamento de bolsas (peça 34, pp. 45 e 52):

Das bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de bolsas deverão conter:

11.71 - Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos e o ***mês de competência****;*

11.72 - Duas (2) vias da relação com assinatura do ordenador de despesas;

11.73 - O nº da LC (lista de credores) do SIAFI, na capa do processo.

I. A LC só será necessária quando houver mais de 1 (um) bolsista no processo.

Os itens 11.12 a 11.14:

Dos processos em geral

Todos os processos deverão conter:

11.12 - Solicitação de compra/serviço do interessado ao setor/departamento;

11.13 - Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (fonte de recursos, programa de trabalho, natureza da despesa), assinada pelo orçamentário responsável do setor e pelo respectivo ordenador de despesas.

11.14 - Autorização de empenho - AE, assinada pelo orçamentário responsável do setor e pelo respectivo ordenador de despesas.

(...)

164. Reafirmam assim que a verificação dos processos financeiros de pagamento realizada pelo DCF/Proplan é limitada, restringindo-se à análise de documentação contábil e financeira, em momento posterior ao atesto e à liquidação da despesa pelo pró-reitor da PRPPG, não havendo permissão legal para que os servidores do DCF fiscalizassem currículos e critérios acadêmicos para concessão de benefícios educacionais.

165. Adicionam que os processos de pagamento enviados pela PRPPG eram simplíssimos, contendo de duas a três folhas, sendo de competência do DCF apenas conferir dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

166. Alegam que uma vez liquidada a despesa pelo ordenador de despesas da PRPPG, tinham o dever funcional de atestar o cumprimento dos termos contratuais, ajustes e contratos, não podendo impedir o curso dos processos sob sua responsabilidade, haja vista que as despesas haviam sido empenhadas e liquidadas pela PRPPG, de forma que haveria aparência de legalidade aos processos, cabendo aos responsáveis apenas dar tratamento aos aspectos contábeis e financeiros.

167. Nesse aspecto voltam a enfatizar que este Tribunal cometeria equívoco neste processo por não compreender os estágios da despesa pública ao impor indevida responsabilidade aos servidores lotados no DCF, uma vez que estes não possuíam competência para empenhar e liquidar despesas.

168. Enfatizam que não haveria indícios mínimos que comprovassem o envolvimento dos responsáveis no desvio de verbas públicas, tampouco que tenham se beneficiado do desfalque promovido pelos servidores da PRPPG.

169. Argumentam que o presente processo de TCE não delimita o delito praticado pelos responsáveis, bem como não traz elementos de fato e de direito suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, nos termos do art. 5º, § 1º, incisos I a III, da IN TCU 71/2012.

170. Arguem que a tomada de contas especial possui natureza jurídica de direito penal, haja vista a possibilidade de aplicação de penalidades e da imposição de ressarcimento, de modo que não seria possível ao Poder Público, baseado em provas frágeis e em auditoria, reconhecer no procedimento de tomada de contas

especial a responsabilidade funcional do servidor público.

171. Alegam uma suposta ausência de tipificação nas condutas indicadas, em contrariedade ao art. 4º da IN TCU 35/2000, a exemplo do exposto seria a utilização da expressão *'desconformidade com as normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O. F.)'* no mandato de citação, de forma genérica, em afronta ao princípio da tipicidade e consequentemente à segurança jurídica.

172. Além disso, defendem que ao contrário do que fora registrado por este Tribunal, os servidores da Proplan/DCF teriam agido exatamente de acordo com as NEOF, motivo pelo qual a presente TCE seria absolutamente inepta, pois contrariaria os procedimentos estabelecidos e aprovados.

173. Acrescentam que incluir os responsáveis no mesmo 'projeto' de atos dolosos e eivados de má-fé levados a efeito por servidores da PRPPG, cujo objetivo foi assaltar os cofres públicos em proveito próprio e de seus comparsas seria inaceitável, haja vista que agiram dentro de suas competências e atribuições e com base em entendimento jurídico margeado de razoabilidade.

174. Consideram incompreensível a aplicação do instituto da solidariedade ao presente caso, por entender que os servidores da Proplan/DCF agiram de forma reta e proba, não tendo participado da trama criminosa, tampouco se beneficiado do expressivo numerário desviado, ao contrário dos servidores da PRPPG. Argumentam ainda que a auditoria, bem como a presente TCE, não avaliou os elementos de dolo e culpa, os quais deveriam ser o núcleo da responsabilização administrativa.

175. Argumentam que, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica do TCU, o responsável solidário seria todo o agente que deu causa ao dano juntamente com outra pessoa. No presente caso seriam os servidores da PRPPG, agentes públicos que arquitetaram o esquema de desvio de verbas e os coautores, terceiros que se beneficiaram indevidamente dos recursos públicos.

176. Defendem que para que se caracterize a solidariedade haveria de se ter conjunção de interesses e o imprescindível estabelecimento de vínculos entre aqueles que agem para a lesão ao erário, bem como a comprovação da existência de má-fé ou dolo, mediante ato consciente, orientado e desonesto do servidor. Além disso, justificam que não descumpriram seus deveres legais, não havendo na presente TCE registro de um único ato de burla, fraude ou ofensa à lei, restringindo-se a apontar nomes e valores.

177. Reforçam que não há no presente processo de tomada de contas especial indícios de que tenham se beneficiado do desvio de verbas e da conspiração tramada entre os servidores da PRPPG e os hipotéticos bolsistas, de forma que seria inaceitável admitir que teriam que devolver tais valores, já que não foram beneficiados bem como não contribuíram para o desfalque.

Análise

178. Inicialmente, antes de entrar no mérito das alegações de defesa dos responsáveis pertinentes à conduta descrita no documento citatório, cabe alguns esclarecimentos em relação a aspectos registrados pelos responsáveis em sua defesa.

179. Nos termos do art. 71, II, da CF/1988 compete ao TCU *'julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público'*.

180. O art. 5º, I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange:

'I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1° desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;'

181. Assim, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, agente público ou privado, que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário está sujeito à jurisdição e pode ser responsabilizado pelo TCU.

182. A IN TCU 63/2010 citada pelos servidores, trata especificamente das normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão a serem apresentados anualmente ao TCU. O art. 2º, *caput*, da Lei Orgânica do TCU e o art. 190, do Regimento Interno do TCU, fazem referência ao rol de responsáveis das unidades jurisdicionadas ao Tribunal que terão suas contas julgadas regularmente, não representando este rol de responsáveis qualquer limitação à possibilidade de responsabilização por esta Corte de Contas.

183. Outrossim, ao contrário do alegado pelos responsáveis, não só pode como deve o TCU reconhecer a responsabilidade funcional de servidor público, como de qualquer outro responsável (CF/1988, art. 71, II), com base em evidências processuais ou coletadas em auditoria, respeitado o contraditório e a ampla defesa, e aplicar as penalidades previstas em sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992, arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 61).

184. Para que possa ser realizada a análise das alegações de defesa dos servidores é necessário

inicialmente destacar que os responsáveis estão sendo ouvidos especificamente em razão de terem registrado, nos processos financeiros de pagamento em que atuaram, a declaração de que *'o presente processo foi devidamente examinado quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de empenho e liquidação de despesa, estando em condições de prosseguir'*.

185. A conduta atribuída aos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF/Proplan está precisamente delimitada no ofício citatório: *'em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, (...) declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de empenho e liquidação de despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, (...) em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná - N.E.O.F'*.

186. A referida declaração dos servidores, que atuavam na condição de diretores do DCF, tinha por finalidade atestar que os processos financeiros atendiam as exigências normativas, em especial aos subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF, estando aptos a terem seus pagamentos autorizados pelo pró-reitor da Proplan, nos termos do art. art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

187. O fato é que a declaração aposta pelos servidores não correspondia à realidade, em especial no que concerne aos documentos elencados nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, de forma que todos os 234 (duzentos e trinta e quatro) processos deveriam ser devolvidos ao setor responsável, conforme preceitua o subitem 11.9 do mesmo normativo (peça 34, p. 45).

11.9 Após o processo estar completo, conforme exigências abaixo, este deve ser encaminhado para o DCF/SORC, que o analisará e, detectando incorreções na AE ou a falta de documentos, devolverá ao setor responsável para as devidas correções. Neste caso, o DCF anexará ao processo o formulário 'Ocorrências' (anexo 1.02), informando a falha verificada.

188. Tal aspecto já foi amplamente debatido no âmbito do processo de representação TC 034.726/2016-0, quando da análise das razões de justificativas apresentadas pela ex-pró-reitora da Proplan, Lucia Montanhini, que fora ouvida naquele processo em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame.

189. O voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, proferido naquele processo, endossou a análise proposta pela unidade técnica da Secex/PR e registrou, de forma precisa e detalhada, nos itens 24 a 38 do referido voto, todos os aspectos relevantes relacionados à regularidade e completude dos processos financeiros de pagamento sob análise:

'24. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata e o beneficiário do pagamento (§ 1º). A liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados deverá ter por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega (§ 2º). Dessa forma, os processos de pagamento devem ser formalizados de modo a incluir todos os documentos indispensáveis à verificação da regularidade da liquidação da despesa.

25. Em conformidade com esses dispositivos legais, as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade - NEOF, também mencionadas na defesa, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários (peça 110, pp. 130-203) e são expressas ao indicar que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas. Como parte do capítulo 'Do processo financeiro' consta (peça 110, p. 181):

'Das bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de bolsas deverão conter:

***11.71.** Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o **mês de competência**;*

***11.72.** Duas (2) vias da relação com assinatura do ordenador de despesas;*

***11.73.** O nº da LC (lista de credores) do SIAFI, na capa do processo.' (grifos acrescidos)*

26. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do processo financeiro', estabelecem que (peça 110, p. 174):

'Todos os processos deverão conter:

***11.12.** Solicitação de compra/serviço do interessado ao setor/departamento;*

***11.13.** Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (fonte de recursos, programa de trabalho, natureza da despesa), assinada pelo orçamentário responsável do setor e pelo*

respectivo ordenador de despesas;

11.14. *Autorização de empenho - AE, assinada pelo orçamentário responsável do setor e pelo respectivo ordenador de despesas.'*

27. Ainda que a redação desses dispositivos sugira compras e serviços, é patente que a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao departamento, que, no caso de bolsas e auxílios, seriam o professor e a unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão.

28. No processo financeiro de pagamento de bolsa e auxílio (não fraudulento) juntado aos autos a título exemplificativo, constou o ofício de solicitação de pagamento do chefe de departamento dirigido ao diretor, que se manifestou de acordo, o empenho em nome da unidade gestora (e.g. Setor de Tecnologia); e a relação de beneficiários (com indicação do vínculo com a universidade e do nome do projeto) assinada pelo coordenador do projeto (e.g. peça 11, pp. 2-5).

29. Tais documentos supriam a exigência da norma de manifestação do servidor vinculado ao departamento interessado pela pesquisa ou pelo trabalho desenvolvido pelo bolsista. Trata-se de comprovante essencial, porque esse seria o servidor em condição de ter acompanhado as atividades e poder atestar a efetiva entrega motivadora do pagamento.

30. Os processos fraudulentos, por sua vez, continham apenas a relação nominal dos bolsistas produzida pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Não havia nem solicitação do servidor interessado ao setor/departamento, nem o 'de acordo' do chefe da unidade interessada na pesquisa ou no trabalho do bolsista. Desse modo, sequer havia identificação ou do projeto a que se vinculava a pesquisa ou do departamento interessado, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade (e.g. peça 11, p. 14, 21, 26, 30). Da forma como eram instruídos, os processos não viabilizavam o controle.

31. Observe-se que, na organização administrativa da universidade, as pró-reitorias integram a estrutura da reitoria, órgão executivo superior da instituição. A PRPPG atua por delegação de competência do reitor e é 'órgão de elaboração, planejamento, organização e acompanhamento das políticas de pesquisa e pós-graduação' (Resolução 15/91-CA, Regimento da Reitoria; peça 110, p. 291).

32. Nesse contexto, o documento assinado por integrantes da PRPPG não pode ser considerado suficiente para atestar entregas específicas de atividades de pesquisa individuais, cujo andamento não cabia àquela unidade acompanhar diretamente.

33. Embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não se identificou, nesses processos, a inclusão de documentos forjados dos departamentos, por exemplo, com falsificação de assinatura de chefe de departamento ou coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam do processo, que se originava na própria PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

34. O processo financeiro, portanto, não se encontrava instruído de acordo com as regras financeiras da universidade previstas nas NEOF, documento que havia sido produzido no âmbito da Proplan. Destaque-se que a essa Pró-Reitoria, que recebia e confirmava a autorização para pagamentos, compete, entre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

35. A segregação de funções também não justifica o procedimento adotado. Ao contrário, pela segregação de funções, não seria aceitável que o documento assinado apenas pela PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da universidade.

36. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

37. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

38. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer

fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

190. De forma resumida, a análise minuciosa registrada no voto acima transcrito, a qual não merece reparos, é precisa e transparente quanto às seguintes conclusões:

- os processos financeiros fraudulentos não se encontravam instruídos em conformidade com as regras financeiras da universidade, haja vista que os documentos constantes dos processos eram insuficientes e não atendiam ao disposto nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, itens que são compulsórios a todos os processos;

- a relação nominal de bolsistas deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento do interessado, manifestação do chefe do departamento e do diretor da unidade gestora responsável, identificação do projeto, pesquisa ou atividade custeada e o vínculo do beneficiário com a universidade, a exemplo de um processo financeiro de pagamento não fraudulento (peça 11, pp. 2-5);

- pelo princípio da segregação de funções não seria aceitável que um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

- a adoção de um procedimento simplista para a autorização de pagamento de bolsas e auxílios permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

191. Não se questiona a alegação de que que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações da PRPPG e que não caberia ao DCF/Proplan fiscalizar requisitos, critérios e assuntos de escopo acadêmico. Contudo, é competência do DCF/Proplan examinar os aspectos formais e legais dos processos de pagamento da universidade, em conformidade com as exigências das NEOF (no presente caso os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 – peça 34, pp. 45 e 52) e, em caso de incorreções ou da falta de documentos, proceder a devolução do processo ao setor responsável (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

192. Os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, em especial por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 ao 11.14 das NEOF, de forma que foi irregular a declaração dos diretores do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

193. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

194. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade dos servidores do DCF/Proplan em relação às declarações emitidas nos processos financeiros de pagamento, o que possibilitou que os pagamentos fossem realizados e a fraude o desvio de recursos se perpetuasse por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que os responsáveis tinham conhecimento da fraude, que tenham se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por suas contas bancárias.

195. Ao contrário, o testemunho de Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação dolosa dos servidores do DCF/Proplan (peças 119 e 120), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação dos responsáveis pelo ressarcimento dos valores desviados.

196. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelos servidores do DCF/Proplan, na condição de diretores do departamento, por declararem que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade

com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que:

- Guiomar Jacobs está sendo responsabilizada nesta TCE por ter emitido a declaração em 22 (vinte e dois) dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor total de R$ 139.000,00, e que é responsável em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 3.008.599,10.

- André Santos de Oliveira está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em 18 (dezoito) dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor total de R$ 99.200,00, e que é responsável em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 2.988.134,00.

- Júlio Cezar Martins está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em quatro dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor total de R$ 20.200,00, e que é responsável, na condição de diretor do DCF, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 616.200,00.

- Josiane de Paula Ribeiro está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em dois dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor total de R$ 9.600,00, e que é responsável em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 483.400,00.

- Denise Maria Mansani Wolff está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em um dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor total de R$ 4.800,00, e que é responsável em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 242.200,00.

Lucia Regina Assumpção Montanhini

197. Lucia Regina Assumpção Montanhini, pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 506/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico de R$ 7.800,00, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 101)

198. Lucia Montanhini apresentou suas alegações de defesa à peça 101, pp. 1-32 e demais documentos a seguir relacionados:

- Normas de Execução Orçamentária e Financeiras - NEOF-DCF/Proplan (peça 101, pp. 34-111);
- Ato Orçamentário 02/2016 – UFPR/Proplan (peça 101, pp. 112-116);
- Relação de Finalista do 1º Concurso de Boas Práticas, 2013, CGU (peça 101, p. 117);
- Decisão da Justiça Federal, 14ª Vara Federal de Curitiba, de 24/3/2017 (peça 101, pp. 118-125).

199. A responsável registra inicialmente um breve histórico dos procedimentos e análises adotados por este Tribunal que culminaram na citação da responsável, com destaque para a inclusão da responsabilidade dos servidores da Proplan consignado no subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-P (peça 55) que deu origem à presente TCE.

200. Aduz que os servidores da Proplan teriam sido equivocadamente incluídos na presente tomada de contas especial na qualidade de ‘responsáveis pela liquidação e pagamento’, conforme anotado nos itens 14 e 15 do voto da ministra relatora (peça 56) e subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-Plenário (peça 55) e que a individualização da conduta, nexo de causalidade, e culpabilidade só teria sido registrada posteriormente, na presente tomada de contas especial (peça 59), o que configuraria o descabimento da inclusão destes servidores

como responsáveis pelo débito.

201. Adiciona que a conduta de sua boa-fé frente às irregularidades pode ser demonstrada por meio das ações preventivas adotadas, a exemplo da disponibilização do sistema de controle e de execução orçamentária, por meio da atuação colaborativa com a Secex/PR na identificação das irregularidades, como também por meio das várias medidas adotadas tempestivamente para a identificação da autoria e penalização dos responsáveis.

202. Dentre as ações preventivas tomadas no período em que esteve à frente da Proplan elenca e detalha a elaboração e publicação das Normas de Execução Orçamentária e Financeira - NEOF, o desenvolvimento e implantação do sistema orçamentário, e o desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Gestão de Acordos - Sigea.

203. A respeito da ação colaborativa com a Secex/PR, apresenta um histórico desde o início da auditoria objeto do processo TC 025.448/2016-1, do fornecimento das informações requisitadas e da colaboração prestada pela Proplan à equipe de auditoria, das dificuldades no fornecimento de informações pela PRPPG, sob responsabilidade da servidora Conceição Mendonça, os levantamentos de informações promovidos por Lucia Montanhini e Luciane Linczuk e por Edilson Silveira que culminaram com a formulação de denúncia ao reitor da UFPR e a denúncia protocolada na Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná.

204. Na sequência detalha os levantamentos de provas realizados por ela, Lucia Montanhini, por Edilson Silveira e por Luciane Linczuk para formulação da denúncia, destacando as consultas ao banco de dados da Capes, às redes sociais e ao *site* da Transparência Brasil, concluindo pela relevância destes levantamentos no deslinde da irregularidade, especialmente em razão da identificação dos vínculos de amizade dos beneficiários com as servidoras da PRPPG, por meio da rede social *facebook*, da ampliação do escopo dos pagamentos para o início do ano de 2013 e da formalização da denúncia à Polícia Federal.

205. Passa então a tratar do inquérito policial 1655/2016-DELECOR/DRCOR/SR/PF/PR, fazendo referência aos depoimentos colhidos na operação policial e às duas fases da Operação *Research* posteriormente desencadeadas, concluindo que com base em todo o documento probatório do inquérito policial, o MPF ofereceu denúncia à quatro pessoas que são elencadas como responsáveis no presente processo de TCE, tendo o Juiz da 14ª Vara Federal de Curitiba recebido denúncia contra duas delas: o 'falso bolsista' e a chefe da unidade de orçamento e finanças - UOF/PRPPG.

206. Acrescenta que embora a fraude tenha sido efetivamente detectada pela Secex-PR, a decisão de levar a apuração das fraudes para a Polícia Federal foi fundamental para desbaratar a ação criminosa engendrada pelas servidoras da PRPPG, e que os depoimentos acostados no inquérito policial demonstram que os ilícitos estavam circunscritos às duas servidoras da PRPPG, sendo a chefe da UOF/PRPPG a principal mentora do esquema criminoso.

207. Na sequência elenca as razões pelas quais entende descabida a culpabilidade que lhe foi imputada na matriz de responsabilização (peça 59), especialmente no que concerne à sua boa-fé, dentre as quais as ações preventivas anteriormente citadas; a atuação proativa e colaborativa com os órgãos de controle; o fornecimento de informações fidedignas sobre as bolsas concedidas pela UFPR, fator determinante para a constatação das irregularidades que desencadearam o processo de representação TC 034.726/2016-0, as medidas adotadas após a ciência das irregularidades, com vistas a levantar evidências sobre a autoria das fraudes, apuração do dano ao erário e subsequente formulação de denúncia à PF.

208. Passa então a discorrer sobre os motivos pelos quais entende inexistente o nexo causal registrado na matriz de responsabilização: *'(...) autorização de pagamentos baseada em processos simplórios, que não continham documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas (...)'*.

209. Sobre esse aspecto apresenta inicialmente os preceitos legais relacionados à atuação do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF, unidade de contabilidade da universidade (Decreto 93.782/86 e Decreto-Lei 200/67), bem como sobre o dever de se instruírem os processos financeiros de pagamento da universidade em conformidade com o documento intitulado 'Normas de Execução Orçamentária e Financeira - NEOF' (peça 34).

210. Transcreve o art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN (peça 33, p. 32) que atribui às unidades gestoras de recurso a responsabilidade sobre a correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos em conformidade com a NEOF. Acrescenta que os processos financeiros de pagamento que não se apresentam com a documentação em conformidade com a NEOF são devolvidos à origem para adequação.

211. Especificamente em relação à instrução do processo de pagamento de bolsa/auxílios, registra que a instrução processual deve estar baseada no art. 2º, parágrafo único, incisos II, VI, VIII e IX, da Lei 9.784/99. Ou

seja, o processo deve ser simples, porém com a documentação adequada para respaldar a decisão a ser tomada pelos gestores do DCF/PROPLAN.

212. Adiciona que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento está condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de uma série de condicionantes expressos na legislação, em especial a tributária. Dois documentos seriam fundamentais em qualquer processo de pagamento: a nota de empenho e o documento de cobrança (nota fiscal, fatura, folha de pagamento, etc.).

213. O documento de cobrança deveria expressar o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem se deve pagar, com formal atesto exarado por autoridade competente para evidenciar a regular liquidação da despesa a ser paga. O atesto exarado por autoridade competente configuraria a declaração de que a despesa em cobrança foi realizada e por consequência que o beneficiário/favorecido deveria receber o valor indicado no documento de cobrança.

214. Aduz que as informações técnicas ou acadêmicas que embasam o atesto aposto no documento seriam originadas, acompanhadas, registradas e mantidas no processo administrativo de controle da execução orçamentária, não sendo processadas para fins contábeis, logo, não fazendo parte da instrução processual do processo financeiro de pagamento. O gestor orçamentário seria o responsável pela manutenção e arquivamento do processo administrativo contendo os documentos comprobatórios dos respectivos atestos.

215. O processamento no Siafi de pagamento a pessoa jurídica seria bem mais complexo que o pagamento realizado a pessoa física. Já o pagamento de folha de bolsista seria o mais simplificado dentre os processamentos, haja vista que a bolsa é isenta de imposto de renda. No caso de bolsas/auxílios o documento de cobrança seria o documento intitulado ‘relação nominal de bolsistas’.

216. As informações requeridas para o processamento do pagamento de bolsa/auxílios seriam: o CPF, os dados bancários do bolsista e o valor da bolsa a ser creditada ao bolsista. Os dados sobre cada bolsista lançados no Siafi gerariam a lista de credores - LC.

217. Informa que para efeitos de controle seria exigida a elaboração da ‘relação nominal de bolsista’ contendo o nome de cada bolsista, a referência do programa orçamentário, o número da nota de empenho e o mês de competência do pagamento.

218. A lista de credores - LC reproduziria os dados informados na ‘relação nominal de bolsistas’ e os lançamentos no Siafi para sua geração seriam realizados pela unidade solicitante. O pagamento das bolsas/auxílios seria então processado por meio da modalidade ordem bancária banco - OBB sua emissão dependeria da apropriação prévia da lista de credores - LC devidamente registrada no Siafi.

219. Assim, conclui a responsável que os documentos exigidos na NEOF para a instrução de processo de pagamento de bolsas/auxílios, relacionados nos itens 11.71 a 11.73 da norma, seriam somente a cópia da nota de empenho, a relação nominal de bolsistas assinada pelo servidor responsável pela sua emissão e atestada pelo pró-reitor e o número da lista de credores, cuja impressão seria facultativa, haja vista que sua consulta poderia ser realizada por meio do Siafi.

220. A respeito das responsabilidades na instrução do processo financeiro de pagamento, registra que os processos de pagamento encaminhados ao DCF/Proplan para fins de registro ou processamento de atos e fatos relacionados à execução orçamentária financeira possuiriam presunção de legalidade e legitimidade, pois deveriam ser instruídos pela unidade solicitante dos pagamentos com observância aos arts. 4º e 30 da Lei 9.784/1999.

221. Ao DCF/Proplan caberia o dever de decidir sobre matéria de sua competência, nos termos dos arts. 2º, parágrafo único, e 48 da Lei 9.784/1999, e caso identificada ausência ou desconformidade na documentação contida no processo de pagamento o DCF/Proplan deveria realizar a devolução à unidade solicitante para a devida adequação, mediante formulário de ocorrência, sendo vedada a imposição de obstrução processual, caso o processo de pagamento estivesse em conformidade com a NEOF.

222. Apresenta na sequência quadros esquemáticos contendo, para cada documento supostamente exigido pela NEOF, os atos e fatos da fase de gestão orçamentária, da fase de preparação e instrução do processo de pagamento e da fase de processamento desse processo de pagamento, com indicação das unidades responsáveis (peça 101, pp. 26-28).

223. Aduz que a unidade técnica da Secex/PR entendeu pela pertinência dos atos praticados pelos servidores da Proplan em seu relatório de instrução (peça 51), o que significaria dizer que os processos de pagamento continham, em forma e conteúdo, os documentos necessários para a tomada de decisão de emissão da ordem bancária para efetivar os pagamentos solicitados pela PRPPG.

224. Entende que a Secex/PR já havia perfilhado o entendimento de que o processo de pagamento das

bolsas/auxílios teve sua origem, justificativa, instrução, conferência e responsabilização na PRPPG e que caberia a Proplan tão somente processar o pagamento em conformidade com o que fora informado pela PRPPG nos processos de pagamento.

225. Por fim apresenta quadro informativo dos processos financeiros de sua responsabilidade com indicação dos documentos supostamente exigidos pela NEOF (cópia da nota de empenho, número da lista de credores, relação nominal de bolsistas e atesto do ordenador de despesas da PRPPG – peça 101, p. 30).

226. Assim, conclui pelo entendimento que os documentos existentes nos processos financeiros de pagamento eram pertinentes e atendiam os requisitos legais para comprovar a regular liquidação da despesa, em conformidade com a NEOF, estando em condições de serem processados pelo DCF/Proplan; e que o atesto exarado pelo pró-reitor da PRPPG na relação nominal de bolsistas estava investido de legalidade e legitimidade, o que seria a comprovação de que a despesa havia sido realizada.

227. Desta forma considera que o ato autorizativo de pagamento estaria em conformidade com a legislação, uma vez que fora exarado com base em documentos processados pelos serviços de contabilidade (art. 64 da Lei 4.320/1964 e art. 5º dos Atos Orçamentários 01/2013, 01/2014, 01/2015 e 01/2016 da Proplan/UFPR – peça 33); que os processos financeiros de pagamento encontravam-se em compatibilidade formal e legal, como requerido pela NEOF, para que fossem processados pela contabilidade; e pelo fato de que foram fundamentados em declaração formal do diretor de Análise Financeira quanto ao exame dos aspectos formais e legais em relação ao estágio de empenho e liquidação, em atendimento ao contido nos arts. 62 e 65 da Lei 4.320/1964.

228. Por fim, requer o julgamento pela inexistência da responsabilidade solidária especialmente por entender que os atos irregulares foram praticados pela autoridade responsável pelos processos de concessão de bolsas e que pelo fato de não haver nenhum óbice na análise dos processos financeiros de pagamento e no processamento realizado pela contabilidade, tinha a responsável o dever de autorizar os pagamentos, conforme preceitua o art. 48 da Lei 9.784/1999.

Análise

229. Inicialmente cabe destacar que a responsável foi ouvida também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

230. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

231. No presente processo de tomada de contas especial a ex-pró-reitora da Proplan foi citada especificamente em relação aos dois processos de pagamento concedidos em favor de Andreia de Oliveira Schlogl, em que autorizou o pagamento das despesas irregulares com base em processos financeiros que não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução das despesas, em desconformidade com o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

'Art. 5° - A autorização de pagamento será efetuada pelo pró-reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças ou seu substituto eventual, com base em documentos legalmente processados pelo Dpto. de Contabilidade e Finanças, servindo este ato como delegação de competência para tal fim.'

232. Diversos argumentos apresentados pela responsável, não relacionados diretamente com a conduta descrita no ofício citatório, já haviam sido registrados na defesa apresentada no processo de representação TC 034.726/2016-0, cuja análise realizada pela Secex/PR foi incorporada ao relatório do Acórdão 2530/2017-Plenário e às conclusões da ministra relatora Ana Arraes registradas no respectivo voto.

233. Na mesma linha já adotada naquela ocasião, de forma resumida, repisam-se os seguintes pontos:

234. O fato de a Secex/PR, em um primeiro momento, não ter arrolado os gestores da Proplan não tem caráter vinculante sobre a deliberação a ser adotada pelo Tribunal, que, em vista dos elementos carreados aos autos, pode decidir por encaminhamento diverso, sem que tal discordância configure falta de razoabilidade. Os itens 13 a 16 do voto condutor do Acórdão 291/2017 - Plenário trataram precisamente de indicar as razões pelas quais a responsabilidade dos servidores da Proplan não poderia ser afastada de plano.

235. Assiste razão à responsável as alegações de que atuou de forma colaborativa com a equipe de fiscalização tanto antes da detecção da irregularidade, mediante a disponibilização das informações solicitadas, como após ter tomado conhecimento dos indícios de irregularidade, por meio da disponibilização dos demais documentos e informações requeridas pela equipe de fiscalização; da identificação da relação de amizade existente entre os falsos beneficiários e as servidoras da UFPR, Conceição Mendonça e Tania Catapan, em redes sociais (*facebook)*; por ter oficiado o reitor a respeito das irregularidades; e por ter entregado a documentação pertinente à Polícia Federal. Frise-se, todavia, que a atuação dos gestores da UFPR em relação à irregularidade só teve início após a identificação da fraude pela equipe de fiscalização do TCU.

236. Além disso, não procede a informação de que a ampliação do escopo da auditoria para o início de 2013 e a participação da Polícia Federal tenham sido decorrentes da atuação dos gestores da UFPR, pois naquele momento a Secex/PR já havia ampliado o escopo e levantado os valores desviados em todo o período de ocorrência da fraude (2013 a 2016), bem como comunicado formalmente à Polícia Federal os indícios de fraude e de desvios de recursos que estavam ocorrendo na UFPR.

237. Especificamente em relação à conduta objeto da citação, cabe destacar que o que se busca no presente processo é avaliar a culpabilidade da ex-pró-reitora em razão da autorização do pagamento das despesas nos dois processos financeiros que tiveram como um de seus beneficiários Andreia de Oliveira Schlogl, no valor total de R$ 7.800,00.

238. Assim, não obstante Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 119), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade de Lucia Montanhini em relação à autorização dos pagamentos irregulares, a qual somente poderia ser efetivada com base em documentos legalmente processados pelo Departamento de Contabilidade - DCF.

239. Outrossim, conforme já exposto no início do exame técnico desta instrução, em decorrência do princípio da independência das instâncias, os desdobramentos da ação judicial não afetam as conclusões do presente processo de tomada de contas especial, exceto no caso em que os responsáveis fossem absolvidos em razão da negativa de autoria ou de inocorrência do fato, caso em que as demais esferas devem acatar a decisão adotada no âmbito do juízo penal.

240. Com relação aos processos financeiros de pagamento, não procede a alegação de que os processos seriam adequados, ainda que se considere que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento estaria condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de condicionantes expressas na legislação, em especial a tributária.

241. Esse aspecto foi tratado no voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, no qual foi destacado que as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR - NEOF (peça 34), em conformidade com os dispositivos legais, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários e expressamente indicam que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas.

'Das bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de bolsas deverão conter:

***11.71.** Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o mês de competência;*

***11.72.** Duas (2) vias da relação com assinatura do ordenador de despesas;*

***11.73.** O nº da LC (lista de credores) do SIAFI, na capa do processo.' (grifos acrescidos)*

242. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do processo financeiro', estabelecem que (peça 34, p. 45):

'Todos os processos deverão conter:

***11.12.** Solicitação de compra/serviço do interessado ao setor/departamento;*

***11.13.** Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (fonte de recursos, programa de trabalho, natureza da despesa), assinada pelo orçamentário responsável do setor e pelo respectivo ordenador de despesas;*

***11.14.** Autorização de empenho - AE, assinada pelo orçamentário responsável do setor e pelo respectivo ordenador de despesas.'*

243. O exame dos fatos minuciosamente detalhados nos itens 27 a 38 do supracitado voto, o qual não merece reparos, deixa assente que:

244. Com vistas ao atendimento dos itens 11.12 ao 11.14 das NEOF, a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como

requerimento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao respectivo departamento e à unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão, a exemplo dos processos financeiros de pagamento de bolsas e auxílios não fraudulentos (e.g. peça 11, pp. 2-5).

245. Tais documentos (peça 11, pp. 2-3) são comprovantes essenciais a um processo financeiro de pagamento, seja para atender as exigências normativas, seja porque conferem credibilidade ao pagamento requerido, em especial por constar a solicitação do chefe de departamento (Departamento de Construção Civil) e o 'De acordo' registrado pelo diretor do respectivo setor (Setor de Tecnologia), além da indicação do vínculo dos beneficiários com a universidade.

246. Os processos fraudulentos não dispunham de quaisquer outros documentos além daqueles registrados nos itens 11.71 a 11.73 das NEOF. Ou seja, não havia solicitação do servidor, manifestação do chefe do departamento acadêmico ou do diretor setorial, tampouco identificação do projeto, pesquisa ou das atividades a serem custeadas, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade.

247. Os processos financeiros fraudulentos, portanto, não se encontravam instruídos de acordo com as regras financeiras da universidade previstas nas NEOF. Destaque-se que à Proplan, que recebia os processos e autorizava os pagamentos, compete, dentre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

248. Além disso, pela segregação de funções, não seria aceitável que apenas um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento, ante a ausência de atestação por professores que pudesse efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da universidade.

249. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

250. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

251. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

252. Não se questiona a afirmação de que cabe às unidades gestoras de recurso, no caso a UOF/PRPPG, a responsabilidade pela correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos dos processos financeiros (art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN). Todavia, é compulsório ao DCF/Proplan proceder a devolução, ao setor responsável, de todo e qualquer processo em que fossem detectadas incorreções ou a falta de documentos, para que fossem realizadas as devidas correções, mediante formulário de ocorrência (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

253. Conforme demonstrado, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 e 11.13 das NEOF e consequentemente ao princípio da segregação de funções, de forma que foi irregular a declaração do diretor do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

254. Contudo, em que pese a conclusão pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que se levar em consideração que se tratava do ato final de uma cadeia de procedimentos irregulares que se iniciavam na UOF/PRPPG e findavam no ato do pró-reitor da Proplan. Desta forma há que se sopesar o grau de responsabilidade de cada um dos servidores envolvidos no processo de pagamento fraudulento.

255. Os elementos presentes nos autos permitem concluir pela existência de uma gradação decrescente de responsabilidade dos servidores da UFPR na fraude que possibilitou o desvio de recursos sob análise:

256. A responsabilidade principal pela ocorrência da fraude coube à chefe da UOF/PRPPG, Conceição Mendonça, que deu início aos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento irregulares, e que inclusive confessou em seu depoimento à Polícia Federal sua atuação dolosa na confecção dos processos de pagamento irregulares e no desvio dos recursos.

257. Na sequência a atuação do ex-pró-reitor da PRPPG e de sua substituta que, embora não haja

evidências de que teriam conhecimento da fraude, atestaram a liquidação das despesas dos 234 processos financeiros de pagamento, de forma irregular, em contrariedade ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964.

258. Aos diretores do DCF de fato não caberia uma análise com um grau de profundidade similar ao exigido dos ordenadores de despesa da PRPPG, tampouco avaliar os requisitos acadêmicos relacionados à concessão das bolsas, todavia aos diretores do DCF competia verificar se a autuação dos processos estava de acordo com os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF. Os atestos firmados pelos servidores do DCF de que os processos financeiros de pagamento foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, foi realizado de forma irregular, em contrariedade ao subitem 11.9 das NEOF.

259. Por fim, a responsabilidade da ex-pró-reitora da Proplan e de seu substituto, que autorizaram o pagamento dos 234 processos financeiros, com base na análise inadequada promovida pelos diretores do DCF, nos termos do art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 Proplan/UFPR.

260. Não obstante mantenha-se o entendimento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

261. Além disso não há elementos nos autos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho de Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora da Proplan (peças 119 e 120), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

262. Pesa também a favor da responsável o fato de que após tomar conhecimento das irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização da Secex/PR, tomou providências com vistas a auxiliar a obtenção de documentos solicitados pela equipe de auditoria, a aprofundar a identificação dos responsáveis e dos beneficiados pela fraude e a levar ao conhecimento da autoridade policial a irregularidade identificada, não obstante a PF já estivesse atuando conjuntamente com a equipe do TCU.

263. Outrossim, a ex-pró-reitora assinou a autorização de apenas nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 298.600,00, sendo que dois deles tiveram como um de seus beneficiários a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor de R$ 7.800,00, os quais são objeto da presente TCE.

264. Não se descarta, todavia, o entendimento de que havia uma deficiência nos procedimentos adotados no âmbito da Proplan, cuja gestão competia à ex-pró-reitora, especialmente em relação às verificações e análises realizadas pela Diretoria de Contabilidade e Finanças - DCF. Contudo, a ex-pró-reitora já foi condenada ao pagamento de multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

265. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência à UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira - NEOF, e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

Júlio Cezar Martins, na condição de pró-reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças

266. Júlio Cezar Martins, pró-reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 507/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico total de R$ 265.000,00, sendo que, no valor de R$ 20.200,00 pela conduta descrita em tópico precedente, na condição de diretor do DCF/Proplan, e pelo valor de R$ 265.000,00 pela conduta abaixo descrita, na condição de pró-reitor da Proplan.

267. Nos processos financeiros em que atuou como diretor do DCF/Proplan, o responsável atuou concomitantemente na condição de pró-reitor da Proplan, de forma que o débito decorrente da primeira conduta (R$ 20.200,00) está englobado no débito decorrente da segunda conduta (R$ 265.000,00).

268. O responsável foi citado, na condição de pró-reitor substituto de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a

pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 84)

269. Júlio Martins não apresentou justificativas específicas em relação à supracitada conduta, além dos argumentos já registrados no tópico que trata da aferição das responsabilidade dos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF, exceto pelo fato de que apresentou uma explanação mais detalhada a respeito dos estágios da despesa pública, bem como a forma na qual a despesa relacionada ao pagamento das bolsas se desenvolvia no âmbito da UFPR, indicando as atribuições de cada uma das pró-reitorias envolvidas, enfatizando que a liquidação da despesa competia ao ordenador da PRPPG, cabendo à Proplan conferir os dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

Análise

270. O ex-pró-reitor substituto da Proplan assinou a autorização dos pagamentos fraudulentos em 45 (quarenta e cinco) dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor de R$ 265.000,00, e é também responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, em razão da autorização do pagamento de outros 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10:

271. Aproveitam-se ao responsável as alegações apresentadas pela ex-pró-reitora titular, concluindo-se pelo mesmo entendimento registrado na análise proferida para Lucia Montanhini.

272. Mantém-se o julgamento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, porém há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

273. Além disso, não há elementos que indicam que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho de Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor substituto da Proplan (peças 119 e 120), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

274. Por fim, cabe relembrar que está sendo proposta a aplicação de multa ao responsável em razão de sua atuação na condição de diretor do DCF/Proplan, em razão da declaração emitida nos dezesseis processos de pagamento em que atuou, atestando que os mesmos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF.

275. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência a UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, e os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira - NEOF, e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

CONCLUSÃO

276. Neste processo de tomada de contas especial foi realizada a análise das alegações de defesa dos responsáveis pelos pagamentos fraudulentos concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no período de 2013 a 2016, que resultaram no desvio de recursos públicos da Universidade Federal quantificados em R$ 272.800,00 somente para esta beneficiária.

277. Os servidores foram arrolados em razão de terem atuado diretamente nos processos financeiros de pagamento fraudulentos, sendo três deles da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG: ex-pró-reitor,

ex-pró-reitora substituta e a ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG; e seis deles da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan: ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto e quatro servidores que atuaram na condição de diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF/Proplan.

278. Andreia de Oliveira Schlogl, beneficiada irregularmente por pagamentos destinados a bolsas de estudo e auxílios a pesquisa, e Conceição Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, não apresentaram suas alegações de defesa, ficando revéis.

279. Promovida a análise das alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, concluiu-se pelo seguinte encaminhamento:

280. Andreia de Oliveira Schlogl, beneficiária dos pagamentos irregulares: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 272.800,00 recebidos em sua conta bancária e aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

281. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da UOF/PRPPG à época dos fatos, responsável pela autuação dos processos fraudulentos, de forma intencional e dolosa: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 272.800,00 desviados, aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992, e inabilitação da servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

282. Graciela Inês Bolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em 45 (quarenta e cinco) dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros destinados a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor total de R$ 259.200,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 6.946.133,10.

283. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em um dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros destinados a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor total de R$ 6.800,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o ex-pró-reitor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 12 (doze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 216.500,00, bem como o fato de ter sido condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

284. Guiomar Jacobs, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em 22 (vinte e dois) dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor de R$ 139.000,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR - NEOF: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 3.008.599,10.

285. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em 18 (dezoito) dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor de R$ 99.200,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR - NEOF: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 2.988.134,00.

286. Josiane de Paula Ribeiro, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração

emitida em dois dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor de 9.600,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR -NEOF: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 483.400,00.

287. Denise Maria Mansani Wolff, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em um dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor de 4.800,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR - NEOF: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 242.200,00.

288. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em quatro dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros de pagamento concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor de R$ 20.200,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR - NEOF: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 616.200,00.

288.1 Lucia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em dois dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor de R$ 7.800,00, os quais fazem parte de um total de nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 298.600,00: dar ciência à Universidade Federal do Paraná de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira - NEOF, e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

289. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em 45 (quarenta e cinco) dos 47 (quarenta e sete) processos financeiros concedidos a Andreia de Oliveira Schlogl, no valor de R$ 265.000,00, os quais fazem parte de um total de 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10: mesmo encaminhamento acima proposto.

290. Assim, no que concerne ao ressarcimento dos recursos públicos desviados da UFPR, permanece a responsabilidade solidária pelo débito de R$ 272.800,00 atribuído a Andreia de Oliveira Schlogl, beneficiária dos pagamentos, solidariamente com Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da UOF/PRPPG, responsável pela autuação fraudulenta dos processos financeiros de pagamento, nas datas indicadas no item 10 desta instrução.

291. Outrossim, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos demais responsáveis arrolados no processo, à exceção da ex-pró-reitora da Proplan, Lucia Regina Assumpção Montanhini, bem como a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança a Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

292. No tocante à análise da boa-fé dos responsáveis em razão das irregularidades em que houve

imputação de débito, nos termos do § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que os argumentos de defesa apresentados não permitem reconhecê-la, haja vista inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis.

293. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

293.1 considerar revéis Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Andreia de Oliveira Schlogl;

293.2 acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Edilson Sergio Silveira, no que concerne à quantificação do débito apurado;

293.3 rejeitar as alegações de defesa de Graciela Inês Bolzon de Muniz, Lucia Regina Assumpção Montanhini, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Guiomar Jacobs e Josiane de Paula Ribeiro;

293.4 julgar irregulares as contas de Andreia de Oliveira Schlogl (CPF 020.085.859-99) e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, condenando-as, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas e fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’ do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Universidade Federal do Paraná, acrescidas de encargos legais a partir das datas indicadas até a do efetivo pagamento:

DATA	VALOR (R$)
20/03/2013	4.800,00
18/04/2013	4.000,00
04/06/2013	4.800,00
06/06/2013	6.800,00
03/07/2013	3.000,00
01/08/2013	5.800,00
03/09/2013	5.800,00
03/10/2013	6.800,00
14/11/2013	7.800,00
04/12/2013	5.800,00
03/01/2014	10.800,00
07/02/2014	3.000,00
10/03/2014	5.800,00
07/04/2014	6.400,00
09/05/2014	6.400,00
02/06/2014	7.800,00
07/07/2014	7.800,00
04/08/2014	7.400,00
02/09/2014	7.400,00
01/10/2014	5.800,00
07/11/2014	7.400,00
27/11/2014	7.800,00
18/12/2014	6.800,00
30/01/2015	6.800,00
03/03/2015	4.800,00
09/04/2015	4.800,00
04/05/2015	4.800,00
12/06/2015	4.800,00

17/07/2015	4.800,00
07/08/2015	2.000,00
17/09/2015	2.000,00
30/09/2015	4.800,00
19/11/2015	4.800,00
20/11/2015	4.800,00
09/12/2015	6.800,00
28/12/2015	6.800,00
11/02/2016	4.800,00
03/03/2016	4.800,00
15/04/2016	4.800,00
05/05/2016	7.800,00
30/05/2016	7.800,00
26/07/2016	4.800,00
16/08/2016	5.800,00
03/10/2016	7.800,00
31/10/2016	15.600,00
TOTAL	**272.800,00**

Valor atualizado sem incidência de juros de mora até 8/3/2018: R$ 326.290,21

293.5 aplicar a Andreia de Oliveira Schlogl (CPF 020.085.859-99) e a Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

293.6 aplicar a Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53) e a Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), a multa prevista no art. 58, inciso II , da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

293.7 determinar à Universidade Federal do Paraná que, caso notificada pelo TCU da não comprovação do recolhimento das dívidas relacionadas no item acima, efetue o respectivo desconto na remuneração dos responsáveis, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

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

293.9 autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

293.10 fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

293.12 considerar graves as infrações cometidas por Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, e inabilitá-la para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

293.13 dar ciência à Universidade Federal do Paraná sobre a seguinte impropriedade:

a) as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira –NEOF, e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

293.14 encaminhar cópia da deliberação à Universidade Federal do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, para ciência."

2. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU anuiu à proposta da Secex/PR em relação às responsáveis Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Andréia de Oliveira Schlogl e, quanto aos demais, propôs a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares, nos seguintes termos (peça 139):

"O Ministério Público de Contas anui, no essencial, à proposta de encaminhamento consignada pela Secex/PR.

Inicialmente, no tocante à responsabilização de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Andreia de Oliveira Schlogl, respectivamente responsável pela autuação dos processos fraudulentos para concessão de bolsas e beneficiária de pagamentos irregulares, não há reparos à análise empreendida pela unidade técnica, a qual evidenciou o nexo de causalidade entre a conduta dessas responsáveis e o dano ao erário retratados nesses autos.

Nessa linha, destaca-se que Conceição Abadia de Abreu Mendonça, revel no presente processo, ocupava, à época dos fatos, a função de chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG. Foi citada em virtude de ter dado início a processos de pagamento não idôneos visando desviar recursos públicos.

Ocorre que tais processos de pagamento, em regra, apontavam como beneficiários de bolsas (bolsas para pesquisadores, bolsas de estudos nacionais e internacionais, bolsas sênior e de iniciação científica), pessoas físicas cujas qualificações não os autorizariam receber tais incentivos, pois não possuíam vínculo com a instituição de ensino e/ou a qualificação acadêmica necessária.

Ademais, consoante sintetizado pelo Ministério Público Federal em denúncia apresentada, a responsável também '*elaborava e assinava as planilhas de pagamento, constando a relação dos nomes e CPFs dos falsos bolsistas, extraia cópia da autorização de empenho extraída do processo financeiro de estimativa da rubrica auxílio a pesquisador ou de bolsa, e, então, coletava a assinatura do 'ordenador de despesas', no caso o pró-reitor da PRPPG, para, em seguida, serem encaminhados à Proplan para efetivo pagamento*' (peça 120, p. 17).

Os recursos oriundos dos pagamentos fraudulentos eram, em grande medida, repassados pelos beneficiários a Conceição, que os remunerava com quantias que variavam de R$ 1.500,00 a R$ 1.800,00 por depósito recebido. Tal informação consta do depoimento daquela responsável ao Departamento de Polícia Federal (peça 119, p. 20)

Dito isso, o Ministério Público de Contas entende que os elementos constantes dos autos evidenciam o nexo de causalidade entre o dano identificado e a conduta de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, motivo pelo qual suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação solidária em débito e aplicação de sanções, concernentes à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

No tocante à beneficiária Andreia de Oliveira Schlogl, revel, os elementos constantes nos autos evidenciam o recebimento pela responsável de vantagens indevidas, as quais chegam à vultosa cifra de R$ 282.800,00 (duzentos e oitenta e dois mil e oitocentos reais).

Convém reproduzir excerto da análise empreendida pela Secex/PR (peça 123), segundo a qual é evidenciado que a responsável se beneficiou da fraude perpetrada na UFPR. Veja-se:

21. 'Não obstante a responsável tenha tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atestam os avisos de recebimento - AR que compõe as peças 108 e 112, encaminhados para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 117), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas nos ofícios anexados às peças 64 e 105.

22. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da responsável em relação ao recebimento dos recursos desviados.

23. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao

ressarcimento dos recursos desviados nos 47 (quarenta e sete) processos de pagamento em análise e pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.'

Assim, considerando a materialidade dos recursos recebidos pela responsável, a não-comprovação de pesquisas realizadas, bem como o reconhecimento de que houve a retenção de valores como uma espécie de remuneração, devem as contas de Andréia de Oliveira Schlogl ser julgadas irregulares, com condenação, em caráter solidário, em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

III

Passando à análise das alegações de defesa dos demais responsáveis, a Secex/PR, em uníssono, entende que o dano ao erário não deve a eles ser atribuído.

Para chegar a tal conclusão, a unidade instrutiva avaliou a culpabilidade dos gestores em razão de autorizações apostas nos processos que concediam pagamentos indevidos à beneficiária Andréia de Oliveira Schlogl, tendo concluído que, embora tenham praticado atos negligentes, dignos de censura, não deveriam responder solidariamente pelo dano ao erário vislumbrado nestes autos em virtude de não existirem indicativos de que possuíam conhecimento das fraudes praticadas por Conceição Mendonça, bem como delas tivessem se beneficiado.

Tais conclusões se alinhariam ao testemunho de Conceição Mendonça e aos desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, que indicam a existência de um grupo criminoso composto pelas servidoras Conceição Mendonça e Tânia Márcia Catapan, sem a participação dos demais servidores da UFPR arrolados nestes autos.

Com efeito, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, neste caso, em concreto, os elementos constantes nos autos denotam que a responsabilização dos demais responsáveis pelo dano ao erário não seria razoável, mormente porque Conceição Mendonça buscou, deliberadamente, burlar os controles internos daquela instituição para promover pagamentos indevidos. Identificou fragilidades naqueles controles, testou a fraude e, assim, ludibriou os demais responsáveis.

Nesse ponto, a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (peça 122, p. 16) detalha como Conceição fez testes para verificar se os controles da UFPR identificariam os pagamentos fraudulentos para, só então, incrementar o desvio de valores. Veja-se o *modus operandi* adotado:

'Pelos dados fornecidos por CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, no início do ano de 2013, ela e as denunciadas TÂNIA, MARIA ÁUREA e GISELE, na condição de amigas de longa data e conhecedoras das fragilidades dos sistemas de controle e fiscalização da UFPR e da completa falta de transparência e cuidados mínimos com as rotinas administrativas da instituição, notadamente no âmbito da PRPPG - onde CONCEIÇÃO e TÂNIA ainda trabalhavam e MARIA ÁUREA já havia desempenhado suas funções também como chefe da Seção de Controle, Orçamento e Finanças-, resolveram novamente conjugar esforços para entabular e reativar algum esquema ilícito com o propósito de desviar recursos da universidade em seu proveito.

Desta feita, ao perceberem no cotidiano do trabalho a evidente fragilidade e vulnerabilidade das rotinas relativas ao pagamento sob a rubrica de bolsas de auxílio a pesquisador, que permitia o desembolso para finalidades diversas das previstas, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND reuniram-se e engendraram em conjunto uma maneira de auferir recursos ilicitamente por meio do pagamento desse tipo de bolsa.

De acordo com a estratégia criminosa arquitetada, deveriam ser angariados nomes e CPFs de pessoas que fossem da confiança dessas denunciadas, a fim de que passassem a figurar como bolsistas da UFPR e depois concordassem em ir ao banco e sacar os valores ilicitamente creditados em suas contas pela UFPR, para repassá-los às articuladoras das fraudes, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND. Para tanto, tais pessoas escolhidas deveriam fornecer um currículo simples para que fosse montado e instruído um falso processo de concessão do auxílio.

Bem delimitada como se daria a forma, organização, logística e operacionalização do esquema, CONCEIÇÃO, inicialmente, forjou e autuou dois processos fraudulentos de pagamento e elaborou as respectivas planilha de pagamento e autorização de empenho, incluindo o nome de apenas alguns poucos beneficiários, deixando os expedientes em questão para coletar a assinatura do ordenador de despesas – no caso, o pró-reitor titular da PRPPG, EDILSON SÉRGIO SILVEIRA, ou sua substituta, GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ -, com o objetivo de apurar e testar se o esquema criminoso criado alcançaria sucesso. De acordo com as tratativas criminosas previamente combinadas, os valores auferidos pelos falsos bolsistas seriam, em seguida, rateados entre CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN,

MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND.

Diante da evidente falta de cuidado, efetivo controle e fiscalização por parte dos seus superiores hierárquicos, houve o crédito em favor desses primeiros falsos bolsistas, oportunidade em que, diante do sucesso do estratagema, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND resolveram dar seguimento e ampliar as fraudes, buscando novas pessoas que aceitassem figurar na condição de falsos bolsistas.'

Em razão disso, o Ministério Público de Contas entende que deve prosperar a análise empreendida pela unidade instrutiva, no sentido de não ser atribuído débito aos demais responsáveis arrolados nestes autos.

IV

Muito embora os elementos constantes nos autos somente motivem a imposição de débito a Conceição Mendonça e a Andréia de Oliveira Schlogl, é inconteste que os demais servidores da UFPR chamados a se manifestar reiteradamente falharam em seu poder-dever de fiscalização, tendo, por meio de seus atos omissivos e/ou comissivos, contribuído para o pagamento de bolsas indevidas.

Essa conduta, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, motiva, na linha proposta pela unidade instrutiva, a aposição de sanções àqueles que agiram em descompasso às normas legais.

Propõe a unidade técnica que a Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), sejam aplicadas multas, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Contudo, as sanções devem levar em consideração a gravidade dos atos praticados, sua contribuição para o dano ao erário identificado, bem como outros processos conexos a este sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas da União.

E nesse contexto, convém lembrar o que TCU, por intermédio do Acórdão 291/2017-Plenário, determinou a formação de 27 (vinte e sete) processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário das bolsas e auxílios irregulares, com vistas à apuração do débito decorrente da concessão e do pagamento de bolsas e auxílios irregulares.

Em tais processos, essencialmente similares ao presente, figuram como responsáveis, além dos beneficiários e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, diversos gestores da UFPR que atuaram nos processos de autorização de pagamentos de benefícios indevidos.

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende mais razoável que a avaliação da conduta dos demais gestores da UFPR se dê em processo constituído para esse fim específico, o qual permitirá que o Tribunal possua uma visão global dos atos praticados pelos responsáveis em todos os procedimentos destinados à aprovação de pagamentos de benefícios e auxílios indevidos.

O exame feito nesses moldes possibilitará diferenciar a conduta dos gestores em virtude de sua contribuição para o dano total e graduar, com mais precisão, as sanções a serem impostas. Possibilitará, outrossim, que o valor individual das multas se mantenha dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Regimento Interno deste TCU (art. 268, inciso II).

Ademais, a análise realizada dessa forma será mais adequada para a racionalidade processual e assegurará uniformidade deliberativa para se analisar, de forma consolidada, a conduta desses agentes.

Tal solução, frise-se, é similar àquela adotada por intermédio do Acórdão 586/2016-Plenário, segundo o qual foi determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de servidores do Ministério do Turismo na formalização e condução de quarenta e três convênios firmados com a empresa Premium.

Assim, considerando os elementos acima enumerados, entende o Ministério Público de Contas que deve ser constituído processo específico para avaliação das condutas dos demais gestores da UFPR, os quais não se beneficiaram da fraude identificada.

A esse respeito, presentes os autos no MP de Contas, a defesa de Graciela Inês Bolzon de Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, apresentou cópia da sentença de absolvição do crime de peculato culposo (art. 312, § 2º, do CP), prolatada em 18/7/2018, nos autos do Processo 5012642-24.2017.4.04.7000 (Seção Judiciária do Paraná, 14ª Vara Federal de Curitiba), e respectiva certidão de trânsito em julgado (peça 136, pp. 16/36).

A absolvição deu-se com base no art. 386, inc. VI, do CPP (*'existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (...), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência'*), consoante

fundamentos a seguir transcritos, em parte (grifos no original, peça 136, pp. 32/3), os quais podem ser objeto de ponderação no âmbito do processo apartado que ora se propõe a constituição:

'A confiança depositada na funcionária Conceição Mendonça, que era até admirada pelos seus pares em virtude de seu vasto conhecimento das engrenagens financeiras da pró-reitoria de pesquisas, o que lhe rendeu um cargo de confiança por décadas, levou a ora ré a assinar de boa-fé os processos financeiros elaborados por Conceição, que inclusive já levava os processos para assinatura abertos na página correta, razão pela qual a pró-reitora nunca teve razões para desconfiar de eventual fraude, mormente advindo de funcionária qualificada de alto escalão, à qual caberia a efetiva conferência da lisura dos processos de concessão de bolsas e auxílios à pesquisa.

Ao que tudo indica, não haveria qualquer motivo para que a ora ré e pró-reitora substituta desconfiasse que tão eficiente e confiável servidora estivesse enganando-a de maneira tão vil e recorrente, induzindo-a em erro ao assinar processos fraudulentos montados por ela mesma, utilizando sua carreira consolidada e seu prestígio na instituição para tanto.

Pelo que se vê do conjunto probatório, aparentemente a servidora Conceição Mendonça orquestrou a fraude de maneira minuciosa, de modo a induzir em erro a ora acusada, ciente de que o dever de conferência das informações era seu, e que GRACIELA nela depositava total confiança, de modo a assinar praticamente 'de olhos fechados' o que a experiente servidora lhe passava.

Segundo imaginava GRACIELA, bem como os demais servidores do setor de finanças, se havia um processo financeiro de empenho nas mãos de Conceição, ele só poderia ter sido formado a partir de procedimento prévio junto a uma coordenadoria, no qual deveriam constar os requisitos, qualificações e projeto de pesquisa necessários à concessão de bolsa ou auxílio.

Daí se depreende que não restou configurada a ausência de dever de cuidado ***dadas as circunstâncias concretas do caso****, tampouco a previsibilidade dos resultados danosos, por não imaginar a ré que uma servidora antiga, respeitada e detentora de cargo de confiança pudesse estar usando da sua boa-fé para perpetrar uma fraude de tal jaez, criando processos fictícios desvinculados de qualquer projeto de pesquisa, não existindo motivos para que ela nem nenhum outro colega viesse a desconfiar da lisura do seu trabalho.*

Houve, portanto, erro da acusada sobre os elementos do tipo, sendo esse invencível, porque poderia ter sido cometido por outros servidores que viessem a ocupar seu cargo nas mesmas condições em que ocupara.

Excluída a culpa, ausente o elemento subjetivo necessário à conformação do delito previsto no art. 312, § 2°, do Código Penal, pelo que deve ser a acusada GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ absolvida, com fulcro no art. 386, inciso VI, do CPP.'

V

No tocante à proposta de encaminhamento consignada no subitem 293.13 da análise empreendida pela unidade instrutiva, por meio da qual é proposto, em síntese, que a Universidade Federal do Paraná seja cientificada das impropriedades observadas nos processos financeiros que culminaram no pagamento de bolsas indevidas, entende o Ministério Público de Contas que, adicionalmente, deve ser determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas semelhantes àquelas discorridas nesses autos voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

VI

Por todo exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PR, divergindo, apenas, do item 293.6 da instrução acostada à peça 123, concernente à aplicação de multas, baseadas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos gestores da UFPR cujas ações permitiram que Conceição Mendonça e a Andréia de Oliveira Schlogl desviassem recursos públicos.

Propõe, em substituição a esse item, que seja determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de todos os demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento, mas não se beneficiaram da concessão de bolsas indevidas, chamados a se manifestar nos 27 (vinte e sete) processos de tomada de contas especial instaurados por força do Acórdão 291/2017-Plenário.

Adicionalmente, propõe seja determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas nos processos financeiros de pagamentos, semelhantes àqueles identificadas nos presentes autos, voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido."

É o relatório.

VOTO

Este processo integra um conjunto de 27 tomadas de contas especiais - TCE instauradas por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (TC 034.726/2016-0).

2. Foram constatados 234 processos de pagamento fraudulentos autuados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG daquela universidade que eram referentes a bolsas de estudo e a auxílio a pesquisadores indevidamente destinadas a pessoas sem qualquer vínculo com a instituição. No período compreendido entre 2013 e 2016, os recursos desviados contabilizaram R$ 7.343.333,10, e a identificação dessa fraude deu origem à operação "*Research*", da Polícia Federal.

3. Na mesma deliberação, foi determinada a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan em decorrência da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, que propiciaram os desvios.

4. Por meio do Acórdão 2.530/2017 - Plenário, foi acolhida a defesa do ex-reitor da UFPR Zaki Akel Sobrinho e foram rejeitadas as razões de justificativa do ex-pró-reitor da PRPPG Edilson Sérgio Silveira e da ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini, aos quais foram aplicadas multas de R$ 10 mil e R$ 5 mil, respectivamente.

5. As TCEs, por sua vez, foram individualizadas em relação a cada beneficiário direto dos pagamentos, que foi chamado a responder em solidariedade com os servidores da PRPPG e da Proplan envolvidos nos respectivos processos financeiros.

6. Os presentes autos tratam dos pagamentos fraudulentos que foram recebidos por Andréia de Oliveira Schlogl, nos anos de 2013 a 2016, e totalizaram R$ 272.800,00.

7. Além da beneficiária, foram citados solidariamente Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG e responsável pela autuação de todos os processos fraudulentos, em conjunto com três servidores da PRPPG (ex-pró-reitor, ex-pró-reitora substituta e a ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças) e seis servidores da Proplan (ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto e diretores do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF/Proplan).

8. No encaminhamento de mérito, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR propôs julgar irregulares as contas de Andreia de Oliveira Schlogl e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, com imputação de débito em solidariedade e aplicação de multas individuais com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para essa última responsável, propôs ainda a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

9. Em relação aos demais responsáveis (Graciela Inês Bolzon de Muniz, Edilson Sérgio Silveira, Guiomar Jacobs, André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Júlio Cezar Martins e Josiane de Paula Ribeiro), à exceção de Lucia Regina Assumpção Montanhini, a unidade técnica sugeriu aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, sem responsabilizá-los pelo débito, sob o argumento de que, embora tenham atuado nos processos de pagamento fraudulentos, não teriam se beneficiado diretamente das concessões indevidas. Não se propôs aplicação de penalidade à ex-pró-reitora, pois ela já fora condenada ao pagamento de multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), por força do Acórdão 2.530/2017-Plenário, em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que possibilitou a ocorrência da fraude sob exame.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU concordou com as propostas relativas às responsáveis Andréia de Oliveira Schlogl e Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

11. Divergiu, no entanto, quanto a aplicar multa aos demais servidores nestes autos. Em vista da informação da Secex/PR de que esses responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram TCEs referentes a outros beneficiários, o MPTCU propôs determinar a autuação de processo específico para o exame global dos atos irregulares dos servidores que participaram das autorizações de pagamento sem se beneficiar diretamente das bolsas indevidas.

12. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionados, alinho-me em grande parte às conclusões da Secex/PR, divergindo apenas para acolher o encaminhamento alternativo do MPTCU em relação aos servidores que não devem responder pelo débito.

II

13. Andréia de Oliveira Schlogl foi citada como beneficiária dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudo em diversas modalidades e de auxílios a pesquisador (peça 58). Apesar de a correspondência ter sido entregue em seu endereço, a responsável não compareceu aos autos (peças 64, 105, 108 e 112).

14. Destaque-se que tais pagamentos irregulares foram concretizados sem que a beneficiária tivesse vínculo profissional ou estudantil com a UFPR, sem cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes – condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa – e sem que houvesse compatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas. Não existiam processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas nem foram apresentadas evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

15. Os 47 depósitos em sua conta ocorreram no período de março de 2013 a outubro de 2016, e não foram apresentadas pesquisas ou produtos associados a esses pagamentos.

16. Nesse contexto, não se mostra plausível que a beneficiária tenha percebido com naturalidade o recebimento em sua conta bancária de vários depósitos, que totalizaram mais de R$ 270 mil, ao longo de um período de cerca de três anos, sem que houvesse qualquer contrapartida em produtos ou serviços.

17. Ainda que a responsável não tenha tido participação nas etapas processuais que deram origem aos pagamentos, é patente que a fraude não teria se concretizado sem a sua conivência como titular de conta bancária para a qual os recursos foram direcionados. Ao permitir que a sua conta bancária fosse utilizada para os depósitos decorrentes da fraude, a beneficiária contribuiu diretamente para o sucesso do mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

18. Assim, e diante da revelia dessa responsável (art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992), deve-se julgar irregulares suas contas, com imputação do débito e aplicação de multa em quantia próxima a 10% do montante do débito atualizado.

III

19. A ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças Conceição Abadia de Abreu Mendonça foi citada solidariamente pelo débito como principal executora da fraude. Essa servidora elaborou as relações que integravam os processos de pagamento fraudulentos e incluíam a beneficiária Andréia de Oliveira Schlogl entre os favorecidos com bolsas e auxílios.

20. Não obstante o ofício de citação ter sido entregue em seu endereço, essa responsável igualmente não compareceu aos autos (peças 65 e 80), o que, da mesma forma, caracterizou sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

21. As evidências sobre a participação dessa servidora revelam a conduta dolosa que visou ao desvio deliberado de recursos da UFPR. Os processos de pagamentos eram instruídos a partir das relações por ela preparadas sem estar relacionados a processos administrativos de concessão da bolsa ou de auxílio e sem evidências da realização de produção científica, de desenvolvimento de pesquisas, de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

22. Em depoimento à Polícia Federal (peça 119), a responsável não só reconheceu a fraude, mas também deu detalhes da implementação da sistemática, que foi inicialmente testada em março de 2013

e teria sido possibilitada pela grande fragilidade e vulnerabilidade dos procedimentos adotados na unidade, de acordo com o entendimento da declarante.

23. Um processo administrativo único com três falsos bolsistas foi forjado, e, após o sucesso dos dois primeiros processos fraudulentos, o procedimento foi sistematicamente replicado no período de 2013 a 2016. No mesmo depoimento, a responsável declarou que o dinheiro ilícito era usado para complementar sua renda e ajudar financeiramente suas filhas.

24. Não restam, portanto, quaisquer dúvidas sobre a participação ativa dessa servidora e sobre a gravidade da conduta marcada pelo deliberado intento de desviar recursos da UFPR, o que justifica a irregularidade das suas contas, a responsabilidade solidária pelo débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, bem como a penalidade de inabilitação para o exercício de cargos em comissão ou função de confiança, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

25. Entretanto, essa última medida foi adotada no TC 004.674/2017-0 e considerou o prazo máximo estabelecido na norma (oito anos), situação que desaconselha outra condenação da mesma natureza no bojo de cada uma das outras 26 TCEs autuadas, ainda que a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1.704/2017 - Plenário, relator o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, a título ilustrativo) admita nova aplicação dessa penalidade ao mesmo responsável por atos distintos, com o cumprimento de forma sucessiva e limitado ao prazo máximo fixado na Lei 8.443/1992, consoante os entendimentos firmados por meio dos Acórdãos 348 e 714/2016 - Plenário (relatores os ministros Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo, respectivamente), com as modificações feitas pelo recente Acórdão 2.702/2018 - Plenário (relator o ministro Bruno Dantas).

26. Observo que a separação das análises em 27 TCEs teve por objetivo otimizar a tramitação processual e, caso houvesse sido autuada uma única TCE com todos os beneficiários, a inabilitação seria aplicada uma única vez. De todo modo, por se tratar de vários atos que consubstanciaram fraudes de idêntica natureza praticadas com a participação preponderante de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a inabilitação pelo prazo máximo de 8 anos é suficiente para cumprir a função educativa e intimidatória da pena, com o objetivo de inibir novos ilícitos. E sua aplicação em apenas um dos processos originários do Acórdão 291/2017 - Plenário homenageia o princípio da racionalidade administrativa e da economia processual.

IV

27. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 30/275 da instrução reproduzida no relatório precedente), concluiu que, embora reprováveis as condutas dos servidores, os elementos constantes dos autos e as informações dos processos judiciais demonstram que suas participações devem ser consideradas de menor gravidade.

28. Com efeito, apesar da atuação nos processos financeiros fraudulentos, esses responsáveis não teriam participado efetivamente das fraudes deliberadamente organizadas pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça e pelos demais integrantes do esquema criminoso. Não há evidências de que esses outros servidores tenham se locupletado, e a reprovabilidade de suas condutas está circunscrita ao endosso de processos que haviam sido precariamente instruídos.

29. Dessa forma, acolho a manifestação uniforme da unidade técnica e do MPTCU, que incorporo como fundamento da deliberação que será proferida, no sentido de afastar a responsabilidade solidária desses oito servidores pelo débito apurado e de examinar as defesas por eles apresentadas apenas para avaliar a aplicação de multas em decorrência de grave infração a normas legais e regulamentares (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

30. Nesse sentido, observo que a participação de cada um desses responsáveis tem características próprias, tanto no que concerne à etapa em que se manifestaram nos processos quanto ao número/valor dos pagamentos analisados e autorizados. De acordo com informações da unidade técnica, esses servidores atuaram em pagamentos relativos a outros beneficiários (tratados nas demais TCEs), conforme evidencio na tabela a seguir:

Servidor		Processos de Pagamento tratados nestes autos e autorizados por cada responsável		Processos de Pagamento tratados nas 27 TCEs e autorizados por cada responsável	
		Valor	Número de Processos (total 47)	Valor (total desviado em 234 processos R$ 7.343.333,10)	Número de Processos (total 234)
Graciela Inês Bolzon Muniz	ex-pró-reitora substituta da PRPPG	R$ 259.200,00	45	R$ 6.946.133,10	215
Edilson Sérgio Silveira,	ex-pró-reitor da PRPPG	R$ 6.800,00	1	R$ 216.500,00	12
Guiomar Jacobs	diretora do DCF/Proplan	R$ 139.000,00	22	R$ 3.008.599,10	102
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R$ 99.200,00	18	R$ 2.988.134,00	96
Josiane de Paula Ribeiro	diretora do DCF/Proplan	R$ 9.600,00	2	R$ 483.400,00	13
Denise Maria Mansani Wolff	diretora do DCF/Proplan	R$ 4.800,00	1	R$ 242.200,00	6
Júlio Cezar Martins	diretor do DCF/Proplan	R$ 20.200,00	4	R$ 616.200,00.	16
Lúcia Regina Assumpção Montanhini	ex-pró-reitora da Proplan	R$ 7.800,00	2	R$ 298.600,00	9
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R$ 265.000,00	45	R$ 7.031.533,10	222

31. Cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as TCEs que envolveram processos de pagamento em que atuaram. Nesse contexto, é mais apropriado o encaminhamento proposto pelo MPTCU para que seja realizado, em processo apartado, o exame global das defesas fornecidas pelos servidores envolvidos nos pagamentos tratados nas 27 TCEs, mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas. Porém, é desnecessária nova determinação para constituição do apartado, porquanto essa medida foi implementada no citado TC 004.674/2017-0.

32. Registro que, das defesas formuladas por esse conjunto de responsáveis, cabe aqui mencionar apenas a solicitação formulada por Graciela Inês Bolzon Muniz para que seja conferida natureza sigilosa a estes autos (peça 88, p. 16).

33. Destaco que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da publicidade. Nos processos de controle externo do TCU, a regra geral é assegurar o acesso a documentos e a informações utilizados como fundamento para tomada de decisão após prolação de acórdão com decisão de mérito (§ 1º do art. 4º da Resolução TCU 249/2012). Desse modo, pedidos de atribuição de sigilo devem indicar com precisão os documentos cuja publicidade deve ser restringida bem como o amparo legal para justificar a classificação de matéria como sigilosa, o que não foi feito pela responsável. Na ausência de amparo legal que fundamente a excepcionalidade, o pedido de sigilo não pode ser atendido.

34. Quanto às seguintes propostas: (i) da unidade técnica, de dar ciência à UFPR sobre a impropriedade consistente em autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis

e (ii) do MPTCU, de determinar à UFPR que aprimore seus controles internos para evitar falhas nos processos financeiros de pagamentos, anoto que a determinação foi adotada no TC 004.674/2017-0, razão pela qual são prescindíveis outras providências neste momento.

35. Por outro lado, ante a materialidade envolvida neste processo, a gravidade da conduta dos responsáveis pelo débito e a necessidade de assegurar o meio mais eficiente à reparação do dano ao erário, é devido replicar aqui a solicitação à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, para que adote medidas com vistas ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça em valor suficiente para garantir o ressarcimento do débito quantificado nestes autos, com implementação da mesma providência em relação à beneficiária Andréia de Oliveira Schlogl (art. 61 da Lei 8.443/1992).

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2851/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.689/2017-8
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Andréia de Oliveira Schlogl (CPF 020.085.859-99), André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).

4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.
8. Representação legal: Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; Rene Ariel Dotti (OAB/PR 2.612) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "*Research*", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Andréia de Oliveira Schlogl e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
20/03/2013	4.800,00
18/04/2013	4.000,00
04/06/2013	4.800,00
06/06/2013	6.800,00
03/07/2013	3.000,00
01/08/2013	5.800,00
03/09/2013	5.800,00
03/10/2013	6.800,00
14/11/2013	7.800,00
04/12/2013	5.800,00
03/01/2014	10.800,00
07/02/2014	3.000,00
10/03/2014	5.800,00
07/04/2014	6.400,00
09/05/2014	6.400,00
02/06/2014	7.800,00
07/07/2014	7.800,00
04/08/2014	7.400,00
02/09/2014	7.400,00
01/10/2014	5.800,00
07/11/2014	7.400,00
27/11/2014	7.800,00
18/12/2014	6.800,00
30/01/2015	6.800,00
03/03/2015	4.800,00
09/04/2015	4.800,00
04/05/2015	4.800,00
12/06/2015	4.800,00
17/07/2015	4.800,00
07/08/2015	2.000,00
17/09/2015	2.000,00
30/09/2015	4.800,00
19/11/2015	4.800,00
20/11/2015	4.800,00
09/12/2015	6.800,00
28/12/2015	6.800,00
11/02/2016	4.800,00
03/03/2016	4.800,00
15/04/2016	4.800,00
05/05/2016	7.800,00
30/05/2016	7.800,00
26/07/2016	4.800,00
16/08/2016	5.800,00

03/10/2016	7.800,00
31/10/2016	15.600,00
TOTAL	**272.800,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) a Andréia de Oliveira Schlogl e R$ 335.000,00 (trezentos e trinta e cinco mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Andréia de Oliveira Schlogl e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.11. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2851-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 004.690/2017-6
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Carlos Alberto Galli Bogado (CPF 470.397.609-91), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).

Representação legal: Renato Costa de Melo (OAB/PE 27.977), defensor público federal, representando Carlos Alberto Galli Bogado; Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150 e OAB/DF 33.468) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini (peças 89, 105, 112 e 141).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM PROCESSOS DE PAGAMENTO DE BOLSAS E AUXÍLIOS NO ÂMBITO DE UNIVERSIDADE. REVELIA DA PRINCIPAL EXECUTORA DA FRAUDE. INSUFICIÊNCIA DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELO BENEFICIÁRIO DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS PARA ELIDIR OS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE E SUA CULPABILIDADE. IRREGULARIDADE DAS SUAS CONTAS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTAS. SOLICITAÇÃO PARA ARRESTO DE BENS. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE DOS DEMAIS GESTORES EM PROCESSO APARTADO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR, que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 125/7):

"INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por determinação do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), no âmbito do processo TC 034.726/2016-0, que tratou de representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na qual foi quantificado o desvio de recursos públicos no valor de R$ 7.343.333,10.

2. A presente tomada de contas especial tem por objeto a análise da responsabilidade pelo débito de R$ 271.525,00 imputado ao Sr. Carlos Alberto Galli Bogado, beneficiário dos pagamentos, em solidariedade com os servidores da UFPR que atuaram nos processos financeiros de pagamento dos benefícios.

HISTÓRICO

3. No processo de representação TC 034.726/2016-1, autuado em decorrência de irregularidades identificadas no processo de fiscalização TC 025.448/2016-1, foram constatados 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento fraudulentos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) da UFPR, a título de bolsas de estudo e de auxílio a pesquisadores, destinados a pessoas que não possuíam qualquer vínculo com a instituição, os quais totalizaram um desvio de recursos públicos da ordem de R$ 7 milhões, no período de 2013 a 2016.

4. No relatório de inspeção daquele processo (peça 51) foi detalhada a forma como se operacionalizou a fraude nos pagamentos de recursos geridos pela PRPPG/UFPR (peça 51, p. 13), identificados os 234 processos de pagamento irregulares (peça 35), delimitado o período em que os desvios ocorreram (20/3/2013 a outubro de 2016), identificados os 27 responsáveis que foram beneficiados pelos recursos desviados (peça 51, p. 5-11), bem como os servidores da PRPPG que atuaram nos processos de pagamento (peça 51, p. 13-15), e quantificado individualmente o débito apurado (peça 51, p. 16-41).

5. O montante de recursos desviados atingiu a cifra de R$ 7.343.333,10, e foi distribuído entre 27 beneficiários que em regra não possuíam curso superior, tampouco estavam cursando qualquer curso universitário, sendo que alguns deles não possuíam sequer o ensino fundamental completo. Foi verificado ainda que a quase totalidade dessas pessoas exerceram ou vinham exercendo atividades que não exigiam qualificação superior, tais como cabelereiro, motorista, pedreiro, faxineiro, dentre outras:

QUADRO 1 – BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS E VALORES RECEBIDOS

BENEFICIÁRIO	CPF	2013 (R$)	2014 (R$)	2015 (R$)	2016 (R$)	TOTAL (R$)

Maria Alba de Amorim Suarez	176.846.921-00	125.800,00	256.339,00	204.750,00	152.600,00	**739.489,00**
Pedro Amorim Suarez Campos	735.765.901-10	69.800,00	226.926,10	202.050,00	139.600,00	**638.376,10**
Cherri Francine Concer	034.275.939-67	111.400,00	224.900,00	179.600,00	108.500,00	**624.400,00**
Andrea Cristine Bezerra	838.510.204-30	108.000,00	201.100,00	186.250,00	93.500,00	**588.850,00**
Daniel Borges Maia	028.259.839-18	99.800,00	213.400,00	176.450,00	93.500,00	**583.150,00**
Dayane Silva dos Santos	048.407.869-09	65.600,00	216.900,00	176.450,00	93.500,00	**552.450,00**
Eder Ribeiro Tidre	048.012.349-76	-	154.900,00	206.950,00	153.500,00	**515.350,00**
Marcos Aurélio Fischer	610.228.969-20	-	146.900,00	184.650,00	115.500,00	**447.050,00**
Paulo Allan Roland Bogado	067.341.559-78	-	73.500,00	128.550,00	116.500,00	**318.550,00**
Maria Eduarda Amorim Suarez Campos	054.964.101-77	-	-	140.250,00	143.600,00	**283.850,00**
Andreia de Oliveira Schlogl	020.085.859-99	55.400,00	90.600,00	62.800,00	64.000,00	**272.800,00**
Carlos Alberto Galli Bogado	470.397.609-91	18.625,00	87.500,00	51.000,00	114.400,00	**271.525,00**
Alceni Maria dos Passos De Oliveira	018.444.519-17	18.500,00	52.500,00	121.900,00	35.500,00	**228.400,00**
Michela do Rocio Santos Notti	003.737.699-38	-	-	81.500,00	119.500,00	**201.000,00**
Elaine Souza Lima Farias	047.801.339-63	-	-	47.150,00	144.000,00	**191.150,00**
Patrícia Vargas da Silva do Nascimento	025.257.901-11	-	-	140.850,00	18.000,00	**158.850,00**
Dirlene Chagas Lima Esmanhotto	479.268.139-15	32.500,00	85.000,00	-	-	**117.500,00**
Joice Maria Cavichon	706.912.319-15	27.050,00	29.500,00	28.400,00	16.245,00	**101.195,00**
Márcio Ronaldo Roland	450.401.419-04	-	-	-	81.000,00	**81.000,00**
Norberto Ferreira dos Santos	611.263.819-34	-	80.000,00	-	-	**80.000,00**
Ivani De Oliveira Cleve Costa	400.823.509-49	7.868,00	23.755,00	21.800,00	25.500,00	**78.923,00**
Eliane Camargo	017.093.199-41	8.875,00	69.500,00	-	-	**78.375,00**
Charlene de Mello	007.176.469-04	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Mydhia Silva dos Santos	092.618.449-01	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Alvadir Batista da Silva	320.451.079-49	28.700,00	18.000,00	-	-	**46.700,00**
Luzinete Damasceno Sampaio	024.267.669-30	-	29.000,00	-	-	**29.000,00**
Arthur Constantino da Silva Filho	199.721.051-72	15.300,00	2.100,00	-	-	**17.400,00**

TOTAL	**793.218,00**	**2.282.320,10**	**2.439.350,00**	**1.828.445,00**	**7.343.333,10**

6. A proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 51 contemplava, em essência, a conversão do processo de representação em tomada de contas especial e a citação dos 27 beneficiários dos recursos desviados solidariamente com os servidores da UFPR que atuaram nos processos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), nas condições de pró-reitor da PRPPG e de chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

7. A decisão prolatada por este Tribunal, por meio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), determinou que fossem instaurados 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário, e que as citações abrangessem também os servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), expandindo assim para 36 os responsáveis solidários pelos débitos (itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão).

8. Foi também decretada cautelarmente, por 1 (um) ano, a indisponibilidade dos bens dos servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento, no limite dos valores sob suas responsabilidades (item 9.5 da decisão – Sessão Ordinária datada de 22/2/2017) e a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes (item 9.6 da decisão), dentre outras.

9. A análise das razões de justificativas dos gestores da UFPR foi realizada naquele processo de representação (TC 034.726/2016-0), tendo sido aplicadas as multas de R$ 10.000,00 ao Sr. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, e de R$ 5.000,00 à Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, bem como acolhida as razões de justificativas do Sr. Zaki Akel Sobrinho, ex-reitor da UFPR (Acórdão 2530/2017-Plenário).

10. Na instrução inicial do presente processo de tomada de contas especial (peça 60) foram discriminados os recursos públicos transferidos ao Sr. Carlos Alberto Galli Bogado, identificados os servidores da PRPPG e da Proplan que atuaram nos respectivos processos financeiros de pagamento, nos termos do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), e quantificados os valores solidários correspondentes a cada responsável, nos seguintes termos:

3.1 Carlos Alberto Galli Bogado (CPF 470.397.609-91), beneficiário dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	**VALOR (R$)**
3/12/2013	4.500,00
27/12/2013	5.125,00
11/2/2014	4.500,00
7/3/2014	3.000,00
10/3/2014	4.500,00
7/4/2014	4.500,00
22/4/2014	7.500,00
30/4/2014	7.500,00
29/5/2014	9.000,00
2/6/2014	4.500,00
7/7/2014	9.500,00
4/8/2014	8.000,00
2/9/2014	7.000,00
7/11/2014	4.500,00

27/11/2014	4.500,00
18/12/2014	4.500,00
30/1/2015	4.500,00
TOTAL	**97.125,00**

3.2 Carlos Alberto Galli Bogado (CPF 470.397.609-91), beneficiário dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
1/10/2014	4.500,00
9/4/2015	4.500,00
7/8/2015	4.000,00
17/9/2015	4.000,00
19/11/2015	4.000,00
28/12/2015	4.000,00
5/2/2016	4.000,00
11/2/2016	2.400,00
15/4/2016	13.500,00
15/6/2016	13.500,00
4/8/2016	27.000,00
27/9/2016	13.500,00
31/10/2016	13.500,00
TOTAL	**112.400,00**

3.3 Carlos Alberto Galli Bogado (CPF 470.397.609-91), beneficiário dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
3/3/2015	4.500,00
4/4/2016	13.500,00
TOTAL	**18.000,00**

3.4 Carlos Alberto Galli Bogado (CPF 470.397.609-91), beneficiário dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos e Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, nas condições de Pró-Reitor e de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR

	(R$)
4/5/2015	4.500,00
12/6/2015	4.500,00
30/9/2015	4.000,00
TOTAL	**13.000,00**

3.5 Carlos Alberto Galli Bogado (CPF 470.397.609-91), beneficiário dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Lucia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00), Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos e Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
17/7/2015	4.500,00

3.6 Carlos Alberto Galli Bogado (CPF 470.397.609-91), beneficiário dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
9/12/2015	4.000,00
30/8/2016	13.500,00
TOTAL	**17.500,00**

3.7 Carlos Alberto Galli Bogado (CPF 470.397.609-91), beneficiário dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
5/12/2013	9.000,00

EXAME TÉCNICO

11. Em cumprimento ao Despacho do titular da Secex/PR (peça 62), foi promovida a citação de Carlos Alberto Galli Bogado (Ofício 514/2017, peça 64 e 786/2017, peça 103), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (Ofício 515/2017, peça 65), Edilson Sergio Silveira (Ofício 517/2017, peça 67 e 871/2017, peça 107), Graciela Inês Bolzon de Muniz (Ofício 516/2017, peça 66), Lucia Regina Assumpção Montanhini (Ofício 518/2017, peça 68), Júlio Cezar Martins (Ofício 519/2017, peça 69), André Santos de Oliveira (Ofício 521/2017, peça 71), Denise Maria Mansani Wolff (Ofício 523/2017, peça 73), Guiomar Jacobs (Ofício 520/2017, peça 70), Josiane de Paula Ribeiro (Ofício 522/2017, peça 72).

12. Apesar de a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 79, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

13. Os demais responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram emitidos e apresentaram suas alegações de defesa conforme documentação detalhada no corpo desta instrução.

14. Todavia, antes de adentrar na análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis, considerando os recorrentes argumentos, cabe tecer algumas considerações sobre os processos em tramitação.

15. O processo de fiscalização iniciado por este Tribunal de Contas da União desencadeou a operação policial denominada de Operação *Research* e a consequente abertura do Inquérito Policial 1655/2016-SR/DPF/PR, da Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000, na 14ª Vara Federal de Curitiba/PR, e a instauração do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 na Universidade Federal do Paraná. Os supracitados processos estão sendo conduzidos e desenvolvidos pelos respectivos órgãos, concomitantemente, dentro das atribuições e responsabilidades de cada órgão.

16. Sobre esse aspecto esclarece-se, desde já, que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

17. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

18. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 7.752/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.475/2015-TCU – 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

19. Assim, esclarece-se desde já que não cabe a suspensão do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU. Tal fato não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias.

Carlos Alberto Galli Bogado

20. O Sr. Carlos Alberto Galli Bogado, beneficiário dos pagamentos irregulares, foi citado por meio dos Ofícios 514 e 786/2017-TCU/SECEX-PR (peças 64 e 103) em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor total de R$ 271.525,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos (peça 112)

21. O responsável, assistido juridicamente pela Defensoria Pública da União no Paraná, apresentou suas alegações de defesa à peça 112, p. 1-8 e anexou documentos relacionados à Operação *Research* da Polícia Federal, tais como mandado de busca e apreensão, mandado de prisão e interrogatório (peça 112, p. 15-40).

22. Em suas alegações de defesa o responsável registra que foi vítima de uma organização criminosa, a qual se utilizou de seus dados para se beneficiar, sem que o responsável tivesse conhecimento ou auferisse qualquer proveito da fraude.

23. Transcreve trecho de seu depoimento à Polícia Federal, no qual fora registrado:

(...)

QUE manteve relacionamento amoroso por aproximadamente 06 (seis) meses com GISELE APARECIDA ROLAND, quando ainda residia em Curitiba; QUE a irmã de GISELE, MARCIA

REGINA ROLAND, foi casada com seu irmão PAULO ROBERTO GALLI ROGADO; QUE MARCIA e PAULO tiveram um filho de nome PAULO ALLAN ROLAND ROGADO; QUE MARCIA foi servidora da UFPR; QUE não sabe dizer qual era o cargo de MARCIA na UFPR; QUE a mãe de MARCIA e GISELE, de nome ÁUREA ROLAND, também foi servidora da UFPR; QUE também não sabe dizer qual era o seu cargo; QUE MARCIA foi aposentada por invalidez; QUE durante o seu relacionamento com GISELE estava com o 'nome sujo no SERASA'; QUE diante disso, GISELE se comprometeu a ajudá-lo; QUE para tanto, forneceu-lhe cópia de seus documentos pessoais (RG, CPF); QUE de fato, a anotação negativa de seu nome foi baixada; QUE possuía uma dívida de menos de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), que acredita que tenha sido quitada por GISELE, como um favor, considerando o seu relacionamento; QUE GISELE estava se separando; QUE sob tal argumento, e supostamente para manter valores 'longe' de seu ex-marido, pediu para 'usar' a conta do Inquirido, do Banco Itaú, de Curitiba, acima mencionada; QUE como estava indo embora de Curitiba, não viu

problemas; QUE, portanto, há aproximadamente 03 (três) anos GISELE vem se utilizando da referida conta; QUE entregou a GISELE o cartão magnético e sua senha; QUE nunca mais quis tomar conhecimento da referida conta; QUE nunca mais acompanhou sua movimentação ou movimentou tal conta; QUE há aproximadamente 03 (três) meses GISELE lhe mandou uma mensagem pedindo para que

transferisse a quantia de aproximadamente RS 20,000,00 (vinte mil mais) a seu sobrinho PAULO ALAN ROLAND; QUE GISELE solicitou seu auxilio, visto que sem a sua digital ou assinatura não conseguiria transferir quantia tão elevada; QUE nos últimos 03 (três) anos foi a única movimentação da qual tomou conhecimento ou da qual participou; QUE não questionou GISELE a respeito da elevada quantia transferida na oportunidade ao seu sobrinho; QUE acredita que apagou tal mensagem recebida de GISELE; QUE, contudo, o número da conta de Curitiba, do Banco Itaú, mencionada, bem como o número da conta de seu sobrinho estão cadastrados em suas mensagens, provavelmente nos rascunhos;

(...)

QUE alega que não auferiu vantagem alguma, pois apenas 'emprestou' a sua conta a GISELE em virtude do relacionamento amoroso que mantiveram.

24. Afirma que emprestou sua conta bancária (Banco Itaú, conta corrente n. 06766-5, agência 3884), seu cartão magnético e sua senha pessoal para Gisele Aparecida Roland, com quem manteve um relacionamento amoroso antes da ocorrência dos fatos, para que ela pudesse receber valores que pretendia ocultar de seu ex-marido.

25. Reitera que foi usado como 'laranja', que não tinha conhecimento dos atos ilícitos praticados e que não se beneficiou das verbas indevidas oriundas da UFPR.

26. Por fim, requer a exclusão de sua responsabilidade, a produção de todas as provas em direito admitidas, a intimação pessoal da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, e a contagem dos prazos processuais em dobro, na forma do inciso I, do art. 44, da Lei Complementar 80/94.

Análise

27. Não obstante as alegações de defesa trazidas pela responsável, não foram apresentados quaisquer documentos ou evidências que atestem os argumentos registrados.

28. Tampouco foram apresentados quaisquer comprovantes ou extratos bancários de que os recursos tenham sido movimentados da conta do Sr. Carlos Alberto Bogado para a conta da Sra. Gisele Aparecida Roland ou de terceiros, ou mesmo de que os recursos tenham sido geridos por Gisele.

29. Os elementos probatórios existentes nos autos indicam que os recursos desviados foram creditados em nome do responsável, em conta bancária de sua titularidade, não havendo elementos que indiquem situação diversa da apresentada.

30. Do exposto, não se acolhe as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, mantendo-se a irregularidade e a consequente imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos públicos desviados, bem como a aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.

Conceição Abadia de Abreu Mendonça

31. A Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 515/2017-TCU/SECEX-PR (peça 65), pelo valor histórico de R$ 271.525,00, em razão de ter dado início aos processos de pagamento mediante a elaboração da relação de beneficiários de bolsas de auxílio a pesquisador, bolsas de estudos, bolsas de estudos no país, bolsas de estudo internacional, bolsas sênior e bolsas de iniciação científica, dentre outras, nos processos de pagamento relacionados na peça 58, a pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, agravado ainda pelo fato de que inexistem processos administrativos que autorizassem a realização dos pagamentos, bem como documentos que evidenciassem a realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas a UFPR.

Argumentos/Análise

32. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 79, encaminhado para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 120), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 65.

33. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais

responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da servidora. De maneira diversa, todas evidências existentes apontam para a conduta dolosa e deliberada da responsável com o intuito de fraudar e desviar os recursos públicos em análise.

34. Ademais, em depoimento prestado a Polícia Federal (peça 121), a Sra. Conceição apresentou detalhes e confessou sua participação espontânea, de forma dolosa, na elaboração e execução dos procedimentos fraudulentos que culminaram no desvio de recursos públicos da universidade em valores que superaram R$ 7 milhões.

35. Este TCU já se pronunciou por diversas vezes a respeito da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 para os casos em que se constata o dolo ou a má-fé do servidor público com o objetivo de se desviar bens ou recursos públicos:

A penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) é aplicada pelo TCU para irregularidades de gravidade extrema, em situações em que se constata o dolo ou a má-fé do responsável para a produção de desvio de bens e valores públicos (Boletim de Jurisprudência 191/2017 - Acórdão 8794/2017 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo)).

A fraude praticada por servidor público no intuito de obter vantagem pecuniária para si é conduta grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/92) (Boletim de Jurisprudência 55/2014 - Acórdão 2445/2014 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler).

36. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos 41 (quarenta e um) processos de pagamento em análise, pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992 e pela aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Graciela Inês Bolzon de Muniz

37. A Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 516/2017-TCU/SECEX-PR (peça 66), pelo valor histórico de R$ 245.025,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 90 a 102, 116, 117, 119 e 123)

38. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 90 e anexou os demais documentos constantes das peças 91 a 102, bem como alegações complementares juntadas às peças 116, 117, 119 e 123:

- Declaração da situação da Sra. Graciela Muniz na UFPR, cursos ministrados e alunos orientados (peça 91);
- Currículo *Lattes* da Professora Graciela Muniz (peça 92);
- Regimento Interno da Pró-Reitoria de Proplan (peça 93);
- Organograma de concessão de bolsas e bolas-auxílio (peça 94);
- Resolução 15/91-CA – Regimento da Reitoria da UFPR (peça 95);
- Portarias de nomeação de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e relatório de afastamentos de Edilson Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG (peça 96);
- Interrogatório de Conceição Mendonça à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 97);
- Interrogatório de Tania Catapan à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 98);
- Relatório de empenhos emitidos pela PRPPG no período de 2013 a 2016 (peça 99);
- Relatório de pesquisas e pesquisadores de Graciela Muniz (base Orcid – peça 100);
- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública

MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-01/2011 (peça 101);

- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-02/2010 (peça 102);

- Declarações emitidas por Conceição Mendonça e Tania Catapan ao longo do período da fiscalização da Secex/PR (peça 116, p. 6-15); e processo administrativo disciplinar e ação de improbidade administrativa promovida pela UFPR em face de Conceição Mendonça, Tania Catapan, dos beneficiários dos recursos e de outras pessoas identificadas no inquérito policial (peça 116, p. 16-83);

- Depoimentos prestados no processo administrativo disciplinar da UFPR por Conceição Mendonça (peça 117, p. 4-16), André de Oliveira Santos (peça 119, p. 7-15), Guiomar Jacobs (peça 119, p. 16-23) e Marcelo Henrique Avila de Matos (peça 123, p. 24-29);

- Decisão Final do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, que decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 123).

39. A Sra. Graciela apresenta inicialmente dados relacionados à estrutura e complexidade da universidade como um todo, seu orçamento, número de servidores e alunos. Na sequência traz informações específicas da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG). Assinala que no período de 2013 a 2016 foram emitidos 9.068 empenhos (peça 99), os quais poderiam incluir vários beneficiários.

40. Acrescenta que o total empenhado foi de R$ 115.172.812.28, o que demandaria uma estrutura administrativa complexa, escalonada e com repartição de competências.

41. No tocante às competências, registra que foi adotado um modelo de formalização dos procedimentos pela Sra. Conceição Mendonça, servidora responsável pela seção de controle e execução orçamentária desde 2004, que decidia quais os documentos que deveriam estar presentes em cada um dos protocolos.

42. Assim, os processos de pagamento eram autuados com papéis que, embora simplórios, eram adequados para transparecer que dispunham de informações verídicas e fidedignas, capazes de ludibriar aqueles que não possuíam experiência burocrático-administrativa.

43. Desta forma, atuando na condição de substituta do ex-pró-reitor em suas ausências, assinava empenhos e praticava atos de liquidação de despesa que dependiam de ato prévio emanado por servidora competente, ocupante de cargo de confiança, com atribuições adequadas à tarefa.

44. Entende que não teria responsabilidade solidária com Conceição Mendonça, uma vez que não se tratava de equívocos comuns, mas de adulteração de informações deliberadamente praticadas pela referida servidora, a qual tornava as informações parcialmente verídicas.

45. Assim, considerando que o ato administrativo precedente foi dolosamente ilícito, praticado com o intuito de enganar o superior hierárquico, não haveria equívoco do controle interno realizado por Graciela, haja vista que os atos praticados por Conceição gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, especialmente pelo fato de a servidora ocupar cargo de confiança.

46. Acrescenta que possuía plena confiança de que os processos que lhe eram encaminhados eram legítimos, haja vista a relação hierárquica que impõe aos servidores o dever de ser leal às instituições a que servirem (Lei 8.112/1990, at. 116, inc. II), bem como o fato de que não haveria nenhum motivo para que desconfiasse da atuação de Conceição, considerando a condição de normalidade na conduta da servidora por mais de uma década atuando no cargo de confiança.

47. Na sequência apresenta aspectos relacionados à organização estrutural da PRPPG regulamentados na Resolução 15/91 e supostamente no Regimento Interno da PRPPG (peças 93 e 95). Todavia, ressalta-se, desde já, que as transcrições apresentadas e o Regimento Interno anexado dizem respeito ao Regimento Interno da Proplan e não da PRPPG.

48. Com fundamento nos referidos normativos a responsável assevera que não há previsão do cargo de Vice-Pró-Reitor ou Pró-Reitor Substituto, uma vez que a substituição seria eventual ou esporádica, as quais acabaram por se tornar constantes em relação à concessão de bolsas.

49. Adiciona que os processos de concessão de bolsa e bolsa-auxílio lícitos eram devidamente instruídos pelo fato de serem deflagrados pelos programas de pós-graduação, mediante requerimentos e documentação pertinentes, e então encaminhados à Seção de Planejamento e Controle Financeiro para a instrução financeira, momento em que eram praticadas as ilegalidades.

50. Assim, uma vez que as notas de empenho não eram preenchidas com os nomes dos beneficiários, mas com outras expressões, era anexada à nota de empenho uma lista de credores (verdadeiros e falsos) e seus

respectivos CPFs, documentos que eram então encaminhados ao Pró-Reitor da PRPPG para assinatura. Haja vista a ausência reiterada do Pró-Reitor, a responsável, com boa-fé e confiante no serviço prestado por Conceição Mendonça, apunha sua assinatura.

51. A seguir apresenta organograma da concessão de bolsas e bolsas- auxílio, anexado também à peça 94, desde a solicitação pelos programas de pós-graduação até o efetivo pagamento no DCF-Proplan, por meio do qual assevera que seria impossível à pessoa que assinava os processos de pagamento, na condição de pró-reitor da PRPPG, exercer um controle procedimental, por três razões básicas:

(...) porque o SIAFI não lhe permite o acesso; porque seria impraticável que um Pró-Reitor, antes de assinar os atos concessivos das bolsas, revisasse cada um dos nomes e CPF dos credores indevidamente, totalizando, em média, cerca de 2.000 mil beneficiários por mês; porque não tinha acesso às listas originais para contrapor aos nomes das listas finais, pois os sistemas não se comunicavam.

52. Considerando os mencionados fatores, afirma que era preponderante a relação de confiança entre os servidores que desempenham suas funções mediante relações de coordenação, haja vista que seria descabido que houvesse a revisão de todos os atos praticados pelo Setor de Planejamento e Controle Financeiro.

53. Acrescenta que nas relações de subordinação da estrutura administrativa, ao se delegar competências à servidora, que passa a ocupar cargo de confiança, passa-se também um 'carimbo' que atesta a confiança da Administração Pública, que não poderia ser questionada sem fundada desconfiança.

54. Assim, a Sra. Graciela entende que não pode ser responsabilizada pelo fato de que a servidora Conceição gozava de confiança legítima conferida por atos administrativos de *outrem* (peça 96), percebendo vencimento de cargo em comissão por mais de doze anos, e que somente desconfiança fundada poderia levar à pratica de ato contra Conceição Mendonça.

55. Sobre esse aspecto, transcreve trecho do Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

56. Assim, considera que seria desarrazoado responsabilizar o dirigente máximo da autarquia por atos criminosos dos escalões inferiores, cometidos por servidores que sequer estavam sob sua subordinação e que, ainda que estivessem, os julgados recentes do TCU estariam se pronunciando no sentido da inexistência de responsabilidade da chefia por ato de seus subordinados, a exemplo do exposto no Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

57. Adiciona que a responsável não escolheu, nomeou ou manteve Conceição no cargo em confiança que a servidora exercia e que desconhecia os atos ilegais praticados, conforme registrado em depoimento prestado por Conceição à Polícia Federal:

(...) que Edilson Sérgio Silveira [então Pró-Reitor] nada sabia a respeito das fraudes, Graciela Inês assinou a maioria dos processos, porque Edilson estava sempre viajando, que ela também nada sabia a respeito das fraudes (...)

58. Ao final, requer, dentre outros, o sobrestamento do processo, enquanto tramitar o processo criminal (autos 05.2017.4.04.7000 da Justiça Federal do Paraná).

Análise

59. A ex-pró-reitora substituta da PRPPG foi citada no presente processo de tomada de contas especial em razão de ter atestado de forma irregular a liquidação da despesa nos 37 (trinta e sete) processos financeiros em que foram realizados pagamentos irregulares em favor de Carlos Alberto Bogado, no valor total de R$ 245.025,00, por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

60. Esclarece-se que a responsável não está sendo chamada a responder pelos atos emanados pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG), seja por culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, tampouco infere-se que a ex-pró-reitora substituta tenha participado do esquema criminoso implantado na PRPPG, mas sim em razão da conduta descrita no ofício citatório, acima reproduzida de forma resumida.

61. Não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 121), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora substituta na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenadora de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

62. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

63. Desta forma, ainda que a ex-pró-reitora não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que a responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado se considera inconcebível que tenha atestado a regular liquidação da despesa de todos os 215 (duzentos e quinze) processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

64. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

65. Frise-se que a atuação da ex-pró-reitora no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura nas 215 (duzentas e quinze) relações fraudulentas de beneficiários, ao longo de quatro anos, a ex-pró-reitora atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deveriam ser pagas.

66. Ademais, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não eram adequados, como justifica a responsável. Não havia nos processos qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60).

67. De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos supracitados documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

68. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de presunção de veracidade e legitimidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. A suposta presunção não seria absoluta, além de que, no caso sob análise, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções.

69. Deste modo, a mera aposição da assinatura por parte da responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos. Destaque-se que não se trata de questionar os atos realizados pela servidora subordinada que atuava na função de confiança de chefe da UOF/PRPPG, mas sim de atuar em conformidade com os normativos que regem os procedimentos relacionados à regular execução das despesas públicas, no presente caso a regular liquidação das despesas.

70. Efetivou-se na PRPPG uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

71. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 121):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

72. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que, ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

73. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

74. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça e os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora substituta da PRPPG (Denúncia MPF - peça 122), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

75. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

76. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Cabe lembrar que o ex-pró-reitor titular da PRPPG, Sr. Edilson Silveira, foi condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

77. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pela ex-pró-reitora seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte da ex-pró-reitora, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

78. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitora substituta da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta da PRPPG está sendo responsabilizada nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de 37 (trinta e sete) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 245.025,00, e que é responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista que está sendo responsabilizada por ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 6.946.133,10.

Edilson Sergio Silveira

79. O Sr. Edilson Sergio Silveira, Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, foi citado por meio dos Ofícios 517 e 871/2017-TCU/SECEX-PR (peças 67 e 107), pelo valor histórico de R$ 26.500,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores

ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 113 a 115)

80. O responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 113, p. 1-47, e demais documentos anexados nas peças 113 a 115:

- Documentos que atestam que Edilson Silveira não atuou em todos os processos de pagamento que lhe foram imputados (peça 113, p. 48-60);
- Currículo *Lattes* do Professor Edilson Silveira (peça 113, p. 61-78);
- Resolução UFPR 10/2015-Coplad que estabelece o Regimento Interno e o Organograma da Auditoria Interna da UFPR (peça 113, p. 79-90);
- Relatório 201601667 da Controladoria Geral da União no Estado do Paraná (peça 113, p. 91-133);
- Ofícios, e-mails e informações extraídos da rede social *Facebook* relativos ao período da fiscalização do TCU (peça 113, p. 134-156);
- Denúncia formulada pelos gestores da UFPR à Polícia Federal em 2/12/2016 (peça 113, p. 157-166 e peça 114, p. 1-131);
- Solicitação de abertura de processo administrativo disciplinar contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan em 5/12/2016 (peça 114, p. 132-133);
- Portaria de instauração de processo administrativo disciplinar datado de 16/12/2016 (peça 114, p. 134-135);
- Portarias de exoneração das funções de confiança exercidas pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan publicada em 7/12/2016 (peça 114, p. 136-137);
- Depoimento da Sra. Conceição Abadia Abreu Mendonça na Polícia Federal (peça 114, p. 138-170);
- Declarações do ex-reitor Zaki Akel Sobrinho (peça 114, p. 171-173);
- Declarações do reitor Ricardo Marcelo Fonseca (peça 114, p. 177-180);
- Depoimento de Vania Aparecida Vicente, coordenadora geral dos cursos de pós-graduação, de setembro de 2013 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 114, p. 185-189 e peça 115, p. 1-7);
- Depoimento de Silvia Kikuchi Igarashi, administradora lotada na Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 115, p. 8-15);
- Depoimento de Claudia Pereira Krueger, coordenadora da Unidade de Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de 2008 a 2010, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 115, p. 16-22);
- Depoimento de Sergio Scheer, pró-reitor da PRPPG, de janeiro de 2009 a março de 2013, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 115, p. 23-34);
- Depoimento de Maria de Fatima Montovani, coordenadora da Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de junho de 2010 a maio de 2014, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 115, p. 35-44);
- Depoimento de Mariluci Alves Maftum, coordenadora da unidade de Iniciação Científica (IC) da PRPPG, de abril de 2014 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 115, p. 45-53).

81. Em suas alegações de defesa o Sr. Edilson Silveira requer inicialmente a exclusão de sua responsabilidade sobre os processos financeiros de pagamento denominados 'PAGAMENTO DE BOLSA DE ESTUDO REF. NOV/2015, PROC 210408/15-12, PRPPG ' e 'PAGAMENTO, AUXILIO PESQUISADOR CAPES DO EXERCICO DE 2016 PAULO ALLAN E OUTROS, PROC. 206307/2016-10, PRPPG', nos quais foram autorizados pagamentos de R$ 4.000,00 e R$ 13.000,00 ao Sr. Carlos Alberto Galli Bogado. Registra que, embora conste seu nome nos processos de pagamento, não assinou a liquidação das despesas, as quais teriam sido liquidadas pela Professora Graciela Muniz, conforme assinaturas apostas nos processos.

82. Na sequência o ex-pró-reitor da PRPPG apresenta um breve histórico de sua atuação discente e docente, desde sua graduação no curso de física na Unicamp até a realização de seu Pós-Doutorado nos Estados

Unidos, sua aprovação em concurso público da UFPR em 1999 e sua vasta produção acadêmica, conforme evidencia seu currículo *lattes* (peça 113, p. 61-78).

83. Registra que foi convidado em 2013 pelo ex-reitor Zaki Akel Sobrinho para assumir o cargo de Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UFPR (PRPPG) com a missão de aprimorar os programas de pós-graduação da universidade, que nas avaliações da Capes estavam em posição inferior aos estados vizinhos do sul e sudeste.

84. Tendo em vista esse objetivo, teria realizado uma gestão voltada à melhoria da qualidade das pesquisas na UFPR, por meio da celebração de parcerias com outras instituições nacionais e internacionais, de modo que viajava com frequência para participar de diversos fóruns, conselhos e comissões, além de integrar e de exercer funções de direção e de presidência nestes fóruns, conselhos e comissões. As frequentes viagens que realizava seriam um dos motivos que levaram a pró-reitora substituta, Graciela Muniz, a assinar a quase totalidade dos processos de pagamento.

85. Assinala que o Relatório da CGU (peça 113, p. 91-133) atesta o êxito de seu trabalho, haja vista o atingimento da maioria das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional, relativas à pesquisa e pós-graduação, bem como os demais avanços alcançados.

86. Além disso, no que concerne ao controle, registra que a CGU referendou a eficiência do Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), implantado pela PRPPG durante sua gestão.

87. Na sequência passa a tratar da fraude que teria sido engendrada pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da Seção de Controle da PRPPG há 13 anos, em conluio com a servidora Tania Catapan, secretária da PRPPG e servidora púbica desde 1976, especialmente com recursos oriundos do Programa de Apoio à Pós-graduação (Proap).

88. Registra que os auxílios financeiros concedidos por meio do Proap, regulamentado pela Portaria Capes 156/2014 (peça 7), são destinados a apoiar os programas de pós-graduação, propiciando material de consumo, passagens, diárias, alimentação e outros serviços necessários ao desenvolvimento de uma pesquisa e tem valores variáveis, de forma diversa das bolsas de estudos concedidas aos alunos matriculados nos programas de pós graduação *stricto sensu*, regulamentados pela Resolução UFPR 65/09-Cepe (peça 6), que tem valores fixos.

89. Assim, considera que o fato de o auxílio a ser pago em dado momento ser superior ao valor de uma bolsa não seria indicativo de fraude, haja vista que o auxílio financeiro a pesquisador concedido pelo Proap pode superar esse valor, a depender do custo do equipamento a ser adquirido, do valor do livro a ser editado, das despesas necessárias à participação de evento no exterior, etc.

90. Na sequência passa a tratar dos procedimentos relacionados à concessão do auxílio financeiro. Informa que o processo de concessão de auxílios a pesquisadores inicia com a solicitação escrita de determinado Programa de Pós-Graduação à PRPPG. Essa solicitação daria início a um processo administrativo físico. Competia à Sra. Conceição Mendonça, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, cadastrar o destinatário do auxílio no Siafi.

91. Esse processo administrativo seria então arquivado pelas Sras. Tania Catapan e Conceição Mendonça e autuava-se o processo financeiro, também em meio físico, com a solicitação de pagamento (peça 36). O processo financeiro era então por ela assinado, remetido ao pró-reitor da PRPPG para sua assinatura e, na sequência, encaminhado à Proplan para efetivação do pagamento.

92. Acrescenta que, conforme registrado pela Sra. Conceição Mendonça em seu depoimento à Polícia Federal (peça 114, p. 138-170), ela e a servidora Tania Catapan teriam forjado um processo administrativo fraudulento em março de 2013, tendo como beneficiários falsos pesquisadores com currículos igualmente falsos, e na sequência dado início ao processo financeiro de pagamento. Uma vez que obtiveram sucesso, reiteraram a fraude mês a mês até serem descobertas no final de 2016.

93. Na sequência passa a tratar dos fatos ocorridos em decorrência do início da auditoria do TCU, bem como de sua atuação, juntamente com a pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, e com a chefe da auditoria interna, Sra. Luciane Linczuk, na elucidação dos fatos apontados pela equipe de auditoria do TCU.

94. Registra que, de início, passou a cobrar insistentemente para que a Sra. Conceição Mendonça entregasse a documentação solicitada pelo TCU (peça 114, p. 12-14). Diante da falta de resposta e não tendo também encontrado os currículos solicitados, solicitou ao setor de informática informações sobre as pessoas relacionadas pelo TCU (peça 114, p. 33-51), o qual informou que inexistiam referências às pessoas relacionadas.

95. Acrescenta que passou então a buscar os beneficiários dos auxílios no Facebook e identificou a

relação e amizade de vários beneficiários com as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 114, p. 52-62). O passo seguinte tomado pelo Sr. Edilson Silveira juntamente com a Sras. Lucia Montanhini e Luciane Linczuk foi a verificação dos valores recebidos pelos beneficiários no site do Portal da Transparência desde o ano de 2013, o que teria ampliado o escopo que vinha sendo investigado pelo TCU (2015-2016).

96. Registra que, diante de todas as provas levantadas, os servidores oficiaram o Reitor da UFPR e no dia seguinte, em 2/12/2016, a documentação foi entregue ao Superintendente da Polícia Federal (peça 113, p. 157-166 e peça 114, p. 1-131). Posteriormente, em 5/12/2016, a formulação da denúncia à Polícia Federal foi comunicada ao TCU (peça 4).

97. Na sequência, em 5/12/2016, o Sr. Edilson Silveira teria solicitado à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas a abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 114, p. 132-133), cuja instauração se deu em 16/12/2016 (peça 114, p. 134-135), e em 7/12/2016 as duas servidoras foram exoneradas das funções de chefia que exerciam (peça 114, p. 136-137).

98. Sobre os controles assegura que não houve omissão ou falta de controle. Afirma que os controles existiam, mas não foram capazes de detectar a fraude.

99. Especificamente em relação à inexistência dos processos administrativos de concessão do auxílio, registra que as duas servidoras encarregadas de receber e arquivar tais processos estavam acumpliciadas para lesar o erário. Registra que as únicas alternativas seriam a existência de um terceiro servidor fiscalizando ambas, o que também poderia ser inefetivo ou ainda a participação do responsável, na qualidade de pró-reitor, examinar um a um todos os processos administrativos de concessão de bolsas e auxílio, hipótese em que a atividade finalística da PRPPG ficaria prejudicada.

100. Adiciona a sua defesa fotografia do ano de 2012 em que as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan aparecem com imensa pilha de documentos para serem assinados pelo pró-reitor da PRPPG, o que inviabilizaria o exame pormenorizado de cada um desses documentos, razão para a necessidade da segmentação de funções entre os servidores dentro da estrutura hierárquica da PRPPG.

101. Acrescenta trechos de depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 114, p. 185-189 e peça 115), instaurado pela UFPR, nos quais os depoentes relatam o elevado volume e a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, a necessidade de delegação de funções e responsabilidades aos subordinados com base na premissa de se confiar nos trabalhos por eles realizados, e a impossibilidade de se verificar e controlar tudo.

102. Aduz que ainda que conferisse um a um os processos administrativos, ainda assim a fraude não seria evitada, haja vista que no início os processos administrativos foram forjados e os currículos falsificados. Inclusive, mesmo o currículo lattes não seria imune a fraudes, já que as informações nele inseridas são auto declaratórias.

103. Argumenta ainda que a criação de novas instâncias de controle dificultaria o trabalho daqueles que pretendem praticar uma fraude, porém dificilmente iriam impedir completamente a possibilidade de desvios e ainda poderiam trazer consigo a externalidade negativa de inviabilizar o atingimento da finalidade dos auxílios em razão da demora na sua concessão, a exemplo da participação em um congresso ou evento.

104. Discorda da informação registrada na instrução da Secex/PR acostada à peça 51, p. 15, de que os cerca de R$ 7 milhões desviados representariam 30% dos recursos destinados ao pagamento de bolsas na PRPPG, argumentando que em entrevista coletiva o atual reitor, Professor Ricardo Marcelo Fonseca consignou que ‘de 2013 a 2015, houve movimentação de R$ 725 milhões em bolsas e auxílios de pesquisa na universidade e que o montante desviado – R$ 7,3 milhões – significa 1% do total’.

105. Reafirma que o desvio ocorreu devido ao fato de que as duas servidoras experientes, que ocupavam postos importantes, que conheciam os meandros do sistema e deveriam realizar o controle cometeram um crime. Além disso, acrescenta que a Sra. Conceição Mendonça conhecia o sistema como ninguém, pois trabalhava na Seção de Controle, Orçamento e Finanças da PRPPG desde 1995 e exercia a chefia da seção desde 2004, passando pelo mandato de três reitores, conforme corroboram trechos dos depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 114, p. 185-189 e peça 115), nos quais os depoentes acrescentam ainda que jamais evidenciaram erros ou irregularidades nos procedimentos realizados por Conceição

106. Argumenta que a responsabilidade pelas fraudes compete exclusivamente às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan. A primeira por exercer a chefia da unidade responsável pela prestação de contas e administração de programas de auxílios e a segunda por ter agido como cúmplice da primeira, na condição de Chefe da Secretaria da PRPPG.

107. Quanto à sua conduta, assevera que não pode ser responsabilizado por atos dolosos praticados pelas servidoras, pois conforme preceitua o 'Decreto-Lei 200/67, art. 80, § 2º, 'o ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas'.

108. Discorre sobre o 'princípio da confiança legítima', incidente no âmbito das organizações, que se destinaria a conferir às pessoas a possibilidade (se não o dever) de confiar em que as demais pessoas não cometerão atos ilícitos, ou seja, que pautarão seus comportamentos conforme as normas jurídicas, princípio que no presente caso atuaria como excludente de tipicidade da imputação feita ao responsável, haja vista os depoimentos prestados no procedimento disciplinar da UFPR (peça 114, p. 185-189 e peça 115) que sustentam que as servidoras gozavam da confiança de toda a comunidade acadêmica.

109. Trata também do princípio da pessoalidade ou intranscendência da pena (CF, art. 5º, XLV), segundo o qual não poderia ser responsabilizado por atos e crimes praticados exclusivamente por Conceição e Tânia.

110. Acrescenta que os atos de Conceição, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, diante dos quais era lícito ao ex-pró-reitor presumir que os processos financeiros estavam em conformidade com a lei, uma que não existiam indícios em sentido diverso.

111. Na sequência, apresenta tópicos jurisprudenciais e legais a respeito da importância da desconcentração administrativa e da impossibilidade de sua responsabilização por atos ilícitos praticados por seus subordinados, inclusive trecho do voto condutor do Acórdão 2.098/2007-TCU-1ª Câmara de lavra do Ministro Relator Augusto Nardes.

112. Sobre a vedação à responsabilidade objetiva, reafirma que não é autor dos atos criminosos, sendo inconcebível sua responsabilização por atos praticados por terceiros. Sobre esse aspecto traz decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que se opõem à responsabilização objetiva de gestores em razão da mera subordinação hierárquica (criminal e de improbidade administrativa).

113. Acrescenta que a responsabilidade no âmbito do TCU é subjetiva e que a jurisprudência exige, para que se possa concluir pela necessidade de apenação do gestor, a existência da irregularidade, autoria do ato examinado, culpa do agente e grau de culpa do agente. Entende que a irregularidade houve, porém a autoria seria exclusiva das servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan e que o ex-pró-reitor da PRPPG não teria sido omisso, não podendo ser responsabilizado por pretensa negligência.

114. Informa que quando assumiu a função de pró-reitor da PRPPG, em abril de 2013, todos os procedimentos administrativos de concessão e pagamento de auxílios estavam estabelecidos há vários anos e cumpriam as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR, de modo que na condição de homem médio, não haveria razão plausível para que modificasse os procedimentos. Além disso, entende que se houvesse alguma necessidade de alteração nos procedimentos os órgãos de controle, a exemplo do TCU, CGU e da própria Auditoria Interna da Universidade, o teriam alertado.

115. Adiciona que a Sra. Conceição Mendonça desempenhava as mesmas atribuições há vinte anos, sendo dez anos na condição de chefe da unidade, não havendo razão objetiva para desconfiar de sua idoneidade ou para substitui-la, conforme corroboram as declarações apresentadas pelo ex-reitor, Professor Zaki Akel Sobrinho e do atual reitor, Sr. Ricardo Marcelo Fonseca.

116. Registra que, não obstante todo o exposto, com o intuito de aprimorar a prestação dos serviços, informatizar os procedimentos e unificar os sistemas, o que reflexamente poderia evitar a ocorrência de fraudes, estava em gestação no âmbito da PRPPG a inserção de novas funcionalidades no Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), sendo que uma delas era a inclusão de um módulo de execução financeira dos investimentos em pesquisa, conforme noticiado em 14/7/2016.

117. Assim, considera um equívoco a conclusão registrada na matriz de responsabilidades (peça 59), na coluna culpabilidade, que 'não há no presente momento evidências da existência de boa-fé do responsável, sendo razoável que o gestor tivesse adotado conduta diversa'.

118. Sobre o tema, registra que a presunção da boa-fé é um dos princípios basilares do ordenamento jurídico, sendo uma das vertentes da garantia constitucional da presunção de inocência. Sendo assim, não caberia ao servidor demonstrar à Administração a boa-fé de sua conduta, mas sim a quem acusa desconstruir a presunção, mediante prova da voluntariedade da conduta e a intenção efetiva de lesar o erário.

119. Refuta ainda a alegação da existência de negligência no seu comportamento pelo fato de que tão logo surgiram os indícios de fraude, decorrente da auditoria da Secex/PR, teria autuado prontamente para apurar o crime em toda sua extensão reunindo provas de sua autoria e materialidade.

120. Registra que em decorrência de sua colaboração com os órgãos de controle o âmbito de apuração da fraude foi ampliado para o ano de 2013, foi identificado o envolvimento da Sra. Tania no esquema e se estabeleceu os vínculos pessoais entre as servidoras e os falsos pesquisadores.

121. Acrescenta que uma vez constatado o crime tomou as medidas que lhe cabiam, levou o fato à Polícia Federal e ao TCU e solicitou a instauração de processo administrativo disciplinar e a exoneração das servidoras de suas funções.

122. Sobre esse aspecto traz enunciado colhido da jurisprudência do TCU segundo o qual não se poderia atribuir responsabilidade ao gestor por falha procedimental de seus subordinados, cujo saneamento foi promovido pelos responsáveis tão logo tiveram conhecimento da ocorrência, o que afasta a incidência de multa por culpa in vigilando' (Acórdão 3778/2014-Primeira Câmara – Ministro Walton Alencar Rodrigues). Acrescenta que no caso vertente sequer se trata de falha procedimental, mas de crime doloso no qual os servidores buscavam ocultar os elementos que pudessem indicar sua prática.

123. Por fim requer, dentre outros, a exclusão sumária dos valores referentes aos processos 210408/15-12 e 206307/2016-10 imputados ao responsável, o acolhimento das alegações de defesa e o arquivamento do processo.

Análise

124. Registre-se inicialmente que o responsável foi ouvido também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

125. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

126. No presente processo de tomada de contas especial o ex-pró-reitor da PRPPG foi citado especificamente em relação aos quatro processos de pagamento concedidos em favor de Carlos Alberto Bogado, em que atestou a liquidação das despesas por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

127. Acata-se o pedido de exclusão da responsabilidade do Sr. Edilson em relação aos processos financeiros de pagamento n. 210408/15-12 e 206307/2016-10 (peça 113, p. 53-60), no valor total de R$ 17.500,00, haja vista que embora conste seu nome e matrícula na relação de beneficiários (peça 113, p. 56 e 60), as assinaturas apostas sobre os carimbos do Sr. Edilson, as quais representam o atesto de liquidação da despesa, pertencem à ex-pró-reitora substituta da PRPPG, Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz.

128. Assim, a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira, registrada nos subitens 3.7 e 3.8 da instrução inicial (peça 60), transcrita no item 10 desta instrução, fica reduzida a dois processos financeiros pagos em 5/12/2013:

DATA	VALOR (R$)
5/12/2013	9.000,00

129. Diversos argumentos apresentados pelo responsável, não relacionados diretamente com a conduta descrita no ofício citatório, já haviam sido registrados na defesa apresentada no processo de representação TC 034.726/2016-0, cuja análise realizada pela Secex/PR foi incorporada ao Relatório do Acórdão 2530/2017-Plenário e as conclusões da Ministra Relatora Ana Arraes registradas no respectivo Voto.

130. Na mesma linha já adotada naquela ocasião, de forma resumida, repisam-se os seguintes pontos:

131. Assiste razão ao responsável nas alegações de que, após tomar conhecimento dos indícios de irregularidade identificados pela Secex/PR, agiu no sentido de cobrar da Sra. Conceição Mendonça a disponibilização dos documentos e informações requeridas pela equipe de fiscalização, promoveu levantamentos que possibilitaram identificar a relação dos falsos beneficiários com as Sras. Conceição Mendonça e Tania Catapan, exonerou e instaurou processos administrativos disciplinares contra as duas servidoras, oficiou o Reitor a respeito das irregularidades e entregou a documentação pertinente à Polícia Federal. Frise-se, todavia, que a atuação dos gestores da UFPR só teve início após a identificação da fraude pela

equipe de fiscalização do TCU.

132. Todavia, não procede a informação de que a ampliação do escopo da auditoria para o início de 2013 e a participação da Polícia Federal tenham sido decorrentes da atuação dos gestores da UFPR, pois naquele momento a Secex/PR já havia ampliado o escopo e levantado os valores desviados em todo o período de ocorrência da fraude (2013 a 2016), bem como comunicado formalmente a Polícia Federal os indícios de fraude e de desvios de recursos que estavam ocorrendo na UFPR.

133. Com relação ao Relatório da CGU (peça 113, p. 91-133), as conclusões emitidas não alteram o entendimento pela irregularidade ou pela culpabilidade do responsável, uma vez que a auditoria da CGU não tratou especificamente e nem emitiu parecer a respeito das ocorrências objeto deste processo de TCE.

134. A deliberação segundo a qual o gestor não poderia ser responsabilizado por falha procedimental de seus subordinados que tenha sido saneada logo após o seu conhecimento (Acórdão 3.778/1ª Câmara) não se aplica a situação do responsável nestes autos.

135. Naquele processo, tratou-se da responsabilização do diretor-presidente e do diretor-administrativo da Manaus Energia S.A. em decorrência da publicação intempestiva de aditivos contratuais. Os diretores não eram diretamente responsáveis pela publicação dos aditivos, não houve prejuízo e a falta de publicação já havia sido corrigida, tanto que o questionamento ficou restrito à intempestividade. Tal entendimento não pode ser extrapolado para os presentes autos, em que há prejuízo quantificado em mais de R$ 7 milhões e os pagamentos foram autorizados pelo pró-reitor ou sua substituta, como ordenadores de despesa.

136. Especificamente em relação à conduta objeto da citação neste processo de TCE, cabe destacar que o que se pretende é avaliar a culpabilidade do ex-pró-reitor em razão do atesto irregular da liquidação das despesas dos dois processos de pagamento que tiveram como um de seus beneficiários o Sr. Carlos Alberto Galli Bogado, no valor total de R$ 9.000,00.

137. Assim, não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 121), tenha excluído a responsabilidade dolosa do ex-pró-reitor na execução da fraude, bem como afirmado que o mesmo não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pelo responsável, subsiste a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenador de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

138. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

139. Desta forma, ainda que o ex-pró-reitor não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que o responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado não poderia ter atestado a regular liquidação da despesa de todos os 12 processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

140. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

141. Frise-se que a atuação do ex-pró-reitor no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários o ex-pró-reitor atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deviam ser pagas.

142. Ressalte-se que nos processos financeiros de pagamento fraudulentos não havia qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60). De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos referidos documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

143. Outrossim, embora possa se considerar que os altos valores pagos não seriam, por si só, indicativos

de fraude, especialmente pelo fato de os auxílios financeiros concedidos com recursos do Proap serem destinados à outras finalidades que não o pagamento de bolsas (art. 7º da Portaria Capes 156/2014 - peça 7), as quais teriam valores variáveis. Por outro lado, pela natureza dessas despesas, os pagamentos deveriam ser esporádicos e dificilmente teriam valores arredondados, diferentemente do que ocorria nos pagamentos fraudulentos efetivados na PRPPG/UFPR. Além disso, o fato de os valores serem mais elevados que o valor mensal de uma bolsa reforça a necessidade de existência de informações adicionais ao processo financeiro para minimamente indicar ao ordenador de despesa a regularidade das despesas que estaria autorizando.

144. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de legitimidade e idoneidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. No caso da UFPR, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções. A mera aposição da assinatura por parte do responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos.

145. Ou seja, efetivou-se uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

146. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 121):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

147. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

148. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

149. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor da PRPPG (Denúncia MPF - peça 122), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

150. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se

não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

151. Pesa também a favor do responsável o fato de que após tomar conhecimento das irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização da Secex/PR, tomou providências com vistas a auxiliar a obtenção de documentos solicitados pela equipe de auditoria, a aprofundar a identificação dos responsáveis e dos beneficiados pela fraude e a levar ao conhecimento da autoridade policial a irregularidade identificada, não obstante a PF já estivesse atuando conjuntamente com a equipe do TCU.

152. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Não obstante a gestão da PRPPG competisse ao titular da pró-reitoria, cabe relembrar que o ex-pró-reitor já foi apenado no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

153. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pelo ex-pró-reitor seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte do ex-pró-reitor, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

154. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitor da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual poderá levar em consideração a pena já aplicada no subitem 9.2 do Acórdão 2.530/2017-Plenário, o fato de que o ex-pró-reitor da PRPPG está sendo responsabilizado nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de dois processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 9.000,00, e que é responsável efetivamente em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista que atestou a liquidação de um total de 12 (doze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 216.500,00.

Diretores do Departamento de Finanças e Controle (DCF/Proplan)

155. Considerando que os servidores que atuaram na condição de diretores do DCF foram citados em razão da mesma conduta, divergindo somente em relação aos processos financeiro em que atuaram e ao valor do débito, bem como a similaridade das informações apresentadas pelos servidores, as quais em geral eram praticamente idênticas, salvo poucas informações adicionais apresentadas individualmente, seus argumentos e as análises das alegações de defesa serão agrupadas e sintetizadas em conjunto neste tópico.

156. Os servidores, na condição de diretores DCF/Proplan, foram citados em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, tais como o contrato, ajuste ou acordo firmado, comprovação do desenvolvimento ou da realização de pesquisas, estudos ou serviços executados, de forma que não era possível apurar a veracidade da origem, do objeto e do montante a ser pago, bem como do direito adquirido pelos credores relacionados, em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F).

Guiomar Jacobs

157. A Sra. Guiomar Jacobs foi citada por meio do Ofício 520/2017-TCU/SECEX-PR (peça 70), pelo valor histórico de R$ 106.125,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em 19 (dezenove) dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado.

André Santos de Oliveira

158. O Sr. André Santos de Oliveira foi citado por meio do Ofício 521/2017-TCU/SECEX-PR (peça 71),

pelo valor histórico de R$ 129.900,00, pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em 16 (dezesseis) dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado.

Josiane de Paula Ribeiro

159. A Sra. Josiane de Paula Ribeiro foi citada por meio do Ofício 522/2017-TCU/SECEX-PR (peça 72), pelo valor histórico de R$ 18.000,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em dois dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado.

Denise Maria Mansani Wolff

160. A Sra. Denise Maria Mansani Wolff foi citada por meio do Ofício 523/2017-TCU/SECEX-PR (peça 73), pelo valor histórico de R$ 4.500,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em um dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado.

Júlio Cezar Martins

161. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 519/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico total de R$ 258.025,00, sendo que, em razão da conduta supracitada, pelo valor de R$ 13.000,00, especificado no subitem 3.4 da instrução inicial (peça 60), pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em três processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado.

Argumentos

162. O Sr. André Santos de Oliveira apresentou suas alegações de defesa à peça 80, a Sra. Josiane de Paula Ribeiro à peça 87, o Sr. Júlio Cezar Martins à peça 85, a Sra. Denise Maria Mansani Wolff à peça 86 e a Sra. Guiomar Jacobs à peça 84.

163. O Sr. Júlio Cezar Martins foi também citado, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto, pela autorização dos pagamentos irregulares, no valor de R$ 258.025,00, os quais englobam o valor de R$ 13.000,00, haja vista que nestes três processos o servidor atuou tanto como diretor do DCF quanto como pró-reitor da Proplan. A conduta caracterizada pela autorização dos pagamentos irregulares será analisada neste processo em tópico subsequente.

164. Foi registrado pelos responsáveis que o DCF/Proplan não possui competência legal para fiscalizar requisitos acadêmicos dos projetos educacionais desenvolvidos pela PRPPG e que de acordo com as Normas de Execução Orçamentaria e Financeira (NEOF) a missão da Proplan não lhe permite fiscalizar critérios e assuntos de escopo acadêmico, a exemplo do destino das bolsas de estudos, limitando sua competência a contabilização dos pagamentos empenhados e liquidados pela PRPPG e demais pró-reitorias, uma vez que se tratam de unidades administrativas independentes que se reportam diretamente à Reitoria, com autonomia para gerir seus orçamentos.

165. Apresentam também a definição de diversos conceitos retirados da IN 10/1991, do Departamento do Tesouro Nacional (Manual de Despesas da União) e explanações sobre conceitos relacionados à despesa pública, suas etapas e seus estágios e reafirmam, no tocante a liquidação das despesas, que os servidores lotados no DCF não detinham qualquer gerenciamento sobre as despesas da PRPPG, uma vez que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações daquela pró-reitoria, não havendo permissão legal para que a Proplan/DCF exorbitasse de sua competência.

166. Registram que o sistema de gestão adotado pela UFPR ocorre por descentralização de créditos orçamentários e que as unidades administrativas (pró-reitorias) efetuam a movimentação de sua parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que possam executar, independentemente, as despesas orçamentárias, cabendo à Proplan/DCF a compatibilização do fluxo de pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste das despesas fixadas às novas projeções de resultados, naquilo que se denomina programação orçamentária e financeira.

167. Ou seja, a natureza jurídica do DCF/Proplan seria voltada para a contabilização dos recursos destinados em orçamento para todas as unidades administrativas da UFPR, sem que pudessem intervir nas decisões da PRPPG, tampouco fiscalizar critérios acadêmicos para concessão de benefícios e vantagens daquela pró-reitoria.

168. Defendem que seria ilícito imputar aos servidores lotados no DCF o ressarcimento por valores malversados por autoridades responsáveis pela PRPPG, considerando que o TCU teria conhecimento de quem seriam os responsáveis e seus níveis de competência na universidade, conforme rol de responsáveis cadastrado no Siafi, nos termos do art. 2º, caput, da Lei Orgânica do TCU e art. 190, do Regimento Interno do TCU, cuja abrangência se restringiria, *a priori*, aos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas, dentre outros responsáveis por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da

unidade, conforme art. 10 da IN TCU 63/2010.

169. Transcrevem as responsabilidades da Proplan e do DCF registradas no sítio www.proplan.ufpr.br/portal/sobre-a-proplan, reforçando que a Proplan não é a unidade ordenadora das despesas efetuadas pela PRPPG, a qual agiria com independência financeira e administrativa.

170. Apresentam também transcrição dos itens da NEOF que descrevem os itens que deverão constar dos processos de pagamento de bolsas (peça 34, p. 45 e 52):

Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de bolsas deverão conter:

11.71 - Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos e o **mês de competência**;

11.72 - Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73 - O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.

I. A LC só será necessária quando houver mais de 1 (um) bolsista no processo.

Os itens 11.12 a 11.14:

Dos processos em Geral

Todos os processos deverão conter:

11.12 - Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13 - Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

11.14 - Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

(...)

171. Reafirmam assim que a verificação dos processos financeiros de pagamento realizada pelo DCF/Proplan é limitada, restringindo-se à análise de documentação contábil e financeira, em momento posterior ao atesto e à liquidação da despesa pelo pró-reitor da PRPPG, não havendo permissão legal para que os servidores do DCF fiscalizassem currículos e critérios acadêmicos para concessão de benefícios educacionais.

172. Adicionam que os processos de pagamento enviados pela PRPPG eram simplíssimos, contendo de duas a três folhas, sendo de competência do DCF apenas conferir dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

173. Alegam que uma vez liquidada a despesa pelo ordenador de despesas da PRPPG, tinham o dever funcional de atestar o cumprimento dos termos contratuais, ajustes e contratos, não podendo impedir o curso dos processos sob sua responsabilidade, haja vista que as despesas haviam sido empenhadas e liquidadas pela PRPPG, de forma que haveria aparência de legalidade aos processos, cabendo aos responsáveis apenas dar tratamento aos aspectos contábeis e financeiros.

174. Nesse aspecto voltam a enfatizar que este Tribunal cometeria equívoco neste processo por não compreender os estágios da despesa pública ao impor indevida responsabilidade aos servidores lotados no DCF, uma vez que estes não possuíam competência para empenhar e liquidar despesas.

175. Enfatizam que não haveria indícios mínimos que comprovassem o envolvimento dos responsáveis no desvio de verbas públicas, tampouco que tenham se beneficiado do desfalque promovido pelos servidores da PRPPG.

176. Argumentam que o presente processo de TCE não delimita o delito praticado pelos responsáveis, bem como não traz elementos de fato e de direito suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, nos termos do art. 5º, § 1º, incisos I a III, da IN TCU 71/2012.

177. Arguem que a tomada de contas especial possui natureza jurídica de direito penal, haja vista a possibilidade de aplicação de penalidades e da imposição de ressarcimento, de modo que não seria possível ao Poder Público, baseado em provas frágeis e em auditoria, reconhecer no procedimento de tomada de contas especial a responsabilidade funcional do servidor público.

178. Alegam uma suposta ausência de tipificação nas condutas indicadas, em contrariedade ao art. 4º da IN TCU 35/2000, a exemplo do exposto seria a utilização da expressão ‘desconformidade com as normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O. F.)’ no mandato de citação, de forma genérica, em afronta ao princípio da tipicidade e consequentemente à segurança jurídica.

179. Além disso, defendem que ao contrário do que fora registrado por este Tribunal, os servidores da Proplan/DCF teriam agido exatamente de acordo com as NEOF, motivo pelo qual a presente TCE seria

absolutamente inepta, pois contrariaria os procedimentos estabelecidos e aprovados.

180. Acrescentam que incluir os responsáveis no mesmo 'projeto' de atos dolosos e eivados de má-fé levados a efeito por servidores da PRPPG, cujo objetivo foi assaltar os cofres públicos em proveito próprio e de seus comparsas seria inaceitável, haja vista que agiram dentro de suas competências e atribuições e com base em entendimento jurídico margeado de razoabilidade.

181. Consideram incompreensível a aplicação do instituto da solidariedade ao presente caso, por entender que os servidores da Proplan/DCF agiram de forma reta e proba, não tendo participado da trama criminosa, tampouco se beneficiado do expressivo numerário desviado, ao contrário dos servidores da PRPPG. Argumentam ainda que a auditoria, bem como a presente TCE, não avaliou os elementos de dolo e culpa, os quais deveriam ser o núcleo da responsabilização administrativa.

182. Argumentam que, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica do TCU, o responsável solidário seria todo o agente que deu causa ao dano juntamente com outra pessoa. No presente caso seriam os servidores da PRPPG, agentes públicos que arquitetaram o esquema de desvio de verbas e os coautores, terceiros que se beneficiaram indevidamente dos recursos públicos.

183. Defendem que para que se caracterize a solidariedade haveria de se ter conjunção de interesses e o imprescindível estabelecimento de vínculos entre aqueles que agem para a lesão ao erário, bem como a comprovação da existência de má-fé ou dolo, mediante ato consciente, orientado e desonesto do servidor. Além disso, justificam que não descumpriram seus deveres legais, não havendo na presente TCE registro de um único ato de burla, fraude ou ofensa à lei, restringindo-se a apontar nomes e valores.

184. Reforçam que não há no presente processo de tomada de contas especial indícios de que tenham se beneficiado do desvio de verbas e da conspiração tramada entre os servidores da PRPPG e os hipotéticos bolsistas, de forma que seria inaceitável admitir que teriam que devolver tais valores, já que não foram beneficiados bem como não contribuíram para o desfalque.

Análise

185. Inicialmente, antes de entrar no mérito das alegações de defesa dos responsáveis pertinentes à conduta descrita no documento citatório, cabe alguns esclarecimentos em relação a aspectos registrados pelos responsáveis em sua defesa.

186. Nos termos do art. 71, II, da CF/1988 compete ao TCU ' julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público'.

187. O art. 5º, I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1° desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

188. Assim, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, agente público ou privado, que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário está sujeito à jurisdição e pode ser responsabilizado pelo TCU.

189. A IN TCU 63/2010 citada pelos servidores, trata especificamente das normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão a serem apresentados anualmente ao TCU. O art. 2º, *caput*, da Lei Orgânica do TCU e o art. 190, do Regimento Interno do TCU, fazem referência ao rol de responsáveis das unidades jurisdicionadas ao Tribunal que terão suas contas julgadas regularmente, não representando este rol de responsáveis qualquer limitação à possibilidade de responsabilização por este Corte de Contas.

190. Outrossim, ao contrário do alegado pelos responsáveis, não só pode como deve o TCU reconhecer a responsabilidade funcional de servidor público, como de qualquer outro responsável (CF/1988, art. 71, II), com base em evidências processuais ou coletadas em auditoria, respeitado o contraditório e a ampla defesa, e aplicar as penalidades previstas em sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992, arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 61).

191. Para que possa ser realizada a análise das alegações de defesa dos servidores é necessário inicialmente destacar que os responsáveis estão sendo ouvidos especificamente em razão de terem registrado, nos processos financeiros de pagamento em que atuaram, a declaração de que 'o presente Processo foi devidamente examinado quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir'.

192. A conduta atribuída aos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF/Proplan está precisamente delimitada no ofício citatório: 'em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, (...) declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e

legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, (...) em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F)'.

193. A referida declaração dos servidores, que atuavam na condição de diretores do DCF, tinha por finalidade atestar que os processos financeiros atendiam as exigências normativas, em especial aos subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF, estando aptos a terem seus pagamentos autorizados pelo pró-reitor da Proplan, nos termos do art. art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

194. O fato é que a declaração aposta pelos servidores não correspondia à realidade, em especial no que concerne aos documentos elencados nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, de forma que todos os 234 (duzentos e trinta e quatro) processos deveriam ser devolvidos ao setor responsável, conforme preceitua o subitem 11.9 do mesmo normativo (peça 34, p. 45).

11.9 Após o processo estar completo, conforme exigências abaixo, este deve ser encaminhado para o DCF/SORC, que o analisará e, detectando incorreções na AE ou a falta de documentos, devolverá ao setor responsável para as devidas correções. Neste caso, o DCF anexará ao processo o formulário 'Ocorrências' (anexo 1.02), informando a falha verificada.

195. Tal aspecto já foi amplamente debatido no âmbito do processo de representação TC 034.726/2016-0, quando da análise das razões de justificativas apresentadas pela ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, que fora ouvida naquele processo em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame.

196. O Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, proferido naquele processo, endossou a análise proposta pela unidade técnica da Secex/PR e registrou, de forma precisa e detalhada, nos itens 24 a 38 do referido Voto, todos os aspectos relevantes relacionados à regularidade e completude dos processos financeiros de pagamento sob análise:

24. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata e o beneficiário do pagamento (§ 1º). A liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados deverá ter por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega (§ 2º). Dessa forma, os processos de pagamento devem ser formalizados de modo a incluir todos os documentos indispensáveis à verificação da regularidade da liquidação da despesa.

25. Em conformidade com esses dispositivos legais, as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade (NEOF), também mencionadas na defesa, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários (peça 110, p. 130-203) e são expressas ao indicar que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas. Como parte do capítulo 'Do Processo Financeiro' consta (peça 110, p. 181):

'Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

11.71. Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o ***mês de competência***;

11.72. Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73. O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos constantes do voto)

26. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 110, p. 174):

'Todos os processos deverão conter:

11.12. Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13. Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'

27. Ainda que a redação desses dispositivos sugira compras e serviços, é patente que a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao departamento, que, no caso de bolsas e auxílios, seriam o professor e a unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão.

28. No processo financeiro de pagamento de bolsa e auxílio (não fraudulento) juntado aos autos a título exemplificativo, constou o ofício de solicitação de pagamento do chefe de departamento dirigido ao diretor, que se manifestou de acordo, o empenho em nome da unidade gestora (e.g. Setor de Tecnologia); e a relação de beneficiários (com indicação do vínculo com a universidade e do nome do projeto) assinada pelo coordenador do projeto (e.g. peça 11, p. 2-5).

29. Tais documentos supriam a exigência da norma de manifestação do servidor vinculado ao departamento interessado pela pesquisa ou pelo trabalho desenvolvido pelo bolsista. Trata-se de comprovante essencial, porque esse seria o servidor em condição de ter acompanhado as atividades e poder atestar a efetiva entrega motivadora do pagamento.

30. Os processos fraudulentos, por sua vez, continham apenas a relação nominal dos bolsistas produzida pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Não havia nem solicitação do servidor interessado ao setor/departamento, nem o 'de acordo' do chefe da unidade interessada na pesquisa ou no trabalho do bolsista. Desse modo, sequer havia identificação ou do projeto a que se vinculava a pesquisa ou do departamento interessado, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade (e.g. peça 11, p. 14, 21, 26, 30). Da forma como eram instruídos, os processos não viabilizavam o controle.

31. Observe-se que, na organização administrativa da universidade, as pró-reitorias integram a estrutura da Reitoria, órgão executivo superior da instituição. A PRPPG atua por delegação de competência do reitor e é 'órgão de elaboração, planejamento, organização e acompanhamento das políticas de pesquisa e Pós-Graduação' (Resolução 15/91-CA, Regimento da Reitoria; peça 110, p. 291).

32. Nesse contexto, o documento assinado por integrantes da PRPPG não pode ser considerado suficiente para atestar entregas específicas de atividades de pesquisa individuais, cujo andamento não cabia àquela unidade acompanhar diretamente.

33. Embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não se identificou, nesses processos, a inclusão de documentos forjados dos departamentos, por exemplo, com falsificação de assinatura de chefe de departamento ou coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam do processo, que se originava na própria PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

34. O processo financeiro, portanto, não se encontrava instruído de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF, documento que havia sido produzido no âmbito da Proplan. Destaque-se que a essa Pró-Reitoria, que recebia e confirmava a autorização para pagamentos, compete, entre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

35. A segregação de funções também não justifica o procedimento adotado. Ao contrário, pela segregação de funções, não seria aceitável que o documento assinado apenas pela PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

36. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

37. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

38. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

197. De forma resumida, a análise minuciosa registrada no Voto acima transcrito, a qual não merece reparos, é precisa e transparente quanto às seguintes conclusões:

- os processos financeiros fraudulentos não se encontravam instruídos em conformidade com as regras financeiras da universidade, haja vista que os documentos constantes dos processos eram insuficientes e não atendiam ao disposto nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, itens que são compulsórios a todos os processos;

- a relação nominal de bolsistas deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como

requerimento do interessado, manifestação do chefe do departamento e do diretor da unidade gestora responsável, identificação do projeto, pesquisa ou atividade custeada e o vínculo do beneficiário com a universidade, a exemplo de um processo financeiro de pagamento não fraudulento (peça 11, p. 2-5);

- pelo princípio da segregação de funções não seria aceitável que um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

- a adoção de um procedimento simplista para a autorização de pagamento de bolsas e auxílios permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

198. Não se questiona a alegação de que que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações da PRPPG e que não caberia ao DCF/Proplan fiscalizar requisitos, critérios e assuntos de escopo acadêmico. Contudo, é competência do DCF/Proplan examinar os aspectos formais e legais dos processos de pagamento da universidade, em conformidade com as exigências das NEOF (no presente caso os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 – peça 34, p. 45 e 52) e, em caso de incorreções ou da falta de documentos, proceder a devolução do processo ao setor responsável (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

199. Os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, em especial por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 ao 11.14 das NEOF, de forma que foi irregular a declaração dos diretores do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

200. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

201. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade dos servidores do DCF/Proplan em relação às declarações emitidas nos processos financeiros de pagamento, o que possibilitou que os pagamentos fossem realizados e a fraude o desvio de recursos se perpetuasse por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que os responsáveis tinham conhecimento da fraude, que tenham se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por suas contas bancárias.

202. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação dolosa dos servidores do DCF/Proplan (peças 121 e 122), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação dos responsáveis pelo ressarcimento dos valores desviados.

203. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelos servidores do DCF/Proplan, na condição de diretores do departamento, por declararem que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que:

- A Sra. Guiomar Jacobs está sendo responsabilizada nesta TCE por ter emitido a declaração em 19 (dezenove) dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor total de R$ 106.125,00, e que é responsável em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 3.008.599,10.

- O Sr. André Santos de Oliveira está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em

16 (dezesseis) dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor total de R$ 129.900,00, e que é responsável em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 2.988.134,00.

- O Sr. Júlio Cezar Martins está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em três dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor total de R$ 13.000,00, e que é responsável, na condição de diretor do DCF, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 616.200,00.

- A Sra. Josiane de Paula Ribeiro está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em dois dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor total de R$ 18.000,00, e que é responsável em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 483.400,00.

- A Sra. Denise Maria Mansani Wolff está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em um dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor total de R$ 4.500,00, e que é responsável em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 242.200,00.

Lucia Regina Assumpção Montanhini

204. A Sra. Lucia Regina Assumpção Montanhini, Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 518/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico de R$ 4.500,00, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 104)

205. A Sra. Lucia Montanhini apresentou suas alegações de defesa à peça 104, p. 1-32 e demais documentos a seguir relacionados:

- Normas de Execução Orçamentária e Financeiras (NEOF-DCF/Proplan) (peça 104, p. 34-111);
- Ato Orçamentário 02/2016 – UFPR/Proplan (peça 104, p. 112-116);
- Relação de Finalista do 1º Concurso de Boas Práticas, 2013, CGU (peça 104, p. 117);
- Decisão da Justiça Federal, 14ª Vara Federal de Curitiba, de 24/3/2017 (peça 104, p. 118-125).

206. A responsável registra inicialmente um breve histórico dos procedimentos e análises adotados por este Tribunal que culminaram na citação da responsável, com destaque para a inclusão da responsabilidade dos servidores da Proplan consignado no subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-P (peça 55) que deu origem à presente TCE.

207. Aduz que os servidores da Proplan teriam sido equivocadamente incluídos na presente tomada de contas especial na qualidade de ‘responsáveis pela liquidação e pagamento’, conforme anotado nos itens 14 e 15 do Voto da Ministra Relatora (peça 56) e subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-P (peça 55) e que a individualização da conduta, nexo de causalidade, e culpabilidade só teria sido registrada posteriormente, na presente tomada de contas especial (peça 59), o que configuraria o descabimento da inclusão destes servidores como responsáveis pelo débito.

208. Adiciona que a conduta de sua boa-fé frente às irregularidades pode ser demonstrada por meio das ações preventivas adotadas, a exemplo da disponibilização do sistema de controle e de execução orçamentária, por meio da atuação colaborativa com a Secex/PR na identificação das irregularidades, como também por meio das várias medidas adotadas tempestivamente para a identificação da autoria e penalização dos responsáveis.

209. Dentre as ações preventivas tomadas no período em que esteve à frente da Proplan elenca e detalha a elaboração e publicação das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), o desenvolvimento e implantação do sistema orçamentário, e o desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Gestão de

Acordos (Sigea).

210. A respeito da ação colaborativa com a Secex/PR, apresenta um histórico desde o início da auditoria objeto do processo TC 025.448/2016-1, do fornecimento das informações requisitadas e da colaboração prestada pela Proplan à equipe de auditoria, das dificuldades no fornecimento de informações pela PRPPG, sob responsabilidade da servidora Conceição Mendonça, os levantamentos de informações promovidos pelas Sras. Lucia Montanhini e Luciane Linczuk e pelo Sr. Edilson Silveira que culminaram com a formulação de denúncia ao reitor da UFPR e a denúncia protocolada na Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná.

211. Na sequência detalha os levantamentos de provas realizados por ela, Sra. Lucia Montanhini, pelo Sr. Edilson Silveira e pela Sra. Luciane Linczuk para formulação da denúncia, destacando as consultas ao banco de dados da Capes, às redes sociais e ao *site* da Transparência Brasil, concluindo pela relevância destes levantamentos no deslinde da irregularidade, especialmente em razão da identificação dos vínculos de amizade dos beneficiários com as servidoras da PRPPG, por meio da rede social *facebook*, da ampliação do escopo dos pagamentos para o início do ano de 2013 e da formalização da denúncia à Polícia Federal.

212. Passa então a tratar do inquérito policial 1655/2016-DELECOR/DRCOR/SR/PF/PR, fazendo referência aos depoimentos colhidos na operação policial e às duas fases da Operação *Research* posteriormente desencadeadas, concluindo que com base em todo o documento probatório do inquérito policial, o MPF ofereceu denúncia à quatro pessoas que são elencadas como responsáveis no presente processo de TCE, tendo o Juiz da 14ª Vara Federal de Curitiba recebido denúncia contra duas delas: o 'falso bolsista' e a chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

213. Acrescenta que embora a fraude tenha sido efetivamente detectada pela Secex-PR, a decisão de levar a apuração das fraudes para a Polícia Federal foi fundamental para desbaratar a ação criminosa engendrada pelas servidoras da PRPPG, e que os depoimentos acostados no inquérito policial demonstram que os ilícitos estavam circunscritos às duas servidoras da PRPPG, sendo a chefe da UOF/PRPPG a principal mentora do esquema criminoso.

214. Na sequência elenca as razões pelas quais entende descabida a culpabilidade que lhe foi imputada na matriz de responsabilização (peça 59), especialmente no que concerne à sua boa-fé, dentre as quais as ações preventivas anteriormente citadas; a atuação proativa e colaborativa com os órgãos de controle; o fornecimento de informações fidedignas sobre as bolsas concedidas pela UFPR, fator determinante para a constatação das irregularidades que desencadearam o processo de representação TC 034.726/2016-0, as medidas adotadas após a ciência das irregularidades, com vistas a levantar evidências sobre a autoria das fraudes, apuração do dano ao erário e subsequente formulação de denúncia à PF.

215. Passa então a discorrer sobre os motivos pelos quais entende inexistente o nexo causal registrado na matriz de responsabilização: '(...) autorização de pagamentos baseada em processos simplórios, que não continham documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas (...)'.

216. Sobre esse aspecto apresenta inicialmente os preceitos legais relacionados à atuação do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF), unidade de contabilidade da universidade (Decreto 93.782/86 e Decreto-Lei 200/67), bem como sobre o dever de se instruir os processos financeiros de pagamento da universidade em conformidade com o documento intitulado 'Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF – peça 34).

217. Transcreve o art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN (peça 33, p. 32) que atribui às unidades gestoras de recurso a responsabilidade sobre a correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos em conformidade com a NEOF. Acrescenta que os processos financeiros de pagamento que não se apresentam com a documentação em conformidade com a NEOF são devolvidos à origem para adequação.

218. Especificamente em relação à instrução do processo de pagamento de bolsa/auxílios, registra que a instrução processual deve estar baseada no art. 2º, parágrafo único, incisos II, VI, VIII e IX, da Lei 9.784/99. Ou seja, o processo deve ser simples, porém com a documentação adequada para respaldar a decisão a ser tomada pelos gestores do DCF/PROPLAN.

219. Adiciona que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento está condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de uma série de condicionantes expressas na legislação, em especial a tributária. Dois documentos seriam fundamentais em qualquer processo de pagamento: a nota de empenho e o documento de cobrança (nota fiscal, fatura, folha de pagamento, etc.).

220. O documento de cobrança deveria expressar o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a

quem se deve pagar, com formal atesto exarado por autoridade competente para evidenciar a regular liquidação da despesa a ser paga. O atesto exarado por autoridade competente configuraria a declaração de que a despesa em cobrança foi realizada e por consequência que o beneficiário/favorecido deveria receber o valor indicado no documento de cobrança.

221. Aduz que as informações técnicas ou acadêmicas que embasam o atesto aposto no documento seriam originadas, acompanhadas, registradas e mantidas no Processo Administrativo de Controle da Execução Orçamentária, não sendo processadas para fins contábeis, logo, não fazendo parte da instrução processual do Processo Financeiro de Pagamento. O gestor orçamentário seria o responsável pela manutenção e arquivamento do Processo Administrativo contendo os documentos comprobatórios dos respectivos atestos.

222. O processamento no Siafi de pagamento a pessoa jurídica seria bem mais complexo que o pagamento realizado a pessoa física. Já o pagamento de folha de bolsista seria o mais simplificado dentre os processamentos, haja vista que a bolsa é isenta de Imposto de Renda. No caso de bolsas/auxílios o documento de cobrança seria o documento intitulado 'Relação Nominal de Bolsistas'.

223. As informações requeridas para o processamento do pagamento de bolsa/auxílios seriam: o CPF, os dados bancários do bolsista e o valor da bolsa a ser creditada ao bolsista. Os dados sobre cada bolsista lançados no Siafi gerariam a Lista de Credores (LC).

224. Informa que para efeitos de controle seria exigida a elaboração da 'Relação Nominal de Bolsista' contendo o nome de cada bolsista, a referência do Programa Orçamentário, o número da Nota de Empenho e o mês de competência do pagamento.

225. A Lista de Credores (LC) reproduziria os dados informados na 'Relação Nominal de Bolsistas' e os lançamentos no Siafi para sua geração seriam realizados pela unidade solicitante. O pagamento das bolsas/auxílios seria então processado por meio da modalidade Ordem Bancária Banco (OBB) e sua emissão dependeria da apropriação prévia da Lista de Credores (LC) devidamente registrada no Siafi.

226. Assim, conclui a responsável que os documentos exigidos na NEOF para a instrução de Processo de Pagamento de bolsas/auxílios, relacionados nos itens 11.71 a 11.73 da norma, seriam somente a cópia da Nota de Empenho, a Relação Nominal de Bolsistas assinada pelo servidor responsável pela sua emissão e atestada pelo pró-reitor e o número da Lista de Credores, cuja impressão seria facultativa, haja vista que sua consulta poderia ser realizada por meio do Siafi.

227. A respeito das responsabilidades na instrução do processo financeiro de pagamento, registra que os processos de pagamento encaminhados ao DCF/Proplan para fins de registro ou processamento de atos e fatos relacionados à execução orçamentária financeira possuiriam presunção de legalidade e legitimidade, pois deveriam ser instruídos pela unidade solicitante dos pagamentos com observância aos arts. 4º e 30 da Lei 9.784/1999.

228. Ao DCF/Proplan caberia o dever de decidir sobre matéria de sua competência, nos termos dos arts. 2º, parágrafo único, e 48 da Lei 9.784/1999, e caso identificada ausência ou desconformidade na documentação contida no processo de pagamento o DCF/Proplan deveria realizar a devolução à unidade solicitante para a devida adequação, mediante formulário de ocorrência, sendo vedada a imposição de obstrução processual, caso o processo de pagamento esteja em conformidade com a NEOF.

229. Apresenta na sequência quadros esquemáticos contendo, para cada documento supostamente exigido pela NEOF, os atos e fatos da fase de gestão orçamentária, da fase de preparação e instrução do processo de pagamento e da fase de processamento desse processo de pagamento, com indicação das unidades responsáveis (peça 104, p. 26-28).

230. Aduz que a unidade técnica da Secex/PR entendeu pela pertinência dos atos praticados pelos servidores da Proplan em seu Relatório de Instrução (peça 51), o que significaria dizer que os processos de pagamento continham, em forma e conteúdo, os documentos necessários para a tomada de decisão de emissão da Ordem Bancária para efetivar os pagamentos solicitados pela PRPPG.

231. Entende que a Secex/PR já havia perfilhado o entendimento de que o processo de pagamento das bolsas/auxílios teve sua origem, justificativa, instrução, conferência e responsabilização na PRPPG e que caberia a Proplan tão somente processar o pagamento em conformidade com o que fora informado pela PRPPG nos processos de pagamento.

232. Por fim apresenta quadro informativo dos processos financeiros de sua responsabilidade com indicação dos documentos supostamente exigidos pela NEOF (cópia da nota de empenho, número da lista de credores, relação nominal de bolsistas e atesto do ordenador de despesas da PRPPG – peça 104, p. 30).

233. Assim, conclui pelo entendimento que os documentos existentes nos processos financeiros de

pagamento eram pertinentes e atendiam os requisitos legais para comprovar a regular liquidação da despesa, em conformidade com a NEOF, estando em condições de serem processados pelo DCF/Proplan; e que o atesto exarado pelo pró-reitor da PRPPG na Relação Nominal de Bolsistas estava investido de legalidade e legitimidade, o que seria a comprovação de que a despesa havia sido realizada.

234. Desta forma considera que o ato autorizativo de pagamento estaria em conformidade com a legislação, uma vez que fora exarado com base em documentos processados pelos serviços de contabilidade (art. 64 da Lei 4.320/1964 e art. 5º dos Atos Orçamentários 01/2013, 01/2014, 01/2015 e 01/2016 da Proplan/UFPR – peça 33); que os processos financeiros de pagamento encontravam-se em compatibilidade formal e legal, como requerido pela NEOF, para que fossem processados pela contabilidade; e pelo fato de que foram fundamentados em declaração formal do Diretor de Análise Financeira quanto ao exame dos aspectos formais e legais em relação ao estágio de Empenho e Liquidação, em atendimento ao contido nos arts. 62 e 65 da Lei 4.320/1964.

235. Por fim, requer o julgamento pela inexistência da responsabilidade solidária especialmente por entender que os atos irregulares foram praticados pela autoridade responsável pelos processos de concessão de bolsas e que pelo fato de não haver nenhum óbice na análise dos processos financeiros de pagamento e no processamento realizado pela contabilidade, tinha a responsável o dever de autorizar os pagamentos, conforme preceitua o art. 48 da Lei 9.784/1999.

Análise

236. Inicialmente cabe destacar que a responsável foi ouvida também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

237. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

238. No presente processo de tomada de contas especial a ex-pró-reitora da Proplan foi citada especificamente em relação ao processo de pagamento concedido em favor de Carlos Alberto Bogado, em que autorizou o pagamento das despesas irregulares com base em processos financeiros que não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução das despesas, em desconformidade com o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

Art. 5° - A autorização de pagamento será efetuada pelo Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças ou seu substituto eventual, com base em documentos legalmente processados pelo Dpto. de Contabilidade e Finanças, servindo este Ato como delegação de competência para tal fim.

239. Diversos argumentos apresentados pela responsável, não relacionados diretamente com a conduta descrita no ofício citatório, já haviam sido registrados na defesa apresentada no processo de representação TC 034.726/2016-0, cuja análise realizada pela Secex/PR foi incorporada ao Relatório do Acórdão 2530/2017-Plenário e as conclusões da Ministra Relatora Ana Arraes registradas no respectivo Voto.

240. Na mesma linha já adotada naquela ocasião, de forma resumida, repisam-se os seguintes pontos:

241. O fato de a Secex/PR, em um primeiro momento, não ter arrolado os gestores da Proplan não tem caráter vinculante sobre a deliberação a ser adotada pelo Tribunal, que, em vista dos elementos carreados aos autos, pode decidir por encaminhamento diverso, sem que tal discordância configure falta de razoabilidade. Os itens 13 a 16 do voto condutor do acórdão 291/2017 - Plenário trataram precisamente de indicar as razões pelas quais a responsabilidade dos servidores da Proplan não poderia ser afastada de plano.

242. Assiste razão à responsável as alegações de que atuou de forma colaborativa com a equipe de fiscalização tanto antes da detecção da irregularidade, mediante a disponibilização das informações solicitadas, como após ter tomado conhecimento dos indícios de irregularidade, por meio da disponibilização dos demais documentos e informações requeridas pela equipe de fiscalização; da identificação da relação de amizade existente entre os falsos beneficiários e as servidoras da UFPR, Sras. Conceição Mendonça e Tania Catapan, em redes sociais (*facebook)*; por ter oficiado o Reitor a respeito das irregularidades; e por ter entregado a documentação pertinente à Polícia Federal. Frise-se, todavia, que a atuação dos gestores da UFPR em relação à irregularidade só teve início após a identificação da fraude pela equipe de fiscalização do TCU.

243. Além disso, não procede a informação de que a ampliação do escopo da auditoria para o início de 2013 e a participação da Polícia Federal tenham sido decorrentes da atuação dos gestores da UFPR, pois naquele momento a Secex/PR já havia ampliado o escopo e levantado os valores desviados em todo o período de ocorrência da fraude (2013 a 2016), bem como comunicado formalmente a Polícia Federal os indícios de fraude e de desvios de recursos que estavam ocorrendo na UFPR.

244. Especificamente em relação à conduta objeto da citação, cabe destacar que o que se busca no presente processo é avaliar a culpabilidade da ex-pró-reitora em razão da autorização do pagamento das despesas no processo financeiro que teve como um de seus beneficiários o Sr. Carlos Alberto Galli Bogado, no valor total de R$ 4.500,00.

245. Assim, não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 121), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sr. Lucia Montanhini em relação à autorização dos pagamentos irregulares, a qual somente poderia ser efetivada com base em documentos legalmente processados pelo Departamento de Contabilidade (DCF).

246. Outrossim, conforme já exposto no início do exame técnico desta instrução, em decorrência do princípio da independência das instâncias, os desdobramentos da ação judicial não afetam as conclusões do presente processo de tomada de contas especial, exceto no caso em que os responsáveis fossem absolvidos em razão da negativa de autoria ou de inocorrência do fato, caso em que as demais esferas devem acatar a decisão adotada no âmbito do juízo penal.

247. Com relação aos processos financeiros de pagamento, não procede a alegação de que os processos seriam adequados, ainda que se considere que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento estaria condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de condicionantes expressas na legislação, em especial a tributária.

248. Esse aspecto foi tratado no Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, no qual foi destacado que as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF – peça 34), em conformidade com os dispositivos legais, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários e expressamente indicam que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas.

‘Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

11.71. Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o mês de competência;

11.72. Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73. O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.’ (grifos constantes do voto)

249. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo ‘Do Processo Financeiro’, estabelecem que (peça 34, p. 45):

‘Todos os processos deverão conter:

11.12. Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13. Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.’

250. O exame dos fatos minuciosamente detalhados nos itens 27 a 38 do supracitado Voto, o qual não merece reparos, deixa assente que:

251. Com vistas ao atendimento dos itens 11.12 ao 11.14 das NEOF, a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao respectivo departamento e à unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão, a exemplo dos processos financeiros de pagamento de bolsas e auxílios não fraudulentos (e.g. peça 11, p. 2-5).

252. Tais documentos (peça 11, p. 2-3) são comprovantes essenciais a um processo financeiro de pagamento, seja para atender as exigências normativas, seja porque conferem credibilidade ao pagamento requerido, em especial por constar a solicitação do chefe de departamento (Departamento de Construção Civil) e o ‘De acordo’ registrado pelo diretor do respectivo setor (Setor de Tecnologia), além da indicação do vínculo dos beneficiários com a universidade.

253. Os processos fraudulentos não dispunham de quaisquer outros documentos além daqueles registrados nos itens 11.71 a 11.73 das NEOF. Ou seja, não havia solicitação do servidor, manifestação do chefe do departamento acadêmico ou do diretor setorial, tampouco identificação do projeto, pesquisa ou das atividades a serem custeadas, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade.

254. Os processos financeiros fraudulentos, portanto, não se encontravam instruídos de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF. Destaque-se que à Proplan, que recebia os processos e autorizava os pagamentos, compete, dentre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

255. Além disso, pela segregação de funções, não seria aceitável que apenas um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento, ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

256. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

257. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

258. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

259. Não se questiona a afirmação de que cabe às unidades gestoras de recurso, no caso a UOF/PRPPG, a responsabilidade pela correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos dos processos financeiros (art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN). Todavia, é compulsório ao DCF/Proplan proceder a devolução, ao setor responsável, de todo e qualquer processo em que fossem detectadas incorreções ou a falta de documentos, para que fossem realizadas as devidas correções, mediante formulário de ocorrência (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

260. Conforme demonstrado, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 e 11.13 das NEOF e consequentemente ao princípio da segregação de funções, de forma que foi irregular a declaração do Diretor do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

261. Contudo, em que pese a conclusão pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que se levar em consideração que se tratava do ato final de uma cadeia de procedimentos irregulares que se iniciavam na UOF/PRPPG e findavam no ato do pró-reitor da Proplan. Desta forma há que se sopesar o grau de responsabilidade de cada um dos servidores envolvidos no processo de pagamento fraudulento.

262. Os elementos presentes nos autos permitem concluir pela existência de uma gradação decrescente de responsabilidade dos servidores da UFPR na fraude que possibilitou o desvio de recursos sob análise:

263. A responsabilidade principal pela ocorrência da fraude coube à chefe da UOF/PRPPG, Sra. Conceição Mendonça, que deu início aos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento irregulares, e que inclusive confessou em seu depoimento à Polícia Federal sua atuação dolosa na confecção dos processos de pagamento irregulares e no desvio dos recursos.

264. Na sequência a atuação do ex-pró-reitor da PRPPG e de sua substituta que, embora não haja evidências de que teriam conhecimento da fraude, atestaram a liquidação das despesas dos 234 processos financeiros de pagamento, de forma irregular, em contrariedade ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964.

265. Aos diretores do DCF de fato não caberia uma análise com um grau de profundidade similar ao exigido dos ordenadores de despesa da PRPPG, tampouco avaliar os requisitos acadêmicos relacionados à concessão das bolsas, todavia aos diretores do DCF competia verificar se a autuação dos processos estava de acordo com os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF. Os atestos firmados pelos servidores do DCF de que os processos financeiros de pagamento foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, foi realizado de forma irregular, em contrariedade ao subitem 11.9

das NEOF.

266. Por fim, a responsabilidade da ex-pró-reitora da Proplan e de seu substituto, que autorizaram o pagamento dos 234 processos financeiros, com base na análise inadequada promovida pelos diretores do DCF, nos termos do art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 Proplan/UFPR.

267. Não obstante mantenha-se o entendimento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

268. Além disso não há elementos nos autos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora da Proplan (peças 121 e 122), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

269. Pesa também a favor da responsável o fato de que após tomar conhecimento das irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização da Secex/PR, tomou providências com vistas a auxiliar a obtenção de documentos solicitados pela equipe de auditoria, a aprofundar a identificação dos responsáveis e dos beneficiados pela fraude e a levar ao conhecimento da autoridade policial a irregularidade identificada, não obstante a PF já estivesse atuando conjuntamente com a equipe do TCU.

270. Outrossim, a ex-pró-reitora assinou a autorização de apenas nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 298.600,00, sendo que um deles teve como um de seus beneficiários o Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor de R$ 4.500,00, o qual é objeto da presente TCE.

271. Não se descarta, todavia, o entendimento de que havia uma deficiência nos procedimentos adotados no âmbito da Proplan, cuja gestão competia à ex-pró-reitora, especialmente em relação às verificações e análises realizadas pela Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF). Contudo, a ex-pró-reitora já foi condenada ao pagamento de multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

272. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência à UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

Júlio Cezar Martins, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças

273. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 519/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico total de R$ 258.025,00, sendo que, no valor de R$ 13.000,00 pela conduta descrita em tópico precedente, na condição de diretor do DCF/Proplan, e pelo valor de R$ 258.025,00 pela conduta abaixo descrita, na condição de pró-reitor da Proplan.

274. Nos processos financeiros em que atuou como diretor do DCF/Proplan, o responsável atuou concomitantemente na condição de pró-reitor da Proplan, de forma que o débito decorrente da primeira conduta (R$ 13.000,00) está englobado no débito decorrente da segunda conduta (R$ 258.025,00).

275. O responsável foi citado, na condição de Pró-Reitor Substituto de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 85)

276. O Sr. Júlio Martins não apresentou justificativas específicas em relação à supracitada conduta, além dos argumentos já registrados tópico que trata da aferição das responsabilidade dos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF, exceto pelo fato de que apresentou uma explanação mais detalhada a respeito dos estágios da despesa pública, bem como a forma na qual a despesa relacionada ao pagamento das bolsas se desenvolvia no âmbito da UFPR, indicando as atribuições de cada uma das pró-reitorias envolvidas, enfatizando que a liquidação da despesa competia ao ordenador da PRPPG, cabendo à Proplan conferir os dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

Análise

277. O ex-pró-reitor substituto da Proplan assinou a autorização dos pagamentos fraudulentos em 38 (trinta e oito) dos 41 (quarenta e um) processos financeiros concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor de R$ 258.025,00, e é também responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processo de tomada de contas especial, em razão da autorização do pagamento de outros 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10:

278. Aproveitam-se ao responsável as alegações apresentadas pela ex-pró-reitora titular, concluindo-se pelo mesmo entendimento registrado na análise proferida para a Sra. Lucia Montanhini.

279. Mantém-se o julgamento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, porém há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

280. Além disso, não há elementos que indicam que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor substituto da Proplan (peças 121 e 122), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

281. Por fim, cabe relembrar que está sendo proposta a aplicação de multa ao responsável em razão de sua atuação na condição de diretor do DCF/Proplan, em razão da declaração emitida nos dezesseis processos de pagamento em que atuou, atestando que os mesmos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF.

282. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência a UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, e os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

CONCLUSÃO

283. Neste processo de tomada de contas especial foi realizada a análise das alegações de defesa dos responsáveis pelos pagamentos fraudulentos concedidos ao Sr. Carlos Alberto Galli Bogado, no período de 2013 a 2016, que resultaram no desvio de recursos públicos da Universidade Federal quantificados em R$ 271.525,00 somente para este beneficiário.

284. Além da defesa apresentada pelo Sr. Carlos Alberto Galli Bogado, beneficiado irregularmente por pagamentos destinados a bolsas de estudo e auxílios a pesquisa, foram também analisadas as alegações de defesa dos nove servidores da UFPR arrolados como responsáveis no processo.

285. Os servidores foram arrolados em razão de terem atuado diretamente nos processos financeiros de pagamento fraudulentos, sendo três deles da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG): ex-pró-reitor, ex-pró-reitora substituta e a ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG); e seis deles da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan): ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto e quatro servidores que atuaram na condição de diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF/Proplan).

286. A Sra. Conceição Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, não apresentou suas alegações de defesa, ficando revel.

287. Promovida a análise das alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, concluiu-se pelo seguinte encaminhamento:

288. Carlos Alberto Galli Bogado, beneficiário dos pagamentos irregulares: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 271.525,00 recebidos em sua conta bancária e aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

289. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da UOF/PRPPG à época dos fatos, responsável pela autuação dos processos fraudulentos, de forma intencional e dolosa: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 271.525,00 desviados, aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992, e inabilitação da servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

290. Graciela Inês Bolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em 37 (trinta e sete) dos 41 (quarenta e um) processos financeiros destinados ao Sr. Carlos Alberto Galli Bogado, no valor total de R$ 245.025,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 6.946.133,10.

291. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em dois dos 41 (quarenta e um) processos financeiros destinados ao Sr. Carlos Alberto Galli Bogado, no valor total de R$ 9.000,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o ex-pró-reitor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 12 (doze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 216.500,00, bem como o fato de ter sido condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

292. Guiomar Jacobs, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em 19 (dezenove) dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor de R$ 106.125,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 3.008.599,10.

293. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em 16 (dezesseis) dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor de R$ 129.900,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 2.988.134,00.

294. Josiane de Paula Ribeiro, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em dois dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor de 18.000,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é

responsável, pela mesma irregularidade, em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 483.400,00.

295. Denise Maria Mansani Wolff, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em um dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor de 4.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 242.200,00.

296. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em três dos 41 (quarenta e um) processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor de R$ 13.000,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 616.200,00.

296.1 Lucia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em um dos 41 (quarenta e um) processos financeiros concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor de R$ 4.500,00, os quais fazem parte de um total de nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 298.600,00: dar ciência à Universidade Federal do Paraná de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

297. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em 38 (trinta e oito) dos 41 (quarenta e um) processos financeiros concedidos ao Sr. Carlos Alberto Bogado, no valor de R$ 258.025,00, os quais fazem parte de um total de 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10: mesmo encaminhamento acima proposto.

298. Assim, no que concerne ao ressarcimento dos recursos públicos desviados da UFPR, permanece a responsabilidade solidária pelo débito de R$ 271.525,00 atribuído ao Sr. Carlos Alberto Galli Bogado, beneficiário dos pagamentos, solidariamente com a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da UOF/PRPPG, responsável pela autuação fraudulenta dos processos financeiros de pagamento, nas datas indicadas no item 10 desta instrução.

299. Outrossim, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos demais responsáveis arrolados no processo, à exceção da ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Regina Assumpção Montanhini, bem como a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

300. No tocante à análise da boa-fé dos responsáveis em razão das irregularidades em que houve imputação de débito, nos termos do § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que os argumentos de defesa apresentados não permitem reconhecê-la, haja vista inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

301. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

301.1 considerar revel a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

301.2 acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Edilson Sergio Silveira, no que concerne à quantificação do débito apurado;

301.3 rejeitar as alegações de defesa de Carlos Alberto Galli Bogado, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Lucia Regina Assumpção Montanhini, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Guiomar Jacobs e Josiane de Paula Ribeiro;

301.4 julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Alberto Galli Bogado (CPF 470.397.609-91) e da Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas e fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a' do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Universidade Federal do Paraná, acrescidas de encargos legais a partir das datas indicadas até a do efetivo pagamento:

DATA	VALOR (R$)
03/12/2013	4.500,00
05/12/2013	9.000,00
27/12/2013	5.125,00
11/02/2014	4.500,00
07/03/2014	3.000,00
10/03/2014	4.500,00
07/04/2014	4.500,00
22/04/2014	7.500,00
30/04/2014	7.500,00
29/05/2014	9.000,00
02/06/2014	4.500,00
07/07/2014	9.500,00
04/08/2014	8.000,00
02/09/2014	7.000,00
01/10/2014	4.500,00
07/11/2014	4.500,00
27/11/2014	4.500,00
18/12/2014	4.500,00
30/01/2015	4.500,00

03/03/2015	4.500,00
09/04/2015	4.500,00
04/05/2015	4.500,00
12/06/2015	4.500,00
17/07/2015	4.500,00
07/08/2015	4.000,00
17/09/2015	4.000,00
30/09/2015	4.000,00
19/11/2015	4.000,00
09/12/2015	4.000,00
28/12/2015	4.000,00
05/02/2016	4.000,00
11/02/2016	2.400,00
04/04/2016	13.500,00
15/04/2016	13.500,00
15/06/2016	13.500,00
04/08/2016	27.000,00
30/08/2016	13.500,00
27/09/2016	13.500,00
31/10/2016	13.500,00
TOTAL	271.525,00

Valor atualizado sem incidência de juros de mora até 11/3/2018: R$ 313.984,14

301.5 aplicar ao Sr. Carlos Alberto Galli Bogado (CPF 470.397.609-91) e à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

301.6 aplicar às Sras. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53) e aos Srs. Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), a multa prevista no art. 58, inciso II , da Lei

8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

301.7 determinar à Universidade Federal do Paraná que, caso notificada pelo TCU da não comprovação do recolhimento das dívidas relacionadas no item acima, efetue o respectivo desconto na remuneração dos responsáveis, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

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

301.9 autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

301.10 fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

301.12 considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, e inabilitá-la para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

301.13 dar ciência à Universidade Federal do Paraná sobre a seguinte impropriedade:

a) as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

301.14 determinar à Secex/PR que promova a intimação pessoal da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, e a contagem dos prazos processuais em dobro, conforme disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994;

301.15 encaminhar cópia da deliberação à Universidade Federal do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, para ciência."

2. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU anuiu à proposta da Secex/PR em relação aos responsáveis Carlos Alberto Galli Bogado e Conceição Abadia de Abreu Mendonça e, quanto aos demais, propôs a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares, nos seguintes termos (peça 143):

"(...)

O Ministério Público de Contas anui, no essencial, à proposta de encaminhamento consignada pela Secex/PR.

Inicialmente, no tocante à responsabilização de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de Carlos Alberto Galli Bogado, respectivamente responsável pela autuação dos processos fraudulentos para concessão de bolsas e beneficiário de pagamentos irregulares, não há reparos à análise empreendida pela unidade técnica, a qual evidenciou o nexo de causalidade entre a conduta dessas responsáveis e o dano ao erário retratados nesses autos.

Nessa linha, destaca-se que a senhora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, revel no presente processo, ocupava, à época dos fatos, a função de Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG. Foi citada em virtude de ter dado início a processos de pagamento não idôneos visando desviar recursos públicos.

Ocorre que tais processos de pagamento, em regra, apontavam como beneficiários de bolsas (bolsas para pesquisadores, bolsas de estudos nacionais e internacionais, bolsas sênior e de iniciação científica), pessoas físicas cujas qualificações não os autorizariam receber tais incentivos, pois não possuíam vínculo com a instituição de ensino e/ou a qualificação acadêmica necessária.

Ademais, consoante sintetizado pelo Ministério Público Federal em denúncia apresentada, a responsável também '*elaborava e assinava as planilhas de pagamento, constando a relação dos nomes e CPFs dos falsos bolsistas, extraia cópia da autorização de empenho extraída do processo financeiro de estimativa da rubrica Auxílio a Pesquisador ou de Bolsa, e, então, coletava a assinatura do 'ordenador de despesas', no caso o Pró-*

Reitor da PRPPG, para, em seguida, serem encaminhados à Proplan para efetivo pagamento' (peça 122, p. 17).

Os recursos oriundos dos pagamentos fraudulentos eram, em grande medida, repassados pelos beneficiários à senhora Conceição, que os remunerava com quantias que variavam de R$ 1.500,00 a R$ 1.800,00 por depósito recebido. Tal informação consta do depoimento daquela responsável ao Departamento de Polícia Federal (peça 121, p. 20)

Dito isso, o Ministério Público de Contas entende que os elementos constantes dos autos evidenciam o nexo de causalidade entre o dano identificado e a conduta da senhora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, motivo pelo qual suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação solidária em débito e aplicação de sanções, concernentes à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

No tocante ao beneficiário Carlos Alberto Galli Bogado, as alegações de defesa apresentadas ao Tribunal (peça 112) tampouco lograram afastar o débito vislumbrado, relativo ao recebimento de valores mensais que, somados, chegam à vultosa cifra de R$ 271.525,00.

Convém reproduzir excerto da análise empreendida pela Secex/PR (peça 125), segundo a qual é evidenciado que o responsável efetivamente se beneficiou da fraude perpetrada na UFPR, mediante a retenção de valores recebidos. Veja-se:

(...)

Assim, considerando a materialidade dos recursos recebidos pelo responsável, a não-comprovação de pesquisas realizadas, bem como o reconhecimento de que houve a retenção de valores como uma espécie de remuneração, devem as contas de Carlos Alberto Galli Bogado ser julgadas irregulares, com condenação, em caráter solidário, em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

III

Passando à análise das alegações de defesa dos demais responsáveis, a Secex/PR, em uníssono, entende que o dano ao erário não deve a eles ser atribuído.

Para chegar a tal conclusão, a unidade instrutiva avaliou a culpabilidade dos gestores em razão de autorizações apostas nos processos que concediam pagamentos indevidos ao beneficiário Carlos Alberto Galli Bogado, tendo concluído que, embora tenham praticado atos negligentes, dignos de censura, não deveriam responder solidariamente pelo dano ao erário vislumbrado nestes autos em virtude de não existirem indicativos de que possuíam conhecimento das fraudes praticadas pela senhora Conceição Mendonça, bem como delas tivessem se beneficiado.

Tais conclusões se alinhariam ao testemunho da senhora Conceição Mendonça e aos desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, que indicam a existência de um grupo criminoso composto pelas servidoras Conceição Mendonça e Tânia Márcia Catapan, sem a participação dos demais servidores da UFPR arrolados nestes autos.

Com efeito, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, neste caso, em concreto, os elementos constantes nos autos denotam que a responsabilização dos demais responsáveis pelo dano ao erário não seria razoável, mormente porque a senhora Conceição Mendonça buscou, deliberadamente, burlar os controles internos daquela instituição para promover pagamentos indevidos. Identificou fragilidades naqueles controles, testou a fraude e, assim, ludibriou os demais responsáveis.

Nesse ponto, a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (peça 122, p. 16) detalha como a senhora Conceição fez testes para verificar se os controles da UFPR identificariam os pagamentos fraudulentos para, só então, incrementar o desvio de valores. Veja-se o *modus operandi* adotado:

'*Pelos dados fornecidos por CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, no início do ano de 2013, ela e as denunciadas TÂNIA, MARIA ÁUREA e GISELE, na condição de amigas de longa data e conhecedoras das fragilidades dos sistemas de controle e fiscalização da UFPR e da completa falta de transparência e cuidados mínimos com as rotinas administrativas da instituição, notadamente no âmbito da PRPPG - onde CONCEIÇÃO e TÂNIA ainda trabalhavam e MARIA ÁUREA já havia desempenhado suas funções também como Chefe da Seção de Controle, Orçamento e Finanças-, resolveram novamente conjugar esforços para entabular e reativar algum esquema ilícito com o propósito de desviar recursos da Universidade em seu proveito.*

Desta feita, ao perceberem no cotidiano do trabalho a evidente fragilidade e vulnerabilidade das rotinas relativas ao pagamento sob a rubrica de bolsas de Auxílio a Pesquisador, que permitia o desembolso para finalidades diversas das previstas, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND reuniram-se e engendraram em conjunto uma

maneira de auferir recursos ilicitamente por meio do pagamento desse tipo de bolsa.

De acordo com a estratégia criminosa arquitetada, deveriam ser angariados nomes e CPFs de pessoas que fossem da confiança dessas denunciadas, a fim de que passassem a figurar como bolsistas da UFPR e depois concordassem em ir ao banco e sacar os valores ilicitamente creditados em suas contas pela UFPR, para repassá-los às articuladoras das fraudes, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND. Para tanto, tais pessoas escolhidas deveriam fornecer um currículo simples para que fosse montado e instruído um falso processo de concessão do auxílio.

Bem delimitada como se daria a forma, organização, logística e operacionalização do esquema, CONCEIÇÃO, inicialmente, forjou e autuou dois processos fraudulentos de pagamento e elaborou as respectivas planilha de pagamento e autorização de empenho, incluindo o nome de apenas alguns poucos beneficiários, deixando os expedientes em questão para coletar a assinatura do ordenador de despesas – no caso, o Pró-Reitor titular da PRPPG, EDILSON SÉRGIO SILVEIRA, ou sua substituta, GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ -, com o objetivo de apurar e testar se o esquema criminoso criado alcançaria sucesso. De acordo com as tratativas criminosas previamente combinadas, os valores auferidos pelos falsos bolsistas seriam, em seguida, rateados entre CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND.

Diante da evidente falta de cuidado, efetivo controle e fiscalização por parte dos seus superiores hierárquicos, houve o crédito em favor desses primeiros falsos bolsistas, oportunidade em que, diante do sucesso do estratagema, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND resolveram dar seguimento e ampliar as fraudes, buscando novas pessoas que aceitassem figurar na condição de falsos bolsistas.'

Em razão disso, o Ministério Público de Contas entende que deve prosperar a análise empreendida pela unidade instrutiva, no sentido de não ser atribuído débito aos demais responsáveis arrolados nestes autos.

IV

Muito embora os elementos constantes nos autos somente motivem a imposição de débito a Conceição Mendonça e a Carlos Alberto Galli Bogado, é inconteste que os demais servidores da UFPR chamados a se manifestar reiteradamente falharam em seu poder-dever de fiscalização, tendo, por meio de seus atos omissivos e/ou comissivos, contribuído para o pagamento de bolsas indevidas.

Essa conduta, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, motiva, na linha proposta pela unidade instrutiva, a aposição de sanções àqueles que agiram em descompasso às normas legais.

Propõe a unidade técnica que aos senhores Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), sejam aplicadas multas, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Contudo, as sanções devem levar em consideração a gravidade dos atos praticados, sua contribuição para o dano ao erário identificado, bem como outros processos conexos a este sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas da União.

E nesse contexto, convém lembrar o que TCU, por intermédio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário, determinou a formação de 27 (vinte e sete) processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário das bolsas e auxílios irregulares, com vistas à apuração do débito decorrente da concessão e do pagamento de bolsas e auxílios irregulares.

Em tais processos, essencialmente similares ao presente, figuram como responsáveis, além dos beneficiários e da senhora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, diversos gestores da UFPR que atuaram nos processos de autorização de pagamentos de benefícios indevidos.

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende mais razoável que a avaliação da conduta dos demais gestores da UFPR se dê em processo constituído para esse fim específico, o qual permitirá que o Tribunal possua uma visão global dos atos praticados pelos responsáveis em todos os procedimentos destinados à aprovação de pagamentos de benefícios e auxílios indevidos.

O exame feito nesses moldes possibilitará diferenciar a conduta dos gestores em virtude de sua contribuição para o dano total e graduar, com mais precisão, as sanções a serem impostas. Possibilitará, outrossim, que o valor individual das multas se mantenha dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Regimento Interno deste TCU (art. 268, inciso II).

Ademais, a análise realizada dessa forma será mais adequada para a racionalidade processual e assegurará uniformidade deliberativa para se analisar, de forma consolidada, a conduta desses agentes.

Tal solução, frise-se, é similar àquela adotada por intermédio do Acórdão 586/2016-Plenário, segundo o qual foi determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de servidores do Ministério do Turismo na formalização e condução de quarenta e três convênios firmados com a empresa Premium.

Assim, considerando os elementos acima enumerados, entende o Ministério Público de Contas que deve ser constituído processo específico para avaliação das condutas dos demais gestores da UFPR, os quais não se beneficiaram da fraude identificada.

A esse respeito, presentes os autos no MP de Contas, a defesa da sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, apresentou cópia da sentença de absolvição do crime de peculato culposo (art. 312, § 2º, do CP), prolatada em 18/7/2018, nos autos do Processo 5012642-24.2017.4.04.7000 (Seção Judiciária do Paraná, 14ª Vara Federal de Curitiba), e respectiva certidão de trânsito em julgado (peça 136, pp. 16/36).

A absolvição deu-se com base no art. 386, inc. VI, do CPP (*'existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (...), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência'*), consoante fundamentos a seguir transcritos, em parte (grifos no original, peça 136, pp. 32/3), os quais podem ser objeto de ponderação no âmbito do processo apartado que ora se propõe a constituição:

'A confiança depositada na funcionária Conceição Mendonça, que era até admirada pelos seus pares em virtude de seu vasto conhecimento das engrenagens financeiras da pró-reitoria de pesquisas, o que lhe rendeu um cargo de confiança por décadas, levou a ora ré a assinar de boa-fé os processos financeiros elaborados por Conceição, que inclusive já levava os processos para assinatura abertos na página correta, razão pela qual a pró-reitora nunca teve razões para desconfiar de eventual fraude, mormente advindo de funcionária qualificada de alto escalão, à qual caberia a efetiva conferência da lisura dos processos de concessão de bolsas e auxílios à pesquisa.

Ao que tudo indica, não haveria qualquer motivo para que a ora ré e pró-reitora substituta desconfiasse que tão eficiente e confiável servidora estivesse enganando-a de maneira tão vil e recorrente, induzindo-a em erro ao assinar processos fraudulentos montados por ela mesma, utilizando sua carreira consolidada e seu prestígio na instituição para tanto.

Pelo que se vê do conjunto probatório, aparentemente a servidora Conceição Mendonça orquestrou a fraude de maneira minuciosa, de modo a induzir em erro a ora acusada, ciente de que o dever de conferência das informações era seu, e que GRACIELA nela depositava total confiança, de modo a assinar praticamente 'de olhos fechados' o que a experiente servidora lhe passava.

Segundo imaginava GRACIELA, bem como os demais servidores do setor de finanças, se havia um processo financeiro de empenho nas mãos de Conceição, ele só poderia ter sido formado a partir de procedimento prévio junto a uma coordenadoria, no qual deveriam constar os requisitos, qualificações e projeto de pesquisa necessários à concessão de bolsa ou auxílio.

Daí se depreende que não restou configurada a ausência de dever de cuidado **dadas as circunstâncias concretas do caso**, tampouco a previsibilidade dos resultados danosos, por não imaginar a ré que uma servidora antiga, respeitada e detentora de cargo de confiança pudesse estar usando da sua boa-fé para perpetrar uma fraude de tal jaez, criando processos fictícios desvinculados de qualquer projeto de pesquisa, não existindo motivos para que ela nem nenhum outro colega viesse a desconfiar da lisura do seu trabalho.

Houve, portanto, erro da acusada sobre os elementos do tipo, sendo esse invencível, porque poderia ter sido cometidos por outros servidores que viessem a ocupar seu cargo nas mesmas condições em que ocupara.

Excluída a culpa, ausente o elemento subjetivo necessário à conformação do delito previsto no art. 312, § 2°, do Código Penal, pelo que deve ser a acusada GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ absolvida, com fulcro no art. 386, inciso VI, do CPP.'

V

No tocante à proposta de encaminhamento consignada no subitem 301.13 da análise empreendida pela unidade instrutiva, por meio da qual é proposto, em síntese, que a Universidade Federal do Paraná seja cientificada das impropriedades observadas nos processos financeiros que culminaram no pagamento de bolsas indevidas, entende o Ministério Público de Contas que, adicionalmente, deve ser determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas semelhantes àquelas discorridas nesses autos voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

VI

Por todo exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PR, divergindo, apenas, do item 301.6 da instrução acostada à peça 125, concernente à aplicação de multas, baseadas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos gestores da UFPR cujas ações permitiram que Conceição Mendonça e a Carlos Alberto Galli Bogado desviassem recursos públicos.

Propõe, em substituição a esse item, que seja determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de todos os demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento, mas não se beneficiaram da concessão de bolsas indevidas, chamados a se manifestar nos 27 (vinte e sete) processos de tomada de contas especial instaurados por força do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário.

Adicionalmente, propõe seja determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas nos processos financeiros de pagamentos, semelhantes àqueles identificadas nos presentes autos, voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido."

É o relatório.

VOTO

Este processo integra um conjunto de 27 tomadas de contas especiais - TCE instauradas por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (TC 034.726/2016-0).

2. Foram constatados 234 processos de pagamento fraudulentos autuados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG daquela universidade que eram referentes a bolsas de estudo e a auxílio a pesquisadores indevidamente destinados a pessoas sem qualquer vínculo com a instituição. No período compreendido entre 2013 e 2016, os recursos desviados contabilizaram R$ 7.343.333,10, e a identificação dessa fraude deu origem à operação "Research", da Polícia Federal.

3. Na mesma deliberação foi determinada a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan em decorrência da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, que propiciaram os desvios.

4. Por meio do Acórdão 2.530/2017 - Plenário, foi acolhida a defesa do ex-reitor da UFPR Zaki Akel Sobrinho e foram rejeitadas as razões de justificativa do ex-pró-reitor da PRPPG Edilson Sérgio Silveira e da ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini aos quais foram aplicadas multas de R$ 10 mil e R$ 5 mil, respectivamente.

5. As TCEs, por sua vez, foram individualizadas em relação a cada beneficiário direto dos pagamentos, que foi chamado a responder em solidariedade com os servidores da PRPPG e da Proplan envolvidos nos respectivos processos financeiros.

6. Os presentes autos tratam dos pagamentos fraudulentos que foram recebidos por Carlos Alberto Galli Bogado, nos anos de 2013 a 2016, e totalizaram R$ 271.525,00.

7. Além do beneficiário, foram citados solidariamente Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG e responsável pela autuação de todos os processos fraudulentos, em conjunto com dois servidores da PRPPG (ex-pró-reitor e ex-pró-reitora substituta) e seis servidores da Proplan (ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto, e quatro gestores que atuaram na condição de diretores do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF).

8. No encaminhamento de mérito, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR propôs julgar irregulares as contas de Carlos Alberto Galli Bogado e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, com imputação de débito em solidariedade e aplicação de multas individuais com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para essa última responsável, propôs ainda a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

9. Em relação aos demais responsáveis, a unidade técnica sugeriu acolher, em parte, as alegações de defesa de Edilson Sérgio Silveira, porque teria comprovado não ter atuado na liquidação das despesas de dois processos financeiros, e rejeitar as demais defesas, com aplicação apenas da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 àquele servidor e a André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Guiomar Jacobs, Josiane de Paula Ribeiro e Júlio Cezar Martins, sob o argumento de que, embora tenham atuado nos processos de pagamento fraudulentos, não teriam se beneficiado diretamente das concessões indevidas, e com dispensa da imposição de multa a Lucia Regina Assumpção Montanhini, por entender que haveria circunstâncias atenuantes no seu caso.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU concordou com as propostas relativas aos responsáveis Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Carlos Alberto Galli Bogado.

11. Divergiu, no entanto, quanto a aplicar a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos demais servidores nestes autos. Em vista da informação da Secex/PR de que os responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram TCEs referentes a outros beneficiários, a Procuradoria propôs determinar a autuação de processo específico para exame global dos atos irregulares dos servidores que participaram das autorizações de pagamento sem se beneficiar diretamente das bolsas indevidas.

12. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionados, alinho-me em grande parte às conclusões da Secex/PR, divergindo apenas para acolher o encaminhamento alternativo do MPTCU em relação aos servidores que não devem responder pelo débito.

II

13. Carlos Alberto Galli Bogado foi citado como beneficiário dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudos em diversas modalidades e de auxílios a pesquisador (peça 58).

14. Destaque-se que tais pagamentos irregulares foram concretizados sem que o beneficiário tivesse vínculo profissional ou estudantil com a UFPR, sem cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes – condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa – e sem que houvesse compatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas. Não existiam processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas nem foram apresentadas evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

15. Na defesa apresentada, com a assistência da Defensoria Pública da União no Paraná, esse responsável alegou, em síntese, que:

a) não saberia, à época, se tratar de esquema de fraude e teria sido vítima da organização criminosa;

b) não teria se beneficiado da fraude pois apenas emprestara sua conta a Gisele Aparecida Roland para que pudesse receber valores, sob a justificativa de mantê-los “longe de seu ex-marido”, sem questionamentos sobre a procedência dos recursos, em consideração ao relacionamento amoroso que mantiveram antes da ocorrência dos fatos, com fornecimento a ela de seu cartão bancário e sua senha.

16. Como analisado pela Secex/PR na instrução reproduzida no relatório precedente, que incorporo às minhas razões de decidir, tais argumentos de defesa são insuficientes para elidir os indícios de irregularidades ou isentá-lo de responsabilidade.

17. Os 41 depósitos em sua conta ocorreram no período de dezembro de 2013 a outubro de 2016. Não foram apresentadas pesquisas ou produtos associados a esses pagamentos, e, conforme depoimento prestado na Polícia Federal (peça 112, p. 26/32), esse responsável teria completado o ensino médio.

18. Nesse contexto, não se mostra plausível que o beneficiário tenha percebido com naturalidade o recebimento em sua conta bancária de vários depósitos, que totalizaram mais de R$ 270 mil, ao longo de um período de quase quatro anos. Apesar de ter afirmado à Polícia Federal que entregou seu cartão e sua senha a Gisele Aparecida Roland, reconheceu no mesmo depoimento que, ao menos uma

vez, movimentou a conta ao efetuar a transferência do valor de R$ 20.000,00 para outra pessoa. Pelo vulto dessa quantia, não transparece razoável a alegada ausência de questionamento sobre a origem dos recursos.

19. Ainda que o responsável não tenha tido participação nas etapas processuais que deram origem aos pagamentos, é patente que a fraude não teria se concretizado sem a sua conivência como titular de conta bancária para a qual recursos os foram direcionados. Ao permitir que a sua conta bancária fosse utilizada para os depósitos decorrentes da fraude, o beneficiário contribuiu diretamente para o sucesso do mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

20. Assim, e considerando que o responsável não apresentou sequer os extratos da sua conta bancária com comprovação do destino dado aos recursos recebidos e que não cabe deferir o pedido de produção de outras provas (perícia e depoimento pessoal e testemunhal - peça 112, p. 8), porque a prova no âmbito do processo de controle externo deve ser documental (art. 162 do Regimento Interno), suas alegações devem ser rejeitadas e suas contas, julgadas irregulares, com imputação do débito e aplicação de multa em quantia próxima a 10% do montante do débito atualizado.

III

21. A ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças Conceição Abadia de Abreu Mendonça foi citada solidariamente pelo débito como principal executora da fraude. Essa servidora elaborou as relações que integravam os processos de pagamento fraudulentos e incluíam o beneficiário Carlos Alberto Galli Bogado entre os favorecidos com bolsas e auxílios.

22. Não obstante o ofício de citação tenha sido entregue em seu endereço, essa responsável não compareceu aos autos (peças 65, 79 e 129), o que caracterizou sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

23. As evidências sobre a participação dessa servidora revelam a conduta dolosa que visou ao desvio deliberado de recursos da UFPR. Os processos de pagamentos eram instruídos a partir das relações por ela preparadas sem estar relacionados a processos administrativos de concessão da bolsa ou de auxílio e sem evidências da realização de produção científica, de desenvolvimento de pesquisas, de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

24. Em depoimento à Polícia Federal (peça 121), a responsável não só reconheceu a fraude, mas também deu detalhes da implementação da sistemática, que foi inicialmente testada em março de 2013 e teria sido possibilitada pela grande fragilidade e vulnerabilidade dos procedimentos adotados na unidade, de acordo com o entendimento da declarante.

25. Um processo administrativo único com três falsos bolsistas foi forjado, e, após o sucesso dos dois primeiros processos fraudulentos, o procedimento foi sistematicamente replicado no período de 2013 a 2016. No mesmo depoimento, a responsável declarou que o dinheiro ilícito era usado para complementar sua renda e ajudar financeiramente suas filhas.

26. Não restam, portanto, quaisquer dúvidas sobre a participação ativa dessa servidora e sobre a gravidade da conduta marcada pelo deliberado intento de desviar recursos da UFPR, o que justifica a irregularidade das suas contas, a responsabilidade solidária pelo débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, bem como a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

27. Entretanto, essa última medida foi adotada no TC 004.674/2017-0 e considerou o prazo máximo estabelecido na norma (oito anos), situação que desaconselha outra condenação da mesma natureza no bojo de cada uma das outras 26 TCEs autuadas, ainda que a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1.704/2017 - Plenário, relator o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, a título ilustrativo) admita nova aplicação dessa penalidade ao mesmo responsável por atos distintos, com o cumprimento de forma sucessiva e limitado ao prazo máximo fixado na Lei 8.443/1992, consoante os entendimentos firmados por meio dos Acórdãos 348 e 714/2016 - Plenário (relatores os ministros Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo, respectivamente), com as modificações feitas pelo recente Acórdão 2.702/2018 - Plenário (relator o ministro Bruno Dantas).

28. Observo que a separação das análises em 27 TCEs teve por objetivo otimizar a tramitação processual e, caso houvesse sido autuada uma única TCE com todos os beneficiários, a inabilitação seria aplicada uma única vez. De todo modo, por se tratar de vários atos que consubstanciaram fraudes de idêntica natureza praticadas com a participação preponderante de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a inabilitação pelo prazo máximo de 8 anos é suficiente para cumprir a função educativa e intimidatória da pena, com o objetivo de inibir novos ilícitos, e sua aplicação em apenas um dos processos originários do Acórdão 291/2017 - Plenário homenageia o princípio da racionalidade administrativa e da economia processual.

IV

29. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 20/282 da instrução reproduzida no relatório precedente), concluiu que, embora reprováveis as condutas dos servidores, os elementos constantes dos autos e as informações dos processos judiciais demonstram que suas participações devem ser consideradas de menor gravidade.

30. Com efeito, apesar da atuação nos processos financeiros fraudulentos, esses responsáveis não teriam participado efetivamente das fraudes deliberadamente organizadas pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça e pelos demais integrantes do esquema criminoso. Não há evidências de que esses outros servidores tenham se locupletado, e a reprovabilidade de suas condutas está circunscrita ao endosso de processos que haviam sido precariamente instruídos.

31. Dessa forma, acolho a manifestação uniforme da unidade técnica e do MPTCU, que incorporo como fundamento da deliberação a ser proferida, no sentido de afastar a responsabilidade solidária desses servidores pelo débito apurado e de examinar as defesas por eles apresentadas apenas para avaliar a aplicação de multas em decorrência de grave infração a normas legais e regulamentares (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

32. Nesse sentido, observo que a participação de cada um desses responsáveis tem características próprias, tanto no que concerne à etapa em que se manifestaram nos processos quanto ao número/valor dos pagamentos analisados e autorizados. De acordo com informações da unidade técnica, esses servidores atuaram em pagamentos relativos a outros beneficiários (tratados nas demais TCEs), conforme evidencio na tabela a seguir:

Servidor	Cargo	Processos de Pagamento tratados nestes autos e autorizados por cada responsável		Processos de Pagamento tratados nas 27 TCEs e autorizados por cada responsável	
		Valor	Número de Processos (total 41)	Valor (total desviado em 234 processos R$ 7.343.333,10)	Número de Processos (total 234)
Graciela Inês Bolzon Muniz	ex-pró-reitora substituta da PRPPG	R$ 245.025,00	37	R$ 6.946.133,10	215
Edilson Sérgio Silveira*	ex-pró-reitor da PRPPG	R$ 26.500,00	4	R$ 216.500,00	12
Guiomar Jacobs	diretora do DCF/Proplan	R$ 106.125,00	19	R$ 3.008.599,10	102
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R$ 129.900,00	16	R$ 2.988.134,00	96
Josiane de	diretora do	R$	2	R$ 483.400,00	13

Paula Ribeiro	DCF/Proplan	18.000,00			
Denise Maria Mansani Wolff	diretora do DCF/Proplan	R$ 4.500,00	1	R$ 242.200,00	6
Júlio Cezar Martins	diretor do DCF/Proplan	R$ 13.000,00	3	R$ 616.200,00	16
Lúcia Regina Assumpção Montanhini	ex-pró-reitora da Proplan	R$ 4.500,00	1	R$ 298.600,00	9
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R$ 258.025,00	38	R$ 7.031.533,10	222

*dados referentes a informações prévias às citações.

33. Cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as TCEs que envolveram processos de pagamento em que atuaram. Nesse contexto, é mais apropriado o encaminhamento proposto pelo MPTCU para que seja realizado, em processo apartado, o exame global das defesas fornecidas pelos servidores envolvidos nos pagamentos tratados nas 27 TCEs, mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas. Porém, é desnecessária nova determinação para constituição do apartado, porquanto essa medida foi implementada no citado TC 004.674/2017-0.

34. Embora não conste proposição de aplicação de multa nestes autos a Lúcia Regina Assumpção Montanhini, essa solução também a ela se aplica em face da existência de outros nove processos financeiros em que atuou.

35. Quanto a Edilson Sérgio Silveira, não obstante a unidade técnica tenha proposto acolher parcialmente suas alegações de defesa nestes autos, por não ter assinado as relações de pagamento que integram os Processos Financeiros 23075.206307/2016-10 e 23075.210408/15-12 (peça 113, p. 56 e 60), deverá ser, oportunamente, ponderado no feito a ser autuado, entre outras circunstâncias, que o ex-pró-reitor da PRPPG aceitou a transação na Ação Penal 5012642-24.2017.4.04.7000 (peça 142, p. 20) e atuou no Processo Financeiro 23075.206307/2016-10 ao firmar a autorização de empenho correspondente (peça 113, p. 54) após elaborada a relação de pagamento e foi ouvido em audiência, não só por ter aposto sua assinatura nas relações de pagamento, como também por não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Proplan de forma adequada, "permitindo a realização de pagamentos irregulares" (peça 67).

36. No mais, registro que, das defesas formuladas por esse conjunto de responsáveis, cabe aqui mencionar apenas a solicitação formulada por Graciela Inês Bolzon Muniz para que seja conferida natureza sigilosa a estes autos (peça 90, p. 16).

37. Destaco que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da publicidade. Nos processos de controle externo do TCU, a regra geral é assegurar o acesso a documentos e a informações utilizados como fundamento para tomada de decisão após prolação de acórdão com decisão de mérito (§ 1º do art. 4º da Resolução TCU 249/2012). Desse modo, pedidos de atribuição de sigilo precisam indicar com exatidão os documentos cuja publicidade deve ser restringida bem como o amparo legal para justificar a classificação de matéria como sigilosa, o que não foi feito pela responsável. Na ausência de amparo legal que fundamente a excepcionalidade, o pedido de sigilo não pode ser atendido.

38. Quanto à proposta do MPTCU de determinar à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar falhas nos processos financeiros de pagamentos, anoto que esse desfecho foi adotado no TC 004.674/2017-0, razão pela qual também é prescindível nova determinação.

39. Por outro lado, ante a materialidade envolvida neste processo, a gravidade da conduta dos responsáveis pelo débito e a necessidade de assegurar o meio mais eficiente à reparação do dano ao erário, é devido replicar aqui a solicitação à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, para que adote medidas com vistas ao arresto dos bens de Conceição Abadia de

Abreu Mendonça em valor suficiente para garantir o ressarcimento do débito quantificado nestes autos, com implementação da mesma providência em relação ao beneficiário Carlos Alberto Galli Bogado (art. 61 da Lei 8.443/1992).

40. Por fim, impõe-se determinar que sejam feitas a intimação pessoal da Defensoria Pública da União a respeito de todos os atos processuais e a contagem dos prazos processuais em dobro em relação ao órgão.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2852/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.690/2017-6

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

3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Carlos Alberto Galli Bogado (CPF 470.397.609-91), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).

4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.

8. Representação legal: Renato Costa de Melo (OAB/PE 27.977), defensor público federal, representando Carlos Alberto Galli Bogado; Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150 e OAB/DF 33.468) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação “Research”, da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea “d” e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Carlos Alberto Galli Bogado e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.2. condená-los, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)

03/12/2013	4.500,00
05/12/2013	9.000,00
27/12/2013	5.125,00
11/02/2014	4.500,00
07/03/2014	3.000,00
10/03/2014	4.500,00
07/04/2014	4.500,00
22/04/2014	7.500,00
30/04/2014	7.500,00
29/05/2014	9.000,00
02/06/2014	4.500,00
07/07/2014	9.500,00
04/08/2014	8.000,00
02/09/2014	7.000,00
01/10/2014	4.500,00
07/11/2014	4.500,00
27/11/2014	4.500,00
18/12/2014	4.500,00
30/01/2015	4.500,00
03/03/2015	4.500,00
09/04/2015	4.500,00
04/05/2015	4.500,00
12/06/2015	4.500,00
17/07/2015	4.500,00
07/08/2015	4.000,00
17/09/2015	4.000,00
30/09/201	4.000,00

5	
19/11/2015	4.000,00
09/12/2015	4.000,00
28/12/2015	4.000,00
05/02/2016	4.000,00
11/02/2016	2.400,00
04/04/2016	13.500,00
15/04/2016	13.500,00
15/06/2016	13.500,00
04/08/2016	27.000,00
30/08/2016	13.500,00
27/09/2016	13.500,00
31/10/2016	13.500,00
TOTAL	271.525,00

9.3. aplicar multas individuais de R$ 32.000,00 (trinta e dois mil reais) a Carlos Alberto Galli Bogado e de R$ 320.000,00 (trezentos e vinte mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Carlos Alberto Galli Bogado e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. determinar a realização de intimação pessoal da Defensoria Pública da União a respeito de todos os atos processuais e a contagem dos prazos em dobro em relação ao órgão, conforme o disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994, observando-se os endereços às peças 138/40 nas comunicações que serão dirigidas ao responsável Carlos Alberto Galli Bogado;

9.11. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.12. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2852-48/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Bruno Dantas.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 004.692/2017-9
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.
Responsáveis: Alceni Maria dos Passos de Oliveira (CPF 018.444.519-17), André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).
Representação legal: Vania de Aguiar (OAB/PR 36.400) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM PROCESSOS DE PAGAMENTO DE BOLSAS E AUXÍLIOS NO ÂMBITO DE UNIVERSIDADE. REVELIA DA PRINCIPAL EXECUTORA DA FRAUDE E DA BENEFICIÁRIA DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS. IRREGULARIDADE DAS SUAS CONTAS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTAS. SOLICITAÇÃO PARA ARRESTO DE BENS. PROSSEGUI-MENTO DA ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE DOS DEMAIS GESTORES EM PROCESSO APARTADO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR, que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 145/147):

“**INTRODUÇÃO**

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por determinação do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), no âmbito do processo TC 034.726/2016-0, que tratou de representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na qual foi quantificado o desvio de recursos públicos no valor de R$ 7.343.333,10.

2. A presente tomada de contas especial tem por objeto a análise da responsabilidade pelo débito de R$

228.400,00 imputado à Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira, beneficiária dos pagamentos, em solidariedade com os servidores da UFPR que atuaram nos processos financeiros de pagamento dos benefícios.

HISTÓRICO

3. No processo de representação TC 034.726/2016-1, autuado em decorrência de irregularidades identificadas no processo de fiscalização TC 025.448/2016-1, foram constatados 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento fraudulentos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) da UFPR, a título de bolsas de estudo e de auxílio a pesquisadores, destinados a pessoas que não possuíam qualquer vínculo com a instituição, os quais totalizaram um desvio de recursos públicos da ordem de R$ 7 milhões, no período de 2013 a 2016.

4. No relatório de inspeção daquele processo (peça 51) foi detalhada a forma como se operacionalizou a fraude nos pagamentos de recursos geridos pela PRPPG/UFPR (peça 51, p. 13), identificados os 234 processos de pagamento irregulares (peça 35), delimitado o período em que os desvios ocorreram (20/3/2013 a outubro de 2016), identificados os 27 responsáveis que foram beneficiados pelos recursos desviados (peça 51, p. 5-11), bem como os servidores da PRPPG que atuaram nos processos de pagamento (peça 51, p. 13-15), e quantificado individualmente o débito apurado (peça 51, p. 16-41).

5. O montante de recursos desviados atingiu a cifra de R$ 7.343.333,10, e foi distribuído entre 27 beneficiários que em regra não possuíam curso superior, tampouco estavam cursando qualquer curso universitário, sendo que alguns deles não possuíam sequer o ensino fundamental completo. Foi verificado ainda que a quase totalidade dessas pessoas exerceram ou vinham exercendo atividades que não exigiam qualificação superior, tais como cabelereiro, motorista, pedreiro, faxineiro, dentre outras:

QUADRO 1 – BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS E VALORES RECEBIDOS

BENEFICIÁRIO	CPF	2013 (R$)	2014 (R$)	2015 (R$)	2016 (R$)	TOTAL (R$)
Maria Alba de Amorim Suarez	176.846.921-00	125.800,00	256.339,00	204.750,00	152.600,00	**739.489,00**
Pedro Amorim Suarez Campos	735.765.901-10	69.800,00	226.926,10	202.050,00	139.600,00	**638.376,10**
Cherri Francine Concer	034.275.939-67	111.400,00	224.900,00	179.600,00	108.500,00	**624.400,00**
Andrea Cristine Bezerra	838.510.204-30	108.000,00	201.100,00	186.250,00	93.500,00	**588.850,00**
Daniel Borges Maia	028.259.839-18	99.800,00	213.400,00	176.450,00	93.500,00	**583.150,00**
Dayane Silva dos Santos	048.407.869-09	65.600,00	216.900,00	176.450,00	93.500,00	**552.450,00**
Eder Ribeiro Tidre	048.012.349-76	-	154.900,00	206.950,00	153.500,00	**515.350,00**
Marcos Aurélio Fischer	610.228.969-20	-	146.900,00	184.650,00	115.500,00	**447.050,00**
Paulo Allan Roland Bogado	067.341.559-78	-	73.500,00	128.550,00	116.500,00	**318.550,00**
Maria Eduarda Amorim Suarez Campos	054.964.101-77	-	-	140.250,00	143.600,00	**283.850,00**
Andreia de Oliveira Schlogl	020.085.859-99	55.400,00	90.600,00	62.800,00	64.000,00	**272.800,00**
Carlos Alberto Galli Bogado	470.397.609-91	18.625,00	87.500,00	51.000,00	114.400,00	**271.525,00**
Alceni Maria dos Passos De Oliveira	018.444.519-17	18.500,00	52.500,00	121.900,00	35.500,00	**228.400,00**
Michela do Rocio Santos Notti	003.737.699-38	-	-	81.500,00	119.500,00	**201.000,00**
Elaine Souza Lima Farias	047.801.339-63	-	-	47.150,00	144.000,00	**191.150,00**
Patrícia Vargas da Silva do Nascimento	025.257.901-11	-	-	140.850,00	18.000,00	**158.850,00**
Dirlene Chagas Lima Esmanhotto	479.268.139-15	32.500,00	85.000,00	-	-	**117.500,00**
Joice Maria Cavichon	706.912.319-15	27.050,00	29.500,00	28.400,00	16.245,00	**101.195,00**

Marcio Ronaldo Roland	450.401.419-04	-	-	-	81.000,00	**81.000,00**
Norberto Ferreira dos Santos	611.263.819-34	-	80.000,00	-	-	**80.000,00**
Ivani De Oliveira Cleve Costa	400.823.509-49	7.868,00	23.755,00	21.800,00	25.500,00	**78.923,00**
Eliane Camargo	017.093.199-41	8.875,00	69.500,00	-	-	**78.375,00**
Charlene de Mello	007.176.469-04	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Mydhia Silva dos Santos	092.618.449-01	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Alvadir Batista da Silva	320.451.079-49	28.700,00	18.000,00	-	-	**46.700,00**
Luzinete Damasceno Sampaio	024.267.669-30	-	29.000,00	-	-	**29.000,00**
Arthur Constantino da Silva Filho	199.721.051-72	15.300,00	2.100,00	-	-	**17.400,00**
TOTAL		**793.218,00**	**2.282.320,10**	**2.439.350,00**	**1.828.445,00**	**7.343.333,10**

6. A proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 51 contemplava, em essência, a conversão do processo de representação em tomada de contas especial e a citação dos 27 beneficiários dos recursos desviados solidariamente com os servidores da UFPR que atuaram nos processos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), nas condições de pró-reitor da PRPPG e de chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

7. A decisão prolatada por este Tribunal, por meio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), determinou que fossem instaurados 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário, e que as citações abrangessem também os servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), expandindo assim para 36 os responsáveis solidários pelos débitos (itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão).

8. Foi também decretada cautelarmente, por 1 (um) ano, a indisponibilidade dos bens dos servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento, no limite dos valores sob suas responsabilidades (item 9.5 da decisão – Sessão Ordinária datada de 22/2/2017) e a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes (item 9.6 da decisão), dentre outras.

9. A análise das razões de justificativas dos gestores da UFPR foi realizada naquele processo de representação (TC 034.726/2016-0), tendo sido aplicadas as multas de R$ 10.000,00 ao Sr. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, e de R$ 5.000,00 à Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, bem como acolhida as razões de justificativas do Sr. Zaki Akel Sobrinho, ex-reitor da UFPR (Acórdão 2530/2017-Plenário).

10. Na instrução inicial do presente processo de tomada de contas especial (peça 60) foram discriminados os recursos públicos transferidos à Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira, identificados os servidores da PRPPG e da Proplan que atuaram nos respectivos processos financeiros de pagamento, nos termos do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), e quantificados os valores solidários correspondentes a cada responsável, nos seguintes termos:

3.1 Alceni Maria dos Passos de Oliveira (CPF 018.444.519-17), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
29/10/2013	*4.375,00*
3/12/2013	*4.500,00*
27/12/2013	*5.125,00*
7/3/2014	*3.000,00*

22/4/2014	*7.500,00*
30/4/2014	*7.500,00*
29/5/2014	*7.500,00*
2/6/2014	*4.500,00*
12/11/2014	*12.500,00*
27/11/2014	*5.000,00*
18/12/2014	*5.000,00*
30/1/2015	*14.800,00*
TOTAL	***81.300,00***

3.2 Alceni Maria dos Passos de Oliveira (CPF 018.444.519-17), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
9/4/2015	*9.800,00*
19/11/2015	*9.500,00*
28/12/2015	*13.500,00*
5/2/2016	*8.500,00*
15/4/2016	*13.500,00*
TOTAL	***54.800,00***

3.3 Alceni Maria dos Passos de Oliveira (CPF 018.444.519-17), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
3/3/2015	*9.800,00*
4/4/2016	*13.500,00*
TOTAL	***23.300,00***

3.4 Alceni Maria dos Passos de Oliveira (CPF 018.444.519-17), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos e Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, nas condições de Pró-Reitor e de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
4/5/2015	*20.500,00*
12/6/2015	*13.500,00*
30/9/2015	*7.500,00*

TOTAL	***41.500,00***

3.5 Alceni Maria dos Passos de Oliveira (CPF 018.444.519-17), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Lucia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00), Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos e Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
17/7/2015	*13.500,00*

3.6 Alceni Maria dos Passos de Oliveira (CPF 018.444.519-17), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Lucia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00), Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
31/10/2013	*4.500,00*

3.7 Alceni Maria dos Passos de Oliveira (CPF 018.444.519-17), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
9/12/2015	*9.500,00*

EXAME TÉCNICO

11. Em cumprimento ao Despacho do titular da Secex/PR (peça 62), foi promovida a citação de Alceni Maria dos Passos de Oliveira (Edital n. 9, de 8/8/2017, publicado no Diário Oficial da União, peça 130), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (Ofício 532/2017, peça 65), Edilson Sergio Silveira (Ofício 534/2017, peça 67 e 872/2017, peça 107), Graciela Inês Bolzon de Muniz (Ofício 533/2017, peça 66), Lucia Regina Assumpção Montanhini (Ofício 535/2017, peça 68), Júlio Cezar Martins (Ofício 536/2017, peça 69), André Santos de Oliveira (Ofício 538/2017, peça 71), Denise Maria Mansani Wolff (Ofício 540/2017, peça 73), Guiomar Jacobs (Ofício 537/2017, peça 70), Josiane de Paula Ribeiro (Ofício 539/2017, peça 72).

12. Apesar de a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 78, e da Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira ter sido notificada por meio de edital publicado no Diário Oficial da União (peça 130), não atenderam as citações e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

13. Os demais responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram emitidos e apresentaram suas alegações de defesa conforme documentação detalhada no corpo desta instrução.

14. Todavia, antes de adentrar na análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis, considerando os recorrentes argumentos, cabe tecer algumas considerações sobre os processos em tramitação.

15. O processo de fiscalização iniciado por este Tribunal de Contas da União desencadeou a operação policial denominada de Operação *Research* e a consequente abertura do Inquérito Policial 1655/2016-SR/DPF/PR, da Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000, na 14ª Vara Federal de Curitiba/PR, e a instauração do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 na Universidade Federal do Paraná. Os supracitados processos estão sendo conduzidos e desenvolvidos pelos respectivos órgãos, concomitantemente, dentro das atribuições e responsabilidades de cada órgão.

16. Sobre esse aspecto esclarece-se, desde já, que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e

competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

17. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

18. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 7.752/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.475/2015-TCU – 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

19. Assim, esclarece-se desde já que não cabe a suspensão do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU. Tal fato não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias.

Alceni Maria dos Passos de Oliveira

20. A Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira, beneficiária dos pagamentos irregulares, foi citada inicialmente por meio dos Ofícios 531, 790, 791, 1014 e 1236/2017-TCU/SECEX-PR (peças 64, 110, 111, 118 e 129) e posteriormente por meio do Edital n. 9, de 8/8/2017, publicado no Diário Oficial da União (peça 130), em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor total de R$ 228.400,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos/Análise

21. Em virtude da impossibilidade de notificação da responsável por meio dos Ofícios 531, 790, 791, 1014 e 1236/2017 (peças 64, 110, 111, 118 e 129), foi promovida a notificação da Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira por meio do Edital n. 9, de 8/8/2017, publicado no Diário Oficial da União (peça 130).

22. Todavia, apesar de a beneficiária ter sido regularmente notificada, nos termos do art. 22, da Lei 8.443/1992, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas.

23. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da responsável em relação ao recebimento dos recursos desviados.

24. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada ao responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos 38 (trinta e oito) processos de pagamento em análise e pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.

Conceição Abadia de Abreu Mendonça

25. A Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 532/2017-TCU/SECEX-PR (peça 65), pelo valor histórico de R$ 228.400,00, em razão de ter dado início aos processos de pagamento mediante a elaboração da relação de beneficiários de bolsas de auxílio a pesquisador, bolsas de estudos, bolsas de estudos no país, bolsas de estudo internacional, bolsas sênior e bolsas de iniciação científica, dentre outras, nos processos de pagamento relacionados na peça 58, a pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, agravado ainda pelo fato de que inexistem processos administrativos que autorizassem a realização dos pagamentos, bem como documentos que evidenciassem a realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas a UFPR.

Argumentos/Análise

26. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme

atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 78, encaminhado para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 140), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 65.

27. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da servidora. De maneira diversa, todas evidências existentes apontam para a conduta dolosa e deliberada da responsável com o intuito de fraudar e desviar os recursos públicos em análise.

28. Ademais, em depoimento prestado a Polícia Federal (peça 141), a Sra. Conceição apresentou detalhes e confessou sua participação espontânea, de forma dolosa, na elaboração e execução dos procedimentos fraudulentos que culminaram no desvio de recursos públicos da universidade em valores que superaram R$ 7 milhões.

29. Este TCU já se pronunciou por diversas vezes a respeito da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 para os casos em que se constata o dolo ou a má-fé do servidor público com o objetivo de se desviar bens ou recursos públicos:

A penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) é aplicada pelo TCU para irregularidades de gravidade extrema, em situações em que se constata o dolo ou a má-fé do responsável para a produção de desvio de bens e valores públicos (Boletim de Jurisprudência 191/2017 - Acórdão 8794/2017 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo)).

A fraude praticada por servidor público no intuito de obter vantagem pecuniária para si é conduta grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/92) (Boletim de Jurisprudência 55/2014 - Acórdão 2445/2014 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)).

30. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos 27 (vinte e sete) processos de pagamento em análise, pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992 e pela aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Graciela Inês Bolzon de Muniz

31. A Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 533/2017-TCU/SECEX-PR (peça 66), pelo valor histórico de R$ 218.900,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 89 a 101, 136, 137 e 139)

32. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 89 e anexou os demais documentos constantes das peças 90 a 101, bem como alegações complementares juntadas às peças 136, 137 e 139:

- Declaração da situação da Sra. Graciela Muniz na UFPR, cursos ministrados e alunos orientados (peça 90);
- Currículo *Lattes* da Professora Graciela Muniz (peça 91);
- Regimento Interno da Pró-Reitoria de Proplan (peça 92);
- Organograma de concessão de bolsas e bolas-auxílio (peça 93);
- Resolução 15/91-CA – Regimento da Reitoria da UFPR (peça 94);
- Portarias de nomeação de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e relatório de afastamentos de Edilson Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG (peça 95);
- Interrogatório de Conceição Mendonça à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 96);

- Interrogatório de Tania Catapan à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 97);
- Relatório de empenhos emitidos pela PRPPG no período de 2013 a 2016 (peça 98);
- Relatório de pesquisas e pesquisadores de Graciela Muniz (base Orcid – peça 99);
- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-01/2011 (peça 100);
- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-02/2010 (peça 101);
- Declarações emitidas por Conceição Mendonça e Tania Catapan ao longo do período da fiscalização da Secex/PR (peça 136, p. 6-15); e processo administrativo disciplinar e ação de improbidade administrativa promovida pela UFPR em face de Conceição Mendonça, Tania Catapan, dos beneficiários dos recursos e de outras pessoas identificadas no inquérito policial (peça 136, p. 16-83);
- Depoimentos prestados no processo administrativo disciplinar da UFPR por Conceição Mendonça (peça 137, p. 4-16), André de Oliveira Santos (peça 139, p. 7-15), Guiomar Jacobs (peça 139, p. 16-23) e Marcelo Henrique Avila de Matos (peça 139, p. 24-29).

33. A Sra. Graciela apresenta inicialmente dados relacionados à estrutura e complexidade da universidade como um todo, seu orçamento, número de servidores e alunos. Na sequência traz informações específicas da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG). Assinala que no período de 2013 a 2016 foram emitidos 9.068 empenhos (peça 98), os quais poderiam incluir vários beneficiários.

34. Acrescenta que o total empenhado foi de R$ 115.172.812.28, o que demandaria uma estrutura administrativa complexa, escalonada e com repartição de competências.

35. No tocante às competências, registra que foi adotado um modelo de formalização dos procedimentos pela Sra. Conceição Mendonça, servidora responsável pela seção de controle e execução orçamentária desde 2004, que decidia quais os documentos que deveriam estar presentes em cada um dos protocolos.

36. Assim, os processos de pagamento eram autuados com papéis que, embora simplórios, eram adequados para transparecer que dispunham de informações verídicas e fidedignas, capazes de ludibriar aqueles que não possuíam experiência burocrático-administrativa.

37. Desta forma, atuando na condição de substituta do ex-pró-reitor em suas ausências, assinava empenhos e praticava atos de liquidação de despesa que dependiam de ato prévio emanado por servidora competente, ocupante de cargo de confiança, com atribuições adequadas à tarefa.

38. Entende que não teria responsabilidade solidária com Conceição Mendonça, uma vez que não se tratava de equívocos comuns, mas de adulteração de informações deliberadamente praticadas pela referida servidora, a qual tornava as informações parcialmente verídicas.

39. Assim, considerando que o ato administrativo precedente foi dolosamente ilícito, praticado com o intuito de enganar o superior hierárquico, não haveria equívoco do controle interno realizado por Graciela, haja vista que os atos praticados por Conceição gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, especialmente pelo fato de a servidora ocupar cargo de confiança.

40. Acrescenta que possuía plena confiança de que os processos que lhe eram encaminhados eram legítimos, haja vista a relação hierárquica que impõe aos servidores o dever de ser leal às instituições a que servirem (Lei 8.112/1990, at. 116, inc. II), bem como o fato de que não haveria nenhum motivo para que desconfiasse da atuação de Conceição, considerando a condição de normalidade na conduta da servidora por mais de uma década atuando no cargo de confiança.

41. Na sequência apresenta aspectos relacionados à organização estrutural da PRPPG regulamentados na Resolução 15/91 e supostamente no Regimento Interno da PRPPG (peças 92 e 94). Todavia, ressalta-se, desde já, que as transcrições apresentadas e o Regimento Interno anexado dizem respeito ao Regimento Interno da Proplan e não da PRPPG.

42. Com fundamento nos referidos normativos a responsável assevera que não há previsão do cargo de Vice-Pró-Reitor ou Pró-Reitor Substituto, uma vez que a substituição seria eventual ou esporádica, as quais acabaram por se tornar constantes em relação à concessão de bolsas.

43. Adiciona que os processos de concessão de bolsa e bolsa-auxílio lícitos eram devidamente instruídos pelo fato de serem deflagrados pelos programas de pós-graduação, mediante requerimentos e documentação pertinentes, e então encaminhados à Seção de Planejamento e Controle Financeiro para a instrução financeira, momento em que eram praticadas as ilegalidades.

44. Assim, uma vez que as notas de empenho não eram preenchidas com os nomes dos beneficiários, mas com outras expressões, era anexada à nota de empenho uma lista de credores (verdadeiros e falsos) e seus

respectivos CPFs, documentos que eram então encaminhados ao Pró-Reitor da PRPPG para assinatura. Haja vista a ausência reiterada do Pró-Reitor, a responsável, com boa-fé e confiante no serviço prestado por Conceição Mendonça, apunha sua assinatura.

45. A seguir apresenta organograma da concessão de bolsas e bolsas- auxílio, anexado também à peça 93, desde a solicitação pelos programas de pós-graduação até o efetivo pagamento no DCF-Proplan, por meio do qual assevera que seria impossível à pessoa que assinava os processos de pagamento, na condição de pró-reitor da PRPPG, exercer um controle procedimental, por três razões básicas:

(...) porque o SIAFI não lhe permite o acesso; porque seria impraticável que um Pró-Reitor, antes de assinar os atos concessivos das bolsas, revisasse cada um dos nomes e CPF dos credores indevidamente, totalizando, em média, cerca de 2.000 mil beneficiários por mês; porque não tinha acesso às listas originais para contrapor aos nomes das listas finais, pois os sistemas não se comunicavam.

46. Considerando os mencionados fatores, afirma que era preponderante a relação de confiança entre os servidores que desempenham suas funções mediante relações de coordenação, haja vista que seria descabido que houvesse a revisão de todos os atos praticados pelo Setor de Planejamento e Controle Financeiro.

47. Acrescenta que nas relações de subordinação da estrutura administrativa, ao se delegar competências à servidora, que passa a ocupar cargo de confiança, passa-se também um 'carimbo' que atesta a confiança da Administração Pública, que não poderia ser questionada sem fundada desconfiança.

48. Assim, a Sra. Graciela entende que não pode ser responsabilizada pelo fato de que a servidora Conceição gozava de confiança legítima conferida por atos administrativos de *outrem* (peça 95), percebendo vencimento de cargo em comissão por mais de doze anos, e que somente desconfiança fundada poderia levar à pratica de ato contra Conceição Mendonça.

49. Sobre esse aspecto, transcreve trecho do Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

50. Assim, considera que seria desarrazoado responsabilizar o dirigente máximo da autarquia por atos criminosos dos escalões inferiores, cometidos por servidores que sequer estavam sob sua subordinação e que, ainda que estivessem, os julgados recentes do TCU estariam se pronunciando no sentido da inexistência de responsabilidade da chefia por ato de seus subordinados, a exemplo do exposto no Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

51. Adiciona que a responsável não escolheu, nomeou ou manteve Conceição no cargo em confiança que a servidora exercia e que desconhecia os atos ilegais praticados, conforme registrado em depoimento prestado por Conceição à Polícia Federal:

(...) que Edilson Sérgio Silveira [então Pró-Reitor] nada sabia a respeito das fraudes, Graciela Inês assinou a maioria dos processos, porque Edilson estava sempre viajando, que ela também nada sabia a respeito das fraudes (...)

52. Ao final, requer, dentre outros, o sobrestamento do processo, enquanto tramitar o processo criminal (autos 05.2017.4.04.7000 da Justiça Federal do Paraná).

Análise

53. A ex-pró-reitora substituta da PRPPG foi citada no presente processo de tomada de contas especial em razão de ter atestado de forma irregular a liquidação da despesa nos 26 (vinte e seis) processos financeiros em que foram realizados pagamentos irregulares em favor Alceni Maria de Oliveira, no valor total de R$ 218.900,00, por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

54. Esclarece-se que a responsável não está sendo chamada a responder pelos atos emanados pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG), seja por culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, tampouco infere-se que a ex-pró-reitora substituta tenha participado do esquema criminoso implantado na PRPPG, mas sim em razão da conduta descrita no ofício citatório, acima reproduzida de forma resumida.

55. Não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 141), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora substituta na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenadora de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

56. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

57. Desta forma, ainda que a ex-pró-reitora não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que a responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado se considera inconcebível que tenha atestado a regular liquidação da despesa de todos os 215 (duzentos e quinze) processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

58. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

59. Frise-se que a atuação da ex-pró-reitora no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura nas 215 (duzentas e quinze) relações fraudulentas de beneficiários, ao longo de quatro anos, a ex-pró-reitora atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deveriam ser pagas.

60. Ademais, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não eram adequados, como justifica a responsável. Não havia nos processos qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60).

61. De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos supracitados documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

62. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de presunção de veracidade e legitimidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. A suposta presunção não seria absoluta, além de que, no caso sob análise, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções.

63. Deste modo, a mera aposição da assinatura por parte da responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos. Destaque-se que não se trata de questionar os atos realizados pela servidora subordinada que atuava na função de confiança de chefe da UOF/PRPPG, mas sim de atuar em conformidade com os normativos que regem os procedimentos relacionados à regular execução das despesas públicas, no presente caso a regular liquidação das despesas.

64. Efetivou-se na PRPPG uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

65. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 141):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

66. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que, ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

67. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

68. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça e os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora substituta da PRPPG (Denúncia MPF - peça 142), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

69. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

70. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Cabe lembrar que o ex-pró-reitor titular da PRPPG, Sr. Edilson Silveira, foi condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

71. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pela ex-pró-reitora seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte da ex-pró-reitora, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

72. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitora substituta da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta da PRPPG está sendo responsabilizada nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de 26 (vinte e seis) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 218.900,00, e que é responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista que está sendo responsabilizada por ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 6.946.133,10.

Edilson Sergio Silveira

73. O Sr. Edilson Sergio Silveira, Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, foi citado por meio dos Ofícios 534 e 872/2017-TCU/SECEX-PR (peças 67 e 107), pelo valor histórico de R$ 9.500,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores

ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 131 a 134)

74. O responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 131, p. 1-48, e demais documentos anexados nas peças 131 a 134:

- Documentos que atestam que Edilson Silveira não atuou em todos os processos de pagamento que lhe foram imputados (peça 131, p. 49-56);
- Currículo *Lattes* do Professor Edilson Silveira (peça 131, p. 57-74);
- Resolução UFPR 10/2015-Coplad que estabelece o Regimento Interno e o Organograma da Auditoria Interna da UFPR (peça 131, p. 75-86);
- Relatório 201601667 da Controladoria Geral da União no Estado do Paraná (peça 131, p. 87-102 e peça 132, p. 1-28);
- Ofícios, e-mails e informações extraídos da rede social *Facebook* relativos ao período da fiscalização do TCU (peça 132, p. 29-51);
- Denúncia formulada pelos gestores da UFPR à Polícia Federal em 2/12/2016 (peça 132, p. 52-102 e peça 133, p. 1-92);
- Solicitação de abertura de processo administrativo disciplinar contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan em 5/12/2016 (peça 133, p. 93-94);
- Portaria de instauração de processo administrativo disciplinar datado de 16/12/2016 (peça 133, p. 95-96);
- Portarias de exoneração das funções de confiança exercidas pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan publicada em 7/12/2016 (peça 133, p. 97-98);
- Depoimento da Sra. Conceição Abadia Abreu Mendonça na Polícia Federal (peça 133, p. 99-109 e peça 134, p. 1-22);
- Declarações do ex-reitor Zaki Akel Sobrinho (peça 134, p. 23-25);
- Declarações do reitor Ricardo Marcelo Fonseca (peça 134, p. 26-29);
- Depoimento de Vania Aparecida Vicente, coordenadora geral dos cursos de pós-graduação, de setembro de 2013 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 134, p. 30-41);
- Depoimento de Silvia Kikuchi Igarashi, administradora lotada na Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 134, p. 42-49);
- Depoimento de Claudia Pereira Krueger, coordenadora da Unidade de Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de 2008 a 2010, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 134, p. 50-56);
- Depoimento de Sergio Scheer, pró-reitor da PRPPG, de janeiro de 2009 a março de 2013, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 134, p. 57-68);
- Depoimento de Maria de Fatima Montovani, coordenadora da Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de junho de 2010 a maio de 2014, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 134, p. 69-78);
- Depoimento de Mariluci Alves Maftum, coordenadora da unidade de Iniciação Científica (IC) da PRPPG, de abril de 2014 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 134, p. 79-87).

75. Em suas alegações de defesa o Sr. Edilson Silveira requer inicialmente a exclusão de sua responsabilidade sobre o processo financeiro de pagamento denominado ‘pagamento de bolsa de estudos internacional ref. nov/15, proc 210408/15-12, PRPPG’, no qual foi autorizado o pagamento de R$ 9.500,00 à Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira. Registra que, embora conste seu nome no processo de pagamento, não assinou a liquidação desta despesa, a qual teria sido liquidada pela Professora Graciela Muniz, conforme assinatura aposta no processo.

76. Na sequência o ex-pró-reitor da PRPPG apresenta um breve histórico de sua atuação discente e

docente, desde sua graduação no curso de física na Unicamp até a realização de seu Pós-Doutorado nos Estados Unidos, sua aprovação em concurso público da UFPR em 1999 e sua vasta produção acadêmica, conforme evidencia seu currículo *lattes* (peça 131, p. 57-74).

77. Registra que foi convidado em 2013 pelo ex-reitor Zaki Akel Sobrinho para assumir o cargo de Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UFPR (PRPPG) com a missão de aprimorar os programas de pós-graduação da universidade, que nas avaliações da Capes estavam em posição inferior aos estados vizinhos do sul e sudeste.

78. Tendo em vista esse objetivo, teria realizado uma gestão voltada à melhoria da qualidade das pesquisas na UFPR, por meio da celebração de parcerias com outras instituições nacionais e internacionais, de modo que viajava com frequência para participar de diversos fóruns, conselhos e comissões, além de integrar e de exercer funções de direção e de presidência nestes fóruns, conselhos e comissões. As frequentes viagens que realizava seriam um dos motivos que levaram a pró-reitora substituta, Graciela Muniz, a assinar a quase totalidade dos processos de pagamento.

79. Assinala que o Relatório da CGU (peça 131, p. 87-102 e peça 132, p. 1-28) atesta o êxito de seu trabalho, haja vista o atingimento da maioria das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional, relativas à pesquisa e pós-graduação, bem como os demais avanços alcançados.

80. Além disso, no que concerne ao controle, registra que a CGU referendou a eficiência do Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), implantado pela PRPPG durante sua gestão.

81. Na sequência passa a tratar da fraude que teria sido engendrada pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da Seção de Controle da PRPPG há 13 anos, em conluio com a servidora Tania Catapan, secretária da PRPPG e servidora púbica desde 1976, especialmente com recursos oriundos do Programa de Apoio à Pós-graduação (Proap).

82. Registra que os auxílios financeiros concedidos por meio do Proap, regulamentado pela Portaria Capes 156/2014 (peça 7), são destinados a apoiar os programas de pós-graduação, propiciando material de consumo, passagens, diárias, alimentação e outros serviços necessários ao desenvolvimento de uma pesquisa e tem valores variáveis, de forma diversa das bolsas de estudos concedidas aos alunos matriculados nos programas de pós graduação *stricto sensu*, regulamentados pela Resolução UFPR 65/09-Cepe (peça 6), que tem valores fixos.

83. Assim, considera que o fato de o auxílio a ser pago em dado momento ser superior ao valor de uma bolsa não seria indicativo de fraude, haja vista que o auxílio financeiro a pesquisador concedido pelo Proap pode superar esse valor, a depender do custo do equipamento a ser adquirido, do valor do livro a ser editado, das despesas necessárias à participação de evento no exterior, etc.

84. Na sequência passa a tratar dos procedimentos relacionados à concessão do auxílio financeiro. Informa que o processo de concessão de auxílios a pesquisadores inicia com a solicitação escrita de determinado Programa de Pós-Graduação à PRPPG. Essa solicitação daria início a um processo administrativo físico. Competia à Sra. Conceição Mendonça, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, cadastrar o destinatário do auxílio no Siafi.

85. Esse processo administrativo seria então arquivado pelas Sras. Tania Catapan e Conceição Mendonça e autuava-se o processo financeiro, também em meio físico, com a solicitação de pagamento (peça 36). O processo financeiro era então por ela assinado, remetido ao pró-reitor da PRPPG para sua assinatura e, na sequência, encaminhado à Proplan para efetivação do pagamento.

86. Acrescenta que, conforme registrado pela Sra. Conceição Mendonça em seu depoimento à Polícia Federal (peça 133, p. 99-109 e peça 134, p. 1-22), ela e a servidora Tania Catapan teriam forjado um processo administrativo fraudulento em março de 2013, tendo como beneficiários falsos pesquisadores com currículos igualmente falsos, e na sequência dado início ao processo financeiro de pagamento. Uma vez que obtiveram sucesso, reiteraram a fraude mês a mês até serem descobertas no final de 2016.

87. Na sequência passa a tratar dos fatos ocorridos em decorrência do início da auditoria do TCU, bem como de sua atuação, juntamente com a pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, e com a chefe da auditoria interna, Sra. Luciane Linczuk, na elucidação dos fatos apontados pela equipe de auditoria do TCU.

88. Registra que, de início, passou a cobrar insistentemente para que a Sra. Conceição Mendonça entregasse a documentação solicitada pelo TCU (peça 132, p. 73-75). Diante da falta de resposta e não tendo também encontrado os currículos solicitados, solicitou ao setor de informática informações sobre as pessoas relacionadas pelo TCU (peça 132, p. 94-102 e peça 133, p. 1-11), o qual informou que inexistiam referências às pessoas relacionadas.

89. Acrescenta que passou então a buscar os beneficiários dos auxílios no Facebook e identificou a relação e amizade de vários beneficiários com as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 133, p. 12-22). O passo seguinte tomado pelo Sr. Edilson Silveira juntamente com a Sras. Lucia Montanhini e Luciane Linczuk foi a verificação dos valores recebidos pelos beneficiários no site do Portal da Transparência desde o ano de 2013, o que teria ampliado o escopo que vinha sendo investigado pelo TCU (2015-2016).

90. Registra que, diante de todas as provas levantadas, os servidores oficiaram o Reitor da UFPR e no dia seguinte, em 2/12/2016, a documentação foi entregue ao Superintendente da Polícia Federal (peça 132, p. 52-102 e peça 133, p. 1-92). Posteriormente, em 5/12/2016, a formulação da denúncia à Polícia Federal foi comunicada ao TCU (peça 4).

91. Na sequência, em 5/12/2016, o Sr. Edilson Silveira teria solicitado à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas a abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 133, p. 93-94), cuja instauração se deu em 16/12/2016 (peça 133, p. 95-96), e em 7/12/2016 as duas servidoras foram exoneradas das funções de chefia que exerciam (peça 133, p. 97-98).

92. Sobre os controles assegura que não houve omissão ou falta de controle. Afirma que os controles existiam, mas não foram capazes de detectar a fraude.

93. Especificamente em relação à inexistência dos processos administrativos de concessão do auxílio, registra que as duas servidoras encarregadas de receber e arquivar tais processos estavam acumpliciadas para lesar o erário. Registra que as únicas alternativas seriam a existência de um terceiro servidor fiscalizando ambas, o que também poderia ser inefetivo ou ainda a participação do responsável, na qualidade de pró-reitor, examinar um a um todos os processos administrativos de concessão de bolsas e auxílio, hipótese em que a atividade finalística da PRPPG ficaria prejudicada.

94. Adiciona a sua defesa fotografia do ano de 2012 em que as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan aparecem com imensa pilha de documentos para serem assinados pelo pró-reitor da PRPPG, o que inviabilizaria o exame pormenorizado de cada um desses documentos, razão para a necessidade da segmentação de funções entre os servidores dentro da estrutura hierárquica da PRPPG.

95. Acrescenta trechos de depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 134, p. 30-87), instaurado pela UFPR, nos quais os depoentes relatam o elevado volume e a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, a necessidade de delegação de funções e responsabilidades aos subordinados com base na premissa de se confiar nos trabalhos por eles realizados, e a impossibilidade de se verificar e controlar tudo.

96. Aduz que ainda que conferisse um a um os processos administrativos, ainda assim a fraude não seria evitada, haja vista que no início os processos administrativos foram forjados e os currículos falsificados. Inclusive, mesmo o currículo lattes não seria imune a fraudes, já que as informações nele inseridas são auto declaratórias.

97. Argumenta ainda que a criação de novas instâncias de controle dificultaria o trabalho daqueles que pretendem praticar uma fraude, porém dificilmente iriam impedir completamente a possibilidade de desvios e ainda poderiam trazer consigo a externalidade negativa de inviabilizar o atingimento da finalidade dos auxílios em razão da demora na sua concessão, a exemplo da participação em um congresso ou evento.

98. Discorda da informação registrada na instrução da Secex/PR acostada à peça 51, p. 15, de que os cerca de R$ 7 milhões desviados representariam 30% dos recursos destinados ao pagamento de bolsas na PRPPG, argumentando que em entrevista coletiva o atual reitor, Professor Ricardo Marcelo Fonseca consignou que ‘de 2013 a 2015, houve movimentação de R$ 725 milhões em bolsas e auxílios de pesquisa na universidade e que o montante desviado – R$ 7,3 milhões – significa 1% do total’.

99. Reafirma que o desvio ocorreu devido ao fato de que as duas servidoras experientes, que ocupavam postos importantes, que conheciam os meandros do sistema e deveriam realizar o controle cometeram um crime. Além disso, acrescenta que a Sra. Conceição Mendonça conhecia o sistema como ninguém, pois trabalhava na Seção de Controle, Orçamento e Finanças da PRPPG desde 1995 e exercia a chefia da seção desde 2004, passando pelo mandato de três reitores, conforme corroboram trechos dos depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 134, p. 30-87), nos quais os depoentes acrescentam ainda que jamais evidenciaram erros ou irregularidades nos procedimentos realizados por Conceição

100. Argumenta que a responsabilidade pelas fraudes compete exclusivamente às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan. A primeira por exercer a chefia da unidade responsável pela prestação de contas e administração de programas de auxílios e a segunda por ter agido como cúmplice da primeira, na condição de

Chefe da Secretaria da PRPPG.

101. Quanto à sua conduta, assevera que não pode ser responsabilizado por atos dolosos praticados pelas servidoras, pois conforme preceitua o 'Decreto-Lei 200/67, art. 80, § 2º, 'o ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas'.

102. Discorre sobre o 'princípio da confiança legítima', incidente no âmbito das organizações, que se destinaria a conferir às pessoas a possibilidade (se não o dever) de confiar em que as demais pessoas não cometerão atos ilícitos, ou seja, que pautarão seus comportamentos conforme as normas jurídicas, princípio que no presente caso atuaria como excludente de tipicidade da imputação feita ao responsável, haja vista os depoimentos prestados no procedimento disciplinar da UFPR (peça 134, p. 30-87) que sustentam que as servidoras gozavam da confiança de toda a comunidade acadêmica.

103. Trata também do princípio da pessoalidade ou intranscendência da pena (CF, art. 5º, XLV), segundo o qual não poderia ser responsabilizado por atos e crimes praticados exclusivamente por Conceição e Tânia.

104. Acrescenta que os atos de Conceição, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, diante dos quais era lícito ao ex-pró-reitor presumir que os processos financeiros estavam em conformidade com a lei, uma que não existiam indícios em sentido diverso.

105. Na sequência, apresenta tópicos jurisprudenciais e legais a respeito da importância da desconcentração administrativa e da impossibilidade de sua responsabilização por atos ilícitos praticados por seus subordinados, inclusive trecho do voto condutor do Acórdão 2.098/2007-TCU-1ª Câmara de lavra do Ministro Relator Augusto Nardes.

106. Sobre a vedação à responsabilidade objetiva, reafirma que não é autor dos atos criminosos, sendo inconcebível sua responsabilização por atos praticados por terceiros. Sobre esse aspecto traz decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que se opõem à responsabilização objetiva de gestores em razão da mera subordinação hierárquica (criminal e de improbidade administrativa).

107. Acrescenta que a responsabilidade no âmbito do TCU é subjetiva e que a jurisprudência exige, para que se possa concluir pela necessidade de apenação do gestor, a existência da irregularidade, autoria do ato examinado, culpa do agente e grau de culpa do agente. Entende que a irregularidade houve, porém a autoria seria exclusiva das servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan e que o ex-pró-reitor da PRPPG não teria sido omisso, não podendo ser responsabilizado por pretensa negligência.

108. Informa que quando assumiu a função de pró-reitor da PRPPG, em abril de 2013, todos os procedimentos administrativos de concessão e pagamento de auxílios estavam estabelecidos há vários anos e cumpriam as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR, de modo que na condição de homem médio, não haveria razão plausível para que modificasse os procedimentos. Além disso, entende que se houvesse alguma necessidade de alteração nos procedimentos os órgãos de controle, a exemplo do TCU, CGU e da própria Auditoria Interna da Universidade, o teriam alertado.

109. Adiciona que a Sra. Conceição Mendonça desempenhava as mesmas atribuições há vinte anos, sendo dez anos na condição de chefe da unidade, não havendo razão objetiva para desconfiar de sua idoneidade ou para substitui-la, conforme corroboram as declarações apresentadas pelo ex-reitor, Professor Zaki Akel Sobrinho e do atual reitor, Sr. Ricardo Marcelo Fonseca.

110. Registra que, não obstante todo o exposto, com o intuito de aprimorar a prestação dos serviços, informatizar os procedimentos e unificar os sistemas, o que reflexamente poderia evitar a ocorrência de fraudes, estava em gestação no âmbito da PRPPG a inserção de novas funcionalidades no Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), sendo que uma delas era a inclusão de um módulo de execução financeira dos investimentos em pesquisa, conforme noticiado em 14/7/2016.

111. Assim, considera um equívoco a conclusão registrada na matriz de responsabilidades (peça 59), na coluna culpabilidade, que 'não há no presente momento evidências da existência de boa-fé do responsável, sendo razoável que o gestor tivesse adotado conduta diversa'.

112. Sobre o tema, registra que a presunção da boa-fé é um dos princípios basilares do ordenamento jurídico, sendo uma das vertentes da garantia constitucional da presunção de inocência. Sendo assim, não caberia ao servidor demonstrar à Administração a boa-fé de sua conduta, mas sim a quem acusa desconstruir a presunção, mediante prova da voluntariedade da conduta e a intenção efetiva de lesar o erário.

113. Refuta ainda a alegação da existência de negligência no seu comportamento pelo fato de que tão logo surgiram os indícios de fraude, decorrente da auditoria da Secex/PR, teria autuado prontamente para apurar

o crime em toda sua extensão reunindo provas de sua autoria e materialidade.

114. Registra que em decorrência de sua colaboração com os órgãos de controle o âmbito de apuração da fraude foi ampliado para o ano de 2013, foi identificado o envolvimento da Sra. Tania no esquema e se estabeleceu os vínculos pessoais entre as servidoras e os falsos pesquisadores.

115. Acrescenta que uma vez constatado o crime tomou as medidas que lhe cabiam, levou o fato à Polícia Federal e ao TCU e solicitou a instauração de processo administrativo disciplinar e a exoneração das servidoras de suas funções.

116. Sobre esse aspecto traz enunciado colhido da jurisprudência do TCU segundo o qual não se poderia atribuir responsabilidade ao gestor por falha procedimental de seus subordinados, cujo saneamento foi promovido pelos responsáveis tão logo tiveram conhecimento da ocorrência, o que afasta a incidência de multa por culpa in vigilando' (Acórdão 3778/2014-Primeira Câmara – Ministro Walton Alencar Rodrigues). Acrescenta que no caso vertente sequer se trata de falha procedimental, mas de crime doloso no qual os servidores buscavam ocultar os elementos que pudessem indicar sua prática.

117. Por fim requer, dentre outros, a exclusão sumária dos valores referentes ao processo 210408/15-12 imputados ao responsável, o acolhimento das alegações de defesa e o arquivamento do processo.

Análise

118. Registre-se inicialmente que o responsável foi ouvido também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

119. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

120. No presente processo de tomada de contas especial o ex-pró-reitor da PRPPG foi citado especificamente em relação ao processo de pagamento concedido em favor Alceni Maria de Oliveira, em que teria atestado a liquidação das despesas por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

121. Acata-se o pedido de exclusão da responsabilidade do Sr. Edilson em relação ao processo financeiro de pagamento intitulado 'pagamento de bolsa de estudos internacional ref. nov/15, proc 210408/15-12, PRPPG' (peça 131, p. 53-56), no valor de R$ 9.500,00, haja vista que embora conste seu nome e matrícula na relação de beneficiários (peça 131, p. 56), a assinatura aposta sobre o carimbo do Sr. Edilson, a qual representa o atesto de liquidação da despesa, pertence à ex-pró-reitora substituta da PRPPG, Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz.

122. Assim, inexiste no presente processo de TCE qualquer responsabilidade do Sr. Edilson Silveira em relação à liquidação das despesas nos processos de pagamento que tiveram como beneficiário a Sra. Alceni Maria de Oliveira.

123. Do exposto, conclui-se pelo acolhimento das alegações de defesa do ex-pró-reitor da PRPPG.

Diretores do Departamento de Finanças e Controle (DCF/Proplan)

124. Considerando que os servidores que atuaram na condição de diretores do DCF foram citados em razão da mesma conduta, divergindo somente em relação aos processos financeiros em que atuaram e ao valor do débito, bem como a similaridade das informações apresentadas pelos servidores, as quais em geral eram praticamente idênticas, salvo poucas informações adicionais apresentadas individualmente, seus argumentos e as análises das alegações de defesa serão agrupadas e sintetizadas em conjunto neste tópico.

125. Os servidores, na condição de diretores DCF/Proplan, foram citados em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, tais como o contrato, ajuste ou acordo firmado, comprovação do desenvolvimento ou da realização de pesquisas, estudos ou serviços executados, de

forma que não era possível apurar a veracidade da origem, do objeto e do montante a ser pago, bem como do direito adquirido pelos credores relacionados, em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F).

Guiomar Jacobs

126. A Sra. Guiomar Jacobs foi citada por meio do Ofício 537/2017-TCU/SECEX-PR (peça 70), pelo valor histórico de R$ 81.300,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em 13 (treze) dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira.

André Santos de Oliveira

127. O Sr. André Santos de Oliveira foi citado por meio do Ofício 538/2017-TCU/SECEX-PR (peça 71), pelo valor histórico de R$ 68.800,00, pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em sete dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira.

Josiane de Paula Ribeiro

128. A Sra. Josiane de Paula Ribeiro foi citada por meio do Ofício 539/2017-TCU/SECEX-PR (peça 72), pelo valor histórico de R$ 23.300,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em dois dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira.

Denise Maria Mansani Wolff

129. A Sra. Denise Maria Mansani Wolff foi citada por meio do Ofício 540/2017-TCU/SECEX-PR (peça 73), pelo valor histórico de R$ 13.500,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em um dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira.

Júlio Cezar Martins

130. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 536/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico total de R$ 210.400,00, sendo que, em razão da conduta supracitada, pelo valor de R$ 41.500,00, especificado no subitem 3.4 da instrução inicial (peça 60), pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em quatro processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira.

Argumentos

131. O Sr. André Santos de Oliveira apresentou suas alegações de defesa à peça 80, a Sra. Josiane de Paula Ribeiro à peça 86, o Sr. Júlio Cezar Martins à peça 84, a Sra. Denise Maria Mansani Wolff à peça 85 e a Sra. Guiomar Jacobs à peça 83.

132. O Sr. Júlio Cezar Martins foi também citado, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto, pela autorização dos pagamentos irregulares, no valor de R$ 210.400,00, os quais englobam o valor de R$ 41.500,00, haja vista que nestes quatro processos o servidor atuou tanto como diretor do DCF quanto como pró-reitor da Proplan. A conduta caracterizada pela autorização dos pagamentos irregulares será analisada neste processo em tópico subsequente.

133. Foi registrado pelos responsáveis que o DCF/Proplan não possui competência legal para fiscalizar requisitos acadêmicos dos projetos educacionais desenvolvidos pela PRPPG e que de acordo com as Normas de Execução Orçamentaria e Financeira (NEOF) a missão da Proplan não lhe permite fiscalizar critérios e assuntos de escopo acadêmico, a exemplo do destino das bolsas de estudos, limitando sua competência a contabilização dos pagamentos empenhados e liquidados pela PRPPG e demais pró-reitorias, uma vez que se tratam de unidades administrativas independentes que se reportam diretamente à Reitoria, com autonomia para gerir seus orçamentos.

134. Apresentam também a definição de diversos conceitos retirados da IN 10/1991, do Departamento do Tesouro Nacional (Manual de Despesas da União) e explanações sobre conceitos relacionados à despesa pública, suas etapas e seus estágios e reafirmam, no tocante a liquidação das despesas, que os servidores lotados no DCF não detinham qualquer gerenciamento sobre as despesas da PRPPG, uma vez que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações daquela pró-reitoria, não havendo permissão legal para que a Proplan/DCF exorbitasse de sua competência.

135. Registram que o sistema de gestão adotado pela UFPR ocorre por descentralização de créditos orçamentários e que as unidades administrativas (pró-reitorias) efetuam a movimentação de sua parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que possam executar, independentemente, as despesas orçamentárias, cabendo à Proplan/DCF a compatibilização do fluxo de pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste das despesas fixadas às novas projeções de resultados, naquilo que se denomina programação orçamentária e financeira.

136. Ou seja, a natureza jurídica do DCF/Proplan seria voltada para a contabilização dos recursos

destinados em orçamento para todas as unidades administrativas da UFPR, sem que pudessem intervir nas decisões da PRPPG, tampouco fiscalizar critérios acadêmicos para concessão de benefícios e vantagens daquela pró-reitoria.

137. Defendem que seria ilícito imputar aos servidores lotados no DCF o ressarcimento por valores malversados por autoridades responsáveis pela PRPPG, considerando que o TCU teria conhecimento de quem seriam os responsáveis e seus níveis de competência na universidade, conforme rol de responsáveis cadastrado no Siafi, nos termos do art. 2º, caput, da Lei Orgânica do TCU e art. 190, do Regimento Interno do TCU, cuja abrangência se restringiria, *a priori*, aos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas, dentre outros responsáveis por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, conforme art. 10 da IN TCU 63/2010.

138. Transcrevem as responsabilidades da Proplan e do DCF registradas no sítio www.proplan.ufpr.br/portal/sobre-a-proplan, reforçando que a Proplan não é a unidade ordenadora das despesas efetuadas pela PRPPG, a qual agiria com independência financeira e administrativa.

139. Apresentam também transcrição dos itens da NEOF que descrevem os itens que deverão constar dos processos de pagamento de bolsas (peça 34, p. 45 e 52):

Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de bolsas deverão conter:

11.71 - Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos e o ***mês de competência****;*

11.72 - Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73 - O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.

I. A LC só será necessária quando houver mais de 1 (um) bolsista no processo.

Os itens 11.12 a 11.14:

Dos processos em Geral

Todos os processos deverão conter:

11.12 - Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13 - Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

11.14 - Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

(...)

140. Reafirmam assim que a verificação dos processos financeiros de pagamento realizada pelo DCF/Proplan é limitada, restringindo-se à análise de documentação contábil e financeira, em momento posterior ao atesto e à liquidação da despesa pelo pró-reitor da PRPPG, não havendo permissão legal para que os servidores do DCF fiscalizassem currículos e critérios acadêmicos para concessão de benefícios educacionais.

141. Adicionam que os processos de pagamento enviados pela PRPPG eram simplíssimos, contendo de duas a três folhas, sendo de competência do DCF apenas conferir dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

142. Alegam que uma vez liquidada a despesa pelo ordenador de despesas da PRPPG, tinham o dever funcional de atestar o cumprimento dos termos contratuais, ajustes e contratos, não podendo impedir o curso dos processos sob sua responsabilidade, haja vista que as despesas haviam sido empenhadas e liquidadas pela PRPPG, de forma que haveria aparência de legalidade aos processos, cabendo aos responsáveis apenas dar tratamento aos aspectos contábeis e financeiros.

143. Nesse aspecto voltam a enfatizar que este Tribunal cometeria equívoco neste processo por não compreender os estágios da despesa pública ao impor indevida responsabilidade aos servidores lotados no DCF, uma vez que estes não possuíam competência para empenhar e liquidar despesas.

144. Enfatizam que não haveria indícios mínimos que comprovassem o envolvimento dos responsáveis no desvio de verbas públicas, tampouco que tenham se beneficiado do desfalque promovido pelos servidores da PRPPG.

145. Argumentam que o presente processo de TCE não delimita o delito praticado pelos responsáveis, bem como não traz elementos de fato e de direito suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, nos termos do art. 5º, § 1º, incisos I a III, da IN TCU 71/2012.

146. Arguem que a tomada de contas especial possui natureza jurídica de direito penal, haja vista a

possibilidade de aplicação de penalidades e da imposição de ressarcimento, de modo que não seria possível ao Poder Público, baseado em provas frágeis e em auditoria, reconhecer no procedimento de tomada de contas especial a responsabilidade funcional do servidor público.

147. Alegam uma suposta ausência de tipificação nas condutas indicadas, em contrariedade ao art. 4º da IN TCU 35/2000, a exemplo do exposto seria a utilização da expressão 'desconformidade com as normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O. F.)' no mandato de citação, de forma genérica, em afronta ao princípio da tipicidade e consequentemente à segurança jurídica.

148. Além disso, defendem que ao contrário do que fora registrado por este Tribunal, os servidores da Proplan/DCF teriam agido exatamente de acordo com as NEOF, motivo pelo qual a presente TCE seria absolutamente inepta, pois contrariaria os procedimentos estabelecidos e aprovados.

149. Acrescentam que incluir os responsáveis no mesmo 'projeto' de atos dolosos e eivados de má-fé levados a efeito por servidores da PRPPG, cujo objetivo foi assaltar os cofres públicos em proveito próprio e de seus comparsas seria inaceitável, haja vista que agiram dentro de suas competências e atribuições e com base em entendimento jurídico margeado de razoabilidade.

150. Consideram incompreensível a aplicação do instituto da solidariedade ao presente caso, por entender que os servidores da Proplan/DCF agiram de forma reta e proba, não tendo participado da trama criminosa, tampouco se beneficiado do expressivo numerário desviado, ao contrário dos servidores da PRPPG. Argumentam ainda que a auditoria, bem como a presente TCE, não avaliou os elementos de dolo e culpa, os quais deveriam ser o núcleo da responsabilização administrativa.

151. Argumentam que, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica do TCU, o responsável solidário seria todo o agente que deu causa ao dano juntamente com outra pessoa. No presente caso seriam os servidores da PRPPG, agentes públicos que arquitetaram o esquema de desvio de verbas e os coautores, terceiros que se beneficiaram indevidamente dos recursos públicos.

152. Defendem que para que se caracterize a solidariedade haveria de se ter conjunção de interesses e o imprescindível estabelecimento de vínculos entre aqueles que agem para a lesão ao erário, bem como a comprovação da existência de má-fé ou dolo, mediante ato consciente, orientado e desonesto do servidor. Além disso, justificam que não descumpriram seus deveres legais, não havendo na presente TCE registro de um único ato de burla, fraude ou ofensa à lei, restringindo-se a apontar nomes e valores.

153. Reforçam que não há no presente processo de tomada de contas especial indícios de que tenham se beneficiado do desvio de verbas e da conspiração tramada entre os servidores da PRPPG e os hipotéticos bolsistas, de forma que seria inaceitável admitir que teriam que devolver tais valores, já que não foram beneficiados bem como não contribuíram para o desfalque.

Análise

154. Inicialmente, antes de entrar no mérito das alegações de defesa dos responsáveis pertinentes à conduta descrita no documento citatório, cabe alguns esclarecimentos em relação a aspectos registrados pelos responsáveis em sua defesa.

155. Nos termos do art. 71, II, da CF/1988 compete ao TCU ' julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público'.

156. O art. 5º, I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1° desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

157. Assim, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, agente público ou privado, que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário está sujeito à jurisdição e pode ser responsabilizado pelo TCU.

158. A IN TCU 63/2010 citada pelos servidores, trata especificamente das normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão a serem apresentados anualmente ao TCU. O art. 2º, *caput*, da Lei Orgânica do TCU e o art. 190, do Regimento Interno do TCU, fazem referência ao rol de responsáveis das unidades jurisdicionadas ao Tribunal que terão suas contas julgadas regularmente, não representando este rol de responsáveis qualquer limitação à possibilidade de responsabilização por este Corte de Contas.

159. Outrossim, ao contrário do alegado pelos responsáveis, não só pode como deve o TCU reconhecer a responsabilidade funcional de servidor público, como de qualquer outro responsável (CF/1988, art. 71, II), com base em evidências processuais ou coletadas em auditoria, respeitado o contraditório e a ampla defesa, e aplicar

as penalidades previstas em sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992, arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 61).

160. Para que possa ser realizada a análise das alegações de defesa dos servidores é necessário inicialmente destacar que os responsáveis estão sendo ouvidos especificamente em razão de terem registrado, nos processos financeiros de pagamento em que atuaram, a declaração de que 'o presente Processo foi devidamente examinado quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir'.

161. A conduta atribuída aos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF/Proplan está precisamente delimitada no ofício citatório: 'em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, (...) declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, (...) em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F)'.

162. A referida declaração dos servidores, que atuavam na condição de diretores do DCF, tinha por finalidade atestar que os processos financeiros atendiam as exigências normativas, em especial aos subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF, estando aptos a terem seus pagamentos autorizados pelo pró-reitor da Proplan, nos termos do art. art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

163. O fato é que a declaração aposta pelos servidores não correspondia à realidade, em especial no que concerne aos documentos elencados nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, de forma que todos os 234 (duzentos e trinta e quatro) processos deveriam ser devolvidos ao setor responsável, conforme preceitua o subitem 11.9 do mesmo normativo (peça 34, p. 45).

11.9 Após o processo estar completo, conforme exigências abaixo, este deve ser encaminhado para o DCF/SORC, que o analisará e, detectando incorreções na AE ou a falta de documentos, devolverá ao setor responsável para as devidas correções. Neste caso, o DCF anexará ao processo o formulário 'Ocorrências' (anexo 1.02), informando a falha verificada.

164. Tal aspecto já foi amplamente debatido no âmbito do processo de representação TC 034.726/2016-0, quando da análise das razões de justificativas apresentadas pela ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, que fora ouvida naquele processo em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame.

165. O Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, proferido naquele processo, endossou a análise proposta pela unidade técnica da Secex/PR e registrou, de forma precisa e detalhada, nos itens 24 a 38 do referido Voto, todos os aspectos relevantes relacionados à regularidade e completude dos processos financeiros de pagamento sob análise:

24. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata e o beneficiário do pagamento (§ 1º). A liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados deverá ter por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega (§ 2º). Dessa forma, os processos de pagamento devem ser formalizados de modo a incluir todos os documentos indispensáveis à verificação da regularidade da liquidação da despesa.

25. Em conformidade com esses dispositivos legais, as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade (NEOF), também mencionadas na defesa, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários (peça 110, p. 130-203) e são expressas ao indicar que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas. Como parte do capítulo 'Do Processo Financeiro' consta (peça 110, p. 181):

'Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

***11.71.** Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o **mês de competência**;*

***11.72.** Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;*

***11.73.** O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos acrescidos)*

26. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 110, p. 174):

'Todos os processos deverão conter:

***11.12.** Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;*

11.13. *Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;*

11.14. *Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'*

27. Ainda que a redação desses dispositivos sugira compras e serviços, é patente que a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao departamento, que, no caso de bolsas e auxílios, seriam o professor e a unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão.

28. No processo financeiro de pagamento de bolsa e auxílio (não fraudulento) juntado aos autos a título exemplificativo, constou o ofício de solicitação de pagamento do chefe de departamento dirigido ao diretor, que se manifestou de acordo, o empenho em nome da unidade gestora (e.g. Setor de Tecnologia); e a relação de beneficiários (com indicação do vínculo com a universidade e do nome do projeto) assinada pelo coordenador do projeto (e.g. peça 11, p. 2-5).

29. Tais documentos supriam a exigência da norma de manifestação do servidor vinculado ao departamento interessado pela pesquisa ou pelo trabalho desenvolvido pelo bolsista. Trata-se de comprovante essencial, porque esse seria o servidor em condição de ter acompanhado as atividades e poder atestar a efetiva entrega motivadora do pagamento.

30. Os processos fraudulentos, por sua vez, continham apenas a relação nominal dos bolsistas produzida pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Não havia nem solicitação do servidor interessado ao setor/departamento, nem o 'de acordo' do chefe da unidade interessada na pesquisa ou no trabalho do bolsista. Desse modo, sequer havia identificação ou do projeto a que se vinculava a pesquisa ou do departamento interessado, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade (e.g. peça 11, p. 14, 21, 26, 30). Da forma como eram instruídos, os processos não viabilizavam o controle.

31. Observe-se que, na organização administrativa da universidade, as pró-reitorias integram a estrutura da Reitoria, órgão executivo superior da instituição. A PRPPG atua por delegação de competência do reitor e é 'órgão de elaboração, planejamento, organização e acompanhamento das políticas de pesquisa e Pós-Graduação' (Resolução 15/91-CA, Regimento da Reitoria; peça 110, p. 291).

32. Nesse contexto, o documento assinado por integrantes da PRPPG não pode ser considerado suficiente para atestar entregas específicas de atividades de pesquisa individuais, cujo andamento não cabia àquela unidade acompanhar diretamente.

33. Embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não se identificou, nesses processos, a inclusão de documentos forjados dos departamentos, por exemplo, com falsificação de assinatura de chefe de departamento ou coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam do processo, que se originava na própria PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

34. O processo financeiro, portanto, não se encontrava instruído de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF, documento que havia sido produzido no âmbito da Proplan. Destaque-se que a essa Pró-Reitoria, que recebia e confirmava a autorização para pagamentos, compete, entre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

35. A segregação de funções também não justifica o procedimento adotado. Ao contrário, pela segregação de funções, não seria aceitável que o documento assinado apenas pela PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

36. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

37. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

38. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

166. De forma resumida, a análise minuciosa registrada no Voto acima transcrito, a qual não merece reparos, é precisa e transparente quanto às seguintes conclusões:

- os processos financeiros fraudulentos não se encontravam instruídos em conformidade com as regras financeiras da universidade, haja vista que os documentos constantes dos processos eram insuficientes e não atendiam ao disposto nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, itens que são compulsórios a todos os processos;

- a relação nominal de bolsistas deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento do interessado, manifestação do chefe do departamento e do diretor da unidade gestora responsável, identificação do projeto, pesquisa ou atividade custeada e o vínculo do beneficiário com a universidade, a exemplo de um processo financeiro de pagamento não fraudulento (peça 11, p. 2-5);

- pelo princípio da segregação de funções não seria aceitável que um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

- a adoção de um procedimento simplista para a autorização de pagamento de bolsas e auxílios permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

167. Não se questiona a alegação de que que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações da PRPPG e que não caberia ao DCF/Proplan fiscalizar requisitos, critérios e assuntos de escopo acadêmico. Contudo, é competência do DCF/Proplan examinar os aspectos formais e legais dos processos de pagamento da universidade, em conformidade com as exigências das NEOF (no presente caso os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 – peça 34, p. 45 e 52) e, em caso de incorreções ou da falta de documentos, proceder a devolução do processo ao setor responsável (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

168. Os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, em especial por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 ao 11.14 das NEOF, de forma que foi irregular a declaração dos diretores do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

169. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

170. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade dos servidores do DCF/Proplan em relação às declarações emitidas nos processos financeiros de pagamento, o que possibilitou que os pagamentos fossem realizados e a fraude o desvio de recursos se perpetuasse por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que os responsáveis tinham conhecimento da fraude, que tenham se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por suas contas bancárias.

171. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação dolosa dos servidores do DCF/Proplan (peças 141 e 142), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação dos responsáveis pelo ressarcimento dos valores desviados.

172. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelos servidores do

DCF/Proplan, na condição de diretores do departamento, por declararem que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que:

- A Sra. Guiomar Jacobs está sendo responsabilizada nesta TCE por ter emitido a declaração em 13 (treze) dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor total de R$ 81.300,00, e que é responsável em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 3.008.599,10.

- O Sr. André Santos de Oliveira está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em sete dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor total de R$ 68.800,00, e que é responsável em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 2.988.134,00.

- O Sr. Júlio Cezar Martins está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em quatro dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor total de R$ 41.500,00, e que é responsável, na condição de diretor do DCF, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 616.200,00.

- A Sra. Josiane de Paula Ribeiro está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em dois dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor total de R$ 23.300,00, e que é responsável em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 483.400,00.

- A Sra. Denise Maria Mansani Wolff está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em um dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor total de R$ 13.500,00, e que é responsável em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 242.200,00.

Lucia Regina Assumpção Montanhini

173. A Sra. Lucia Regina Assumpção Montanhini, Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 535/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico de R$ 18.000,00, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 104)

174. A Sra. Lucia Montanhini apresentou suas alegações de defesa à peça 104, p. 1-32 e demais documentos a seguir relacionados:

- Normas de Execução Orçamentária e Financeiras (NEOF-DCF/Proplan) (peça 104, p. 34-111);
- Ato Orçamentário 02/2016 – UFPR/Proplan (peça 104, p. 112-116);
- Relação de Finalista do 1º Concurso de Boas Práticas, 2013, CGU (peça 104, p. 117);
- Decisão da Justiça Federal, 14ª Vara Federal de Curitiba, de 24/3/2017 (peça 104, p. 118-125).

175. A responsável registra inicialmente um breve histórico dos procedimentos e análises adotados por este Tribunal que culminaram na citação da responsável, com destaque para a inclusão da responsabilidade dos servidores da Proplan consignado no subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-P (peça 55) que deu origem à presente TCE.

176. Aduz que os servidores da Proplan teriam sido equivocadamente incluídos na presente tomada de contas especial na qualidade de ‘responsáveis pela liquidação e pagamento’, conforme anotado nos itens 14 e 15 do Voto da Ministra Relatora (peça 56) e subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-P (peça 55) e que a

individualização da conduta, nexo de causalidade, e culpabilidade só teria sido registrada posteriormente, na presente tomada de contas especial (peça 59), o que configuraria o descabimento da inclusão destes servidores como responsáveis pelo débito.

177. Adiciona que a conduta de sua boa-fé frente às irregularidades pode ser demonstrada por meio das ações preventivas adotadas, a exemplo da disponibilização do sistema de controle e de execução orçamentária, por meio da atuação colaborativa com a Secex/PR na identificação das irregularidades, como também por meio das várias medidas adotadas tempestivamente para a identificação da autoria e penalização dos responsáveis.

178. Dentre as ações preventivas tomadas no período em que esteve à frente da Proplan elenca e detalha a elaboração e publicação das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), o desenvolvimento e implantação do sistema orçamentário, e o desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Gestão de Acordos (Sigea).

179. A respeito da ação colaborativa com a Secex/PR, apresenta um histórico desde o início da auditoria objeto do processo TC 025.448/2016-1, do fornecimento das informações requisitadas e da colaboração prestada pela Proplan à equipe de auditoria, das dificuldades no fornecimento de informações pela PRPPG, sob responsabilidade da servidora Conceição Mendonça, os levantamentos de informações promovidos pelas Sras. Lucia Montanhini e Luciane Linczuk e pelo Sr. Edilson Silveira que culminaram com a formulação de denúncia ao reitor da UFPR e a denúncia protocolada na Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná.

180. Na sequência detalha os levantamentos de provas realizados por ela, Sra. Lucia Montanhini, pelo Sr. Edilson Silveira e pela Sra. Luciane Linczuk para formulação da denúncia, destacando as consultas ao banco de dados da Capes, às redes sociais e ao *site* da Transparência Brasil, concluindo pela relevância destes levantamentos no deslinde da irregularidade, especialmente em razão da identificação dos vínculos de amizade dos beneficiários com as servidoras da PRPPG, por meio da rede social *facebook*, da ampliação do escopo dos pagamentos para o início do ano de 2013 e da formalização da denúncia à Polícia Federal.

181. Passa então a tratar do inquérito policial 1655/2016-DELECOR/DRCOR/SR/PF/PR, fazendo referência aos depoimentos colhidos na operação policial e às duas fases da Operação *Research* posteriormente desencadeadas, concluindo que com base em todo o documento probatório do inquérito policial, o MPF ofereceu denúncia à quatro pessoas que são elencadas como responsáveis no presente processo de TCE, tendo o Juiz da 14ª Vara Federal de Curitiba recebido denúncia contra duas delas: o 'falso bolsista' e a chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

182. Acrescenta que embora a fraude tenha sido efetivamente detectada pela Secex-PR, a decisão de levar a apuração das fraudes para a Polícia Federal foi fundamental para desbaratar a ação criminosa engendrada pelas servidoras da PRPPG, e que os depoimentos acostados no inquérito policial demonstram que os ilícitos estavam circunscritos às duas servidoras da PRPPG, sendo a chefe da UOF/PRPPG a principal mentora do esquema criminoso.

183. Na sequência elenca as razões pelas quais entende descabida a culpabilidade que lhe foi imputada na matriz de responsabilização (peça 59), especialmente no que concerne à sua boa-fé, dentre as quais as ações preventivas anteriormente citadas; a atuação proativa e colaborativa com os órgãos de controle; o fornecimento de informações fidedignas sobre as bolsas concedidas pela UFPR, fator determinante para a constatação das irregularidades que desencadearam o processo de representação TC 034.726/2016-0, as medidas adotadas após a ciência das irregularidades, com vistas a levantar evidências sobre a autoria das fraudes, apuração do dano ao erário e subsequente formulação de denúncia à PF.

184. Passa então a discorrer sobre os motivos pelos quais entende inexistente o nexo causal registrado na matriz de responsabilização: '(...) autorização de pagamentos baseada em processos simplórios, que não continham documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas (...)'.

185. Sobre esse aspecto apresenta inicialmente os preceitos legais relacionados à atuação do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF), unidade de contabilidade da universidade (Decreto 93.782/86 e Decreto-Lei 200/67), bem como sobre o dever de se instruir os processos financeiros de pagamento da universidade em conformidade com o documento intitulado 'Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF – peça 34).

186. Transcreve o art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN (peça 33, p. 32) que atribui às unidades gestoras de recurso a responsabilidade sobre a correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos em conformidade com a NEOF. Acrescenta que os processos financeiros de pagamento que não se apresentam com a documentação em conformidade com a NEOF são devolvidos à

origem para adequação.

187. Especificamente em relação à instrução do processo de pagamento de bolsa/auxílios, registra que a instrução processual deve estar baseada no art. 2º, parágrafo único, incisos II, VI, VIII e IX, da Lei 9.784/99. Ou seja, o processo deve ser simples, porém com a documentação adequada para respaldar a decisão a ser tomada pelos gestores do DCF/PROPLAN.

188. Adiciona que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento está condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de uma série de condicionantes expressas na legislação, em especial a tributária. Dois documentos seriam fundamentais em qualquer processo de pagamento: a nota de empenho e o documento de cobrança (nota fiscal, fatura, folha de pagamento, etc.).

189. O documento de cobrança deveria expressar o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem se deve pagar, com formal atesto exarado por autoridade competente para evidenciar a regular liquidação da despesa a ser paga. O atesto exarado por autoridade competente configuraria a declaração de que a despesa em cobrança foi realizada e por consequência que o beneficiário/favorecido deveria receber o valor indicado no documento de cobrança.

190. Aduz que as informações técnicas ou acadêmicas que embasam o atesto aposto no documento seriam originadas, acompanhadas, registradas e mantidas no Processo Administrativo de Controle da Execução Orçamentária, não sendo processadas para fins contábeis, logo, não fazendo parte da instrução processual do Processo Financeiro de Pagamento. O gestor orçamentário seria o responsável pela manutenção e arquivamento do Processo Administrativo contendo os documentos comprobatórios dos respectivos atestos.

191. O processamento no Siafi de pagamento a pessoa jurídica seria bem mais complexo que o pagamento realizado a pessoa física. Já o pagamento de folha de bolsista seria o mais simplificado dentre os processamentos, haja vista que a bolsa é isenta de Imposto de Renda. No caso de bolsas/auxílios o documento de cobrança seria o documento intitulado ‘Relação Nominal de Bolsistas’.

192. As informações requeridas para o processamento do pagamento de bolsa/auxílios seriam: o CPF, os dados bancários do bolsista e o valor da bolsa a ser creditada ao bolsista. Os dados sobre cada bolsista lançados no Siafi gerariam a Lista de Credores (LC).

193. Informa que para efeitos de controle seria exigida a elaboração da ‘Relação Nominal de Bolsista’ contendo o nome de cada bolsista, a referência do Programa Orçamentário, o número da Nota de Empenho e o mês de competência do pagamento.

194. A Lista de Credores (LC) reproduziria os dados informados na ‘Relação Nominal de Bolsistas’ e os lançamentos no Siafi para sua geração seriam realizados pela unidade solicitante. O pagamento das bolsas/auxílios seria então processado por meio da modalidade Ordem Bancária Banco (OBB) e sua emissão dependeria da apropriação prévia da Lista de Credores (LC) devidamente registrada no Siafi.

195. Assim, conclui a responsável que os documentos exigidos na NEOF para a instrução de Processo de Pagamento de bolsas/auxílios, relacionados nos itens 11.71 a 11.73 da norma, seriam somente a cópia da Nota de Empenho, a Relação Nominal de Bolsistas assinada pelo servidor responsável pela sua emissão e atestada pelo pró-reitor e o número da Lista de Credores, cuja impressão seria facultativa, haja vista que sua consulta poderia ser realizada por meio do Siafi.

196. A respeito das responsabilidades na instrução do processo financeiro de pagamento, registra que os processos de pagamento encaminhados ao DCF/Proplan para fins de registro ou processamento de atos e fatos relacionados à execução orçamentária financeira possuiriam presunção de legalidade e legitimidade, pois deveriam ser instruídos pela unidade solicitante dos pagamentos com observância aos arts. 4º e 30 da Lei 9.784/1999.

197. Ao DCF/Proplan caberia o dever de decidir sobre matéria de sua competência, nos termos dos arts. 2º, parágrafo único, e 48 da Lei 9.784/1999, e caso identificada ausência ou desconformidade na documentação contida no processo de pagamento o DCF/Proplan deveria realizar a devolução à unidade solicitante para a devida adequação, mediante formulário de ocorrência, sendo vedada a imposição de obstrução processual, caso o processo de pagamento esteja em conformidade com a NEOF.

198. Apresenta na sequência quadros esquemáticos contendo, para cada documento supostamente exigido pela NEOF, os atos e fatos da fase de gestão orçamentária, da fase de preparação e instrução do processo de pagamento e da fase de processamento desse processo de pagamento, com indicação das unidades responsáveis (peça 104, p. 26-28).

199. Aduz que a unidade técnica da Secex/PR entendeu pela pertinência dos atos praticados pelos servidores da Proplan em seu Relatório de Instrução (peça 51), o que significaria dizer que os processos de

pagamento continham, em forma e conteúdo, os documentos necessários para a tomada de decisão de emissão da Ordem Bancária para efetivar os pagamentos solicitados pela PRPPG.

200. Entende que a Secex/PR já havia perfilhado o entendimento de que o processo de pagamento das bolsas/auxílios teve sua origem, justificativa, instrução, conferência e responsabilização na PRPPG e que caberia a Proplan tão somente processar o pagamento em conformidade com o que fora informado pela PRPPG nos processos de pagamento.

201. Por fim apresenta quadro informativo dos processos financeiros de sua responsabilidade com indicação dos documentos supostamente exigidos pela NEOF (cópia da nota de empenho, número da lista de credores, relação nominal de bolsistas e atesto do ordenador de despesas da PRPPG – peça 108, p. 30).

202. Assim, conclui pelo entendimento que os documentos existentes nos processos financeiros de pagamento eram pertinentes e atendiam os requisitos legais para comprovar a regular liquidação da despesa, em conformidade com a NEOF, estando em condições de serem processados pelo DCF/Proplan; e que o atesto exarado pelo pró-reitor da PRPPG na Relação Nominal de Bolsistas estava investido de legalidade e legitimidade, o que seria a comprovação de que a despesa havia sido realizada.

203. Desta forma considera que o ato autorizativo de pagamento estaria em conformidade com a legislação, uma vez que fora exarado com base em documentos processados pelos serviços de contabilidade (art. 64 da Lei 4.320/1964 e art. 5º dos Atos Orçamentários 01/2013, 01/2014, 01/2015 e 01/2016 da Proplan/UFPR – peça 33); que os processos financeiros de pagamento encontravam-se em compatibilidade formal e legal, como requerido pela NEOF, para que fossem processados pela contabilidade; e pelo fato de que foram fundamentados em declaração formal do Diretor de Análise Financeira quanto ao exame dos aspectos formais e legais em relação ao estágio de Empenho e Liquidação, em atendimento ao contido nos arts. 62 e 65 da Lei 4.320/1964.

204. Por fim, requer o julgamento pela inexistência da responsabilidade solidária especialmente por entender que os atos irregulares foram praticados pela autoridade responsável pelos processos de concessão de bolsas e que pelo fato de não haver nenhum óbice na análise dos processos financeiros de pagamento e no processamento realizado pela contabilidade, tinha a responsável o dever de autorizar os pagamentos, conforme preceitua o art. 48 da Lei 9.784/1999.

Análise

205. Inicialmente cabe destacar que a responsável foi ouvida também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

206. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

207. No presente processo de tomada de contas especial a ex-pró-reitora da Proplan foi citada especificamente em relação aos dois processos de pagamento concedidos em favor Alceni Maria de Oliveira, em que autorizou o pagamento das despesas irregulares com base em processos financeiros que não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução das despesas, em desconformidade com o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

Art. 5° - A autorização de pagamento será efetuada pelo Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças ou seu substituto eventual, com base em documentos legalmente processados pelo Dpto. de Contabilidade e Finanças, servindo este Ato como delegação de competência para tal fim.

208. Diversos argumentos apresentados pela responsável, não relacionados diretamente com a conduta descrita no ofício citatório, já haviam sido registrados na defesa apresentada no processo de representação TC 034.726/2016-0, cuja análise realizada pela Secex/PR foi incorporada ao Relatório do Acórdão 2530/2017-Plenário e as conclusões da Ministra Relatora Ana Arraes registradas no respectivo Voto.

209. Na mesma linha já adotada naquela ocasião, de forma resumida, repisam-se os seguintes pontos:

210. O fato de a Secex/PR, em um primeiro momento, não ter arrolado os gestores da Proplan não tem caráter vinculante sobre a deliberação a ser adotada pelo Tribunal, que, em vista dos elementos carreados aos autos, pode decidir por encaminhamento diverso, sem que tal discordância configure falta de razoabilidade. Os

itens 13 a 16 do voto condutor do acórdão 291/2017 - Plenário trataram precisamente de indicar as razões pelas quais a responsabilidade dos servidores da Proplan não poderia ser afastada de plano.

211. Assiste razão à responsável as alegações de que atuou de forma colaborativa com a equipe de fiscalização tanto antes da detecção da irregularidade, mediante a disponibilização das informações solicitadas, como após ter tomado conhecimento dos indícios de irregularidade, por meio da disponibilização dos demais documentos e informações requeridas pela equipe de fiscalização; da identificação da relação de amizade existente entre os falsos beneficiários e as servidoras da UFPR, Sras. Conceição Mendonça e Tania Catapan, em redes sociais (*facebook)*; por ter oficiado o Reitor a respeito das irregularidades; e por ter entregado a documentação pertinente à Polícia Federal. Frise-se, todavia, que a atuação dos gestores da UFPR em relação à irregularidade só teve início após a identificação da fraude pela equipe de fiscalização do TCU.

212. Além disso, não procede a informação de que a ampliação do escopo da auditoria para o início de 2013 e a participação da Polícia Federal tenham sido decorrentes da atuação dos gestores da UFPR, pois naquele momento a Secex/PR já havia ampliado o escopo e levantado os valores desviados em todo o período de ocorrência da fraude (2013 a 2016), bem como comunicado formalmente a Polícia Federal os indícios de fraude e de desvios de recursos que estavam ocorrendo na UFPR.

213. Especificamente em relação à conduta objeto da citação, cabe destacar que o que se busca no presente processo é avaliar a culpabilidade da ex-pró-reitora em razão da autorização do pagamento das despesas nos dois processos financeiros que tiveram como um de seus beneficiários a Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira, no valor total de R$ 18.000,00.

214. Assim, não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 141), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sr. Lucia Montanhini em relação à autorização dos pagamentos irregulares, a qual somente poderia ser efetivada com base em documentos legalmente processados pelo Departamento de Contabilidade (DCF).

215. Outrossim, conforme já exposto no início do exame técnico desta instrução, em decorrência do princípio da independência das instâncias, os desdobramentos da ação judicial não afetam as conclusões do presente processo de tomada de contas especial, exceto no caso em que os responsáveis fossem absolvidos em razão da negativa de autoria ou de inocorrência do fato, caso em que as demais esferas devem acatar a decisão adotada no âmbito do juízo penal.

216. Com relação aos processos financeiros de pagamento, não procede a alegação de que os processos seriam adequados, ainda que se considere que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento estaria condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de condicionantes expressas na legislação, em especial a tributária.

217. Esse aspecto foi tratado no Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, no qual foi destacado que as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF – peça 34), em conformidade com os dispositivos legais, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários e expressamente indicam que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas.

'Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

***11.71.** Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o mês de competência;*

***11.72.** Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;*

***11.73.** O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos acrescidos)*

219. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 34, p. 45):

'Todos os processos deverão conter:

***11.12.** Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;*

***11.13.** Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;*

***11.14.** Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'*

218. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 34, p. 45):

‘Todos os processos deverão conter:

11.12. Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13. Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.’

219. O exame dos fatos minuciosamente detalhados nos itens 27 a 38 do supracitado Voto, o qual não merece reparos, deixa assente que:

220. Com vistas ao atendimento dos itens 11.12 ao 11.14 das NEOF, a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao respectivo departamento e à unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão, a exemplo dos processos financeiros de pagamento de bolsas e auxílios não fraudulentos (e.g. peça 11, p. 2-5).

221. Tais documentos (peça 11, p. 2-3) são comprovantes essenciais a um processo financeiro de pagamento, seja para atender as exigências normativas, seja porque conferem credibilidade ao pagamento requerido, em especial por constar a solicitação do chefe de departamento (Departamento de Construção Civil) e o ‘De acordo’ registrado pelo diretor do respectivo setor (Setor de Tecnologia), além da indicação do vínculo dos beneficiários com a universidade.

222. Os processos fraudulentos não dispunham de quaisquer outros documentos além daqueles registrados nos itens 11.71 a 11.73 das NEOF. Ou seja, não havia solicitação do servidor, manifestação do chefe do departamento acadêmico ou do diretor setorial, tampouco identificação do projeto, pesquisa ou das atividades a serem custeadas, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade.

223. Os processos financeiros fraudulentos, portanto, não se encontravam instruídos de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF. Destaque-se que à Proplan, que recebia os processos e autorizava os pagamentos, compete, dentre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

224. Além disso, pela segregação de funções, não seria aceitável que apenas um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento, ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

225. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

226. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

227. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

228. Não se questiona a afirmação de que cabe às unidades gestoras de recurso, no caso a UOF/PRPPG, a responsabilidade pela correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos dos processos financeiros (art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN). Todavia, é compulsório ao DCF/Proplan proceder a devolução, ao setor responsável, de todo e qualquer processo em que fossem detectadas incorreções ou a falta de documentos, para que fossem realizadas as devidas correções, mediante formulário de ocorrência (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

229. Conforme demonstrado, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 e 11.13 das NEOF e consequentemente ao princípio da segregação de funções, de forma que foi irregular a declaração do Diretor do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

230. Contudo, em que pese a conclusão pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que se levar em consideração que se tratava do ato final de uma cadeia de procedimentos irregulares que se iniciavam na UOF/PRPPG e findavam no ato do pró-reitor da Proplan. Desta forma há que se sopesar o grau de responsabilidade de cada um dos servidores envolvidos no processo de pagamento fraudulento.

231. Os elementos presentes nos autos permitem concluir pela existência de uma gradação decrescente de responsabilidade dos servidores da UFPR na fraude que possibilitou o desvio de recursos sob análise:

232. A responsabilidade principal pela ocorrência da fraude coube à chefe da UOF/PRPPG, Sra. Conceição Mendonça, que deu início aos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento irregulares, e que inclusive confessou em seu depoimento à Polícia Federal sua atuação dolosa na confecção dos processos de pagamento irregulares e no desvio dos recursos.

233. Na sequência a atuação do ex-pró-reitor da PRPPG e de sua substituta que, embora não haja evidências de que teriam conhecimento da fraude, atestaram a liquidação das despesas dos 234 processos financeiros de pagamento, de forma irregular, em contrariedade ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964.

234. Aos diretores do DCF de fato não caberia uma análise com um grau de profundidade similar ao exigido dos ordenadores de despesa da PRPPG, tampouco avaliar os requisitos acadêmicos relacionados à concessão das bolsas, todavia aos diretores do DCF competia verificar se a autuação dos processos estava de acordo com os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF. Os atestos firmados pelos servidores do DCF de que os processos financeiros de pagamento foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, foi realizado de forma irregular, em contrariedade ao subitem 11.9 das NEOF.

235. Por fim, a responsabilidade da ex-pró-reitora da Proplan e de seu substituto, que autorizaram o pagamento dos 234 processos financeiros, com base na análise inadequada promovida pelos diretores do DCF, nos termos do art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 Proplan/UFPR.

236. Não obstante mantenha-se o entendimento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

237. Além disso não há elementos nos autos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora da Proplan (peças 141 e 142), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

238. Pesa também a favor da responsável o fato de que após tomar conhecimento das irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização da Secex/PR, tomou providências com vistas a auxiliar a obtenção de documentos solicitados pela equipe de auditoria, a aprofundar a identificação dos responsáveis e dos beneficiados pela fraude e a levar ao conhecimento da autoridade policial a irregularidade identificada, não obstante a PF já estivesse atuando conjuntamente com a equipe do TCU.

239. Outrossim, a ex-pró-reitora assinou a autorização de apenas nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 298.600,00, sendo que dois deles tiveram como um de seus beneficiários a Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor de R$ 18.000,00, os quais são objeto da presente TCE.

240. Não se descarta, todavia, o entendimento de que havia uma deficiência nos procedimentos adotados no âmbito da Proplan, cuja gestão competia à ex-pró-reitora, especialmente em relação às verificações e análises realizadas pela Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF). Contudo, a ex-pró-reitora já foi condenada ao pagamento de multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

241. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência à UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n.

1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

Júlio Cezar Martins, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças

242. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 536/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico total de R$ 210.400,00, sendo que, no valor de R$ 41.500,00 pela conduta descrita em tópico precedente, na condição de diretor do DCF/Proplan, e pelo valor de R$ 210.400,00 pela conduta abaixo descrita, na condição de pró-reitor da Proplan.

243. Nos processos financeiros em que atuou como diretor do DCF/Proplan, o responsável atuou concomitantemente na condição de pró-reitor da Proplan, de forma que o débito decorrente da primeira conduta (R$ 41.500,00) está englobado no débito decorrente da segunda conduta (R$ 210.400,00).

244. O responsável foi citado, na condição de Pró-Reitor Substituto de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 84)

245. O Sr. Júlio Martins não apresentou justificativas específicas em relação à supracitada conduta, além dos argumentos já registrados tópico que trata da aferição das responsabilidade dos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF, exceto pelo fato de que apresentou uma explanação mais detalhada a respeito dos estágios da despesa pública, bem como a forma na qual a despesa relacionada ao pagamento das bolsas se desenvolvia no âmbito da UFPR, indicando as atribuições de cada uma das pró-reitorias envolvidas, enfatizando que a liquidação da despesa competia ao ordenador da PRPPG, cabendo à Proplan conferir os dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

Análise

246. O ex-pró-reitor substituto da Proplan assinou a autorização dos pagamentos fraudulentos em 25 (vinte e cinco) dos 27 (vinte e sete) processos financeiros concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor de R$ 210.400,00, e é também responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processo de tomada de contas especial, em razão da autorização do pagamento de outros 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10.

247. Aproveitam-se ao responsável as alegações apresentadas pela ex-pró-reitora titular, concluindo-se pelo mesmo entendimento registrado na análise proferida para a Sra. Lucia Montanhini.

248. Mantém-se o julgamento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, porém há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

249. Além disso, não há elementos que indicam que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitor substituto da Proplan (peças 141 e 142), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

250. Por fim, cabe relembrar que está sendo proposta a aplicação de multa ao responsável em razão de sua atuação na condição de diretor do DCF/Proplan, em razão da declaração emitida nos dezesseis processos de pagamento em que atuou, atestando que os mesmos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF.

251. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja

dada ciência a UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, e os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

CONCLUSÃO

252. Neste processo de tomada de contas especial foi realizada a análise das alegações de defesa dos responsáveis pelos pagamentos fraudulentos concedidos à Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira, no período de 2013 a 2016, que resultaram no desvio de recursos públicos da Universidade Federal quantificados em R$ 228.400,00 somente para esta beneficiária.

253. Os servidores foram arrolados em razão de terem atuado diretamente nos processos financeiros de pagamento fraudulentos, sendo três deles da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG): ex-pró-reitor, ex-pró-reitora substituta e a ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG); e seis deles da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan): ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto e quatro servidores que atuaram na condição de diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF/Proplan).

254. A Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira, beneficiada irregularmente por pagamentos destinados a bolsas de estudo e auxílios a pesquisa, e a Sra. Conceição Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, não apresentaram suas alegações de defesa, ficando revéis.

255. Promovida a análise das alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, concluiu-se pelo seguinte encaminhamento:

256. Alceni Maria dos Passos de Oliveira, beneficiária dos pagamentos irregulares: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 228.400,00 recebidos em sua conta bancária e aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

257. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da UOF/PRPPG à época dos fatos, responsável pela autuação dos processos fraudulentos, de forma intencional e dolosa: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 228.400,00 desviados, aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992, e inabilitação da servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

258. Graciela Inês Bolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em 26 (vinte e seis) dos 27 (vinte e sete) processos financeiros destinados à Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira, no valor total de R$ 218.900,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 6.946.133,10.

259. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em um dos 27 (vinte e sete) processos financeiros destinados à Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira, no valor total de R$ 9.500,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: acolhimento das alegações de defesa pelo fato de ter comprovado que não foi o servidor responsável pela liquidação das despesas dos processos financeiros que lhe foram imputados.

260. Guiomar Jacobs, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em 13 (treze) dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor de R$ 81.300,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 3.008.599,10.

261. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em sete dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor de R$ 68.800,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e

liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 2.988.134,00.

262. Josiane de Paula Ribeiro, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em dois dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor de 23.300,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 483.400,00.

263. Denise Maria Mansani Wolff, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em um dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor de 13.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 242.200,00.

264. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em quatro dos 27 (vinte e sete) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor de R$ 41.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 616.200,00.

264.1 Lucia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em dois dos 27 (vinte e sete) processos financeiros concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor de R$ 18.000,00, os quais fazem parte de um total de nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 298.600,00: dar ciência à Universidade Federal do Paraná de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

265. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em 25 (vinte e cinco) dos 27 (vinte e sete) processos financeiros concedidos à Sra. Alceni Maria de Oliveira, no valor de R$ 210.400,00, os quais fazem parte de um total de 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10: mesmo encaminhamento acima proposto.

266. Assim, no que concerne ao ressarcimento dos recursos públicos desviados da UFPR, permanece a responsabilidade solidária pelo débito de R$ 228.400,00 atribuído à Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira, beneficiária dos pagamentos, solidariamente com a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da

UOF/PRPPG, responsável pela autuação fraudulenta dos processos financeiros de pagamento, nas datas indicadas no item 10 desta instrução.

267. Outrossim, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos demais responsáveis arrolados no processo, à exceção dos ex-pró-reitores da Proplan e da PRPPG, Sra. Lucia Regina Assumpção Montanhini e Sr. Edilson Silveira, bem como a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

268. No tocante à análise da boa-fé dos responsáveis em razão das irregularidades em que houve imputação de débito, nos termos do § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que os argumentos de defesa apresentados não permitem reconhecê-la, haja vista inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

269. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

269.1 considerar revéis as Sras. Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Alceni Maria dos Passos de Oliveira;

269.2 acolher as alegações de defesa de Edilson Sergio Silveira;

269.3 rejeitar as alegações de defesa de Alceni Maria dos Passos de Oliveira, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Lucia Regina Assumpção Montanhini, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Guiomar Jacobs e Josiane de Paula Ribeiro;

269.4 julgar irregulares as contas da Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira (CPF 018.444.519-17) e da Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, condenando-as, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas e fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’ do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Universidade Federal do Paraná, acrescidas de encargos legais a partir das datas indicadas até a do efetivo pagamento:

DATA	VALOR (R$)
29/10/2013	4.375,00
31/10/2013	4.500,00
03/12/2013	4.500,00
27/12/2013	5.125,00
07/03/2014	3.000,00
22/04/2014	7.500,00
30/04/2014	7.500,00
29/05/2014	7.500,00
02/06/2014	4.500,00
12/11/2014	12.500,00
27/11/2014	5.000,00
18/12/2014	5.000,00
30/01/2015	14.800,00
03/03/2015	9.800,00
09/04/2015	9.800,00
04/05/2015	20.500,00
12/06/2015	13.500,00
17/07/2015	13.500,00
30/09/2015	7.500,00
19/11/2015	9.500,00
09/12/2015	9.500,00
28/12/2015	13.500,00

05/02/2016	8.500,00
04/04/2016	13.500,00
15/04/2016	13.500,00
TOTAL	228.400,00

Valor atualizado sem incidência de juros de mora até 12/3/2018: R$ 269.199,79

269.5 aplicar à Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira (CPF 018.444.519-17) e à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

269.6 aplicar às Sras. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53) e aos Srs. Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), a multa prevista no art. 58, inciso II , da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

269.7 determinar à Universidade Federal do Paraná que, caso notificada pelo TCU da não comprovação do recolhimento das dívidas relacionadas no item acima, efetue o respectivo desconto na remuneração dos responsáveis, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

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

690.9 autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

269.10 fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

269.12 considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, e inabilitá-la para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

269.13 dar ciência à Universidade Federal do Paraná sobre a seguinte impropriedade:

a) as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

270.14 encaminhar cópia da deliberação à Universidade Federal do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, para ciência."

2. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU anuiu à proposta da Secex/PR em relação às responsáveis Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Alceni Maria dos Passos de Oliveira e, quanto aos demais, propôs a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares, nos seguintes termos (peça 161):

"O Ministério Público de Contas anui, no essencial, à proposta de encaminhamento consignada pela Secex/PR.

Inicialmente, no tocante à responsabilização das senhoras Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Alceni Maria dos Passos de Oliveira, respectivamente responsável pela autuação dos processos fraudulentos para concessão de bolsas e beneficiária de pagamentos irregulares, não há reparos à análise empreendida pela

unidade técnica, a qual evidenciou o nexo de causalidade entre a conduta dessas responsáveis e o dano ao erário retratados nesses autos.

Nessa linha, destaca-se que a senhora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, revel no presente processo, ocupava, à época dos fatos, a função de Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG. Foi citada em virtude de ter dado início a processos de pagamento não idôneos visando desviar recursos públicos.

Ocorre que tais processos de pagamento, em regra, apontavam como beneficiários de bolsas (bolsas para pesquisadores, bolsas de estudos nacionais e internacionais, bolsas sênior e de iniciação científica), pessoas físicas cujas qualificações não os autorizariam receber tais incentivos, pois não possuíam vínculo com a instituição de ensino e/ou a qualificação acadêmica necessária.

Ademais, consoante sintetizado pelo Ministério Público Federal em denúncia apresentada, a responsável também '*elaborava e assinava as planilhas de pagamento, constando a relação dos nomes e CPFs dos falsos bolsistas, extraia cópia da autorização de empenho extraída do processo financeiro de estimativa da rubrica Auxílio a Pesquisador ou de Bolsa, e, então, coletava a assinatura do 'ordenador de despesas', no caso o Pró-Reitor da PRPPG, para, em seguida, serem encaminhados à Proplan para efetivo pagamento*' (peça 142, p. 17).

Os recursos oriundos dos pagamentos fraudulentos eram, em grande medida, repassados pelos beneficiários à senhora Conceição, que os remunerava com quantias que variavam de R$ 1.500,00 a R$ 1.800,00 por depósito recebido. Tal informação consta do depoimento daquela responsável ao Departamento de Polícia Federal (peça 141, p. 20)

Dito isso, o Ministério Público de Contas entende que os elementos constantes dos autos evidenciam o nexo de causalidade entre o dano identificado e a conduta da senhora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, motivo pelo qual suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação solidária em débito e aplicação de sanções, concernentes à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

No tocante à beneficiária Alceni Maria dos Passos de Oliveira, revel, as informações acostadas aos autos evidenciam o débito vislumbrado, relativo ao recebimento de valores mensais que, somados, chegam à vultosa cifra de R$ 228.400,00 (duzentos e vinte e oito mil e quatrocentos reais).

Convém reproduzir excerto da análise empreendida pela Secex/PR (peça 145), segundo a qual é evidenciado que a responsável efetivamente se beneficiou da fraude perpetrada na UFPR. Veja-se:

*'**Alceni Maria dos Passos de Oliveira***

20. A Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira, beneficiária dos pagamentos irregulares, foi citada inicialmente por meio dos Ofícios 531, 790, 791, 1014 e 1236/2017-TCU/SECEX-PR (peças 64, 110, 111, 118 e 129) e posteriormente por meio do Edital n. 9, de 8/8/2017, publicado no Diário Oficial da União (peça 130), em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor total de R$ 228.400,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos/Análise

21. Em virtude da impossibilidade de notificação da responsável por meio dos Ofícios 531, 790, 791, 1014 e 1236/2017 (peças 64, 110, 111, 118 e 129), foi promovida a notificação da Sra. Alceni Maria dos Passos de Oliveira por meio do Edital n. 9, de 8/8/2017, publicado no Diário Oficial da União (peça 130).

22. Todavia, apesar de a beneficiária ter sido regularmente notificada, nos termos do art. 22, da Lei 8.443/1992, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas.

23. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da responsável em relação ao recebimento dos recursos desviados.

24. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada ao responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos 38 (trinta e oito) processos de pagamento em análise e pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.'

Assim, considerando a materialidade dos recursos recebidos pela responsável, a não-comprovação de pesquisas realizadas, devem as contas da senhora Alceni Maria dos Passos de Oliveira ser julgadas irregulares, com condenação, em caráter solidário, em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

III

Passando à análise das alegações de defesa dos demais responsáveis, a Secex/PR, em uníssono, entende que o dano ao erário não deve a eles ser atribuído.

Para chegar a tal conclusão, a unidade instrutiva avaliou a culpabilidade dos gestores em razão de autorizações apostas nos processos que concediam pagamentos indevidos à beneficiária Alceni Maria dos Passos de Oliveira, tendo concluído que, embora tenham praticado atos negligentes, dignos de censura, não deveriam responder solidariamente pelo dano ao erário vislumbrado nestes autos em virtude de não existirem indicativos de que possuíam conhecimento das fraudes praticadas pela senhora Conceição Mendonça, bem como delas tivessem se beneficiado.

Tais conclusões se alinhariam ao testemunho da senhora Conceição Mendonça e aos desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, que indicam a existência de um grupo criminoso composto pelas servidoras Conceição Mendonça e Tânia Márcia Catapan, sem a participação dos demais servidores da UFPR arrolados nestes autos.

Com efeito, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, neste caso, em concreto, os elementos constantes nos autos denotam que a responsabilização dos demais responsáveis pelo dano ao erário não seria razoável, mormente porque a senhora Conceição Mendonça buscou, deliberadamente, burlar os controles internos daquela instituição para promover pagamentos indevidos. Identificou fragilidades naqueles controles, testou a fraude e, assim, ludibriou os demais responsáveis.

Nesse ponto, a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (peça 142, p. 16) detalha como a senhora Conceição fez testes para verificar se os controles da UFPR identificariam os pagamentos fraudulentos para, só então, incrementar o desvio de valores. Veja-se o *modus operandi* adotado:

'*Pelos dados fornecidos por CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, no início do ano de 2013, ela e as denunciadas TÂNIA, MARIA ÁUREA e GISELE, na condição de amigas de longa data e conhecedoras das fragilidades dos sistemas de controle e fiscalização da UFPR e da completa falta de transparência e cuidados mínimos com as rotinas administrativas da instituição, notadamente no âmbito da PRPPG - onde CONCEIÇÃO e TÂNIA ainda trabalhavam e MARIA ÁUREA já havia desempenhado suas funções também como Chefe da Seção de Controle, Orçamento e Finanças-, resolveram novamente conjugar esforços para entabular e reativar algum esquema ilícito com o propósito de desviar recursos da Universidade em seu proveito.*

Desta feita, ao perceberem no cotidiano do trabalho a evidente fragilidade e vulnerabilidade das rotinas relativas ao pagamento sob a rubrica de bolsas de Auxílio a Pesquisador, que permitia o desembolso para finalidades diversas das previstas, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND reuniram-se e engendraram em conjunto uma maneira de auferir recursos ilicitamente por meio do pagamento desse tipo de bolsa.

De acordo com a estratégia criminosa arquitetada, deveriam ser angariados nomes e CPFs de pessoas que fossem da confiança dessas denunciadas, a fim de que passassem a figurar como bolsistas da UFPR e depois concordassem em ir ao banco e sacar os valores ilicitamente creditados em suas contas pela UFPR, para repassá-los às articuladoras das fraudes, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND. Para tanto, tais pessoas escolhidas deveriam fornecer um currículo simples para que fosse montado e instruído um falso processo de concessão do auxílio.

Bem delimitada como se daria a forma, organização, logística e operacionalização do esquema, CONCEIÇÃO, inicialmente, forjou e autuou dois processos fraudulentos de pagamento e elaborou as respectivas planilha de pagamento e autorização de empenho, incluindo o nome de apenas alguns poucos beneficiários, deixando os expedientes em questão para coletar a assinatura do ordenador de despesas – no caso, o Pró-Reitor titular da PRPPG, EDILSON SÉRGIO SILVEIRA, ou sua substituta, GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ -, com o objetivo de apurar e testar se o esquema criminoso criado alcançaria sucesso. De acordo com as tratativas criminosas previamente combinadas, os valores auferidos pelos falsos bolsistas seriam, em seguida, rateados entre CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND.

Diante da evidente falta de cuidado, efetivo controle e fiscalização por parte dos seus superiores hierárquicos, houve o crédito em favor desses primeiros falsos bolsistas, oportunidade em que, diante do

sucesso do estratagema, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND resolveram dar seguimento e ampliar as fraudes, buscando novas pessoas que aceitassem figurar na condição de falsos bolsistas.'

Em razão disso, o Ministério Público de Contas entende que deve prosperar a análise empreendida pela unidade instrutiva, no sentido de não ser atribuído débito aos demais responsáveis arrolados nestes autos.

IV

Muito embora os elementos constantes nos autos somente motivem a imposição de débito às senhoras Conceição Mendonça e Alceni Maria dos Passos de Oliveira, é inconteste que os demais servidores da UFPR chamados a se manifestar, à exceção do Sr. Edilson Sergio Silveira, reiteradamente falharam em seu poder-dever de fiscalização, tendo, por meio de seus atos omissivos e/ou comissivos, contribuído para o pagamento de bolsas indevidas.

Essa conduta, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, motiva, na linha proposta pela unidade instrutiva, a aposição de sanções àqueles que agiram em descompasso às normas legais.

Propõe a unidade técnica que aos senhores Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), sejam aplicadas multas, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Contudo, as sanções devem levar em consideração a gravidade dos atos praticados, sua contribuição para o dano ao erário identificado, bem como outros processos conexos a este sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas da União.

E nesse contexto, convém lembrar o que TCU, por intermédio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário, determinou a formação de 27 (vinte e sete) processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário das bolsas e auxílios irregulares, com vistas à apuração do débito decorrente da concessão e do pagamento de bolsas e auxílios irregulares.

Em tais processos, essencialmente similares ao presente, figuram como responsáveis, além dos beneficiários e da senhora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, diversos gestores da UFPR que atuaram nos processos de autorização de pagamentos de benefícios indevidos.

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende mais razoável que a avaliação da conduta dos demais gestores da UFPR se dê em processo constituído para esse fim específico, o qual permitirá que o Tribunal possua uma visão global dos atos praticados pelos responsáveis em todos os procedimentos destinados à aprovação de pagamentos de benefícios e auxílios indevidos.

O exame feito nesses moldes possibilitará diferenciar a conduta dos gestores em virtude de sua contribuição para o dano total e graduar, com mais precisão, as sanções a serem impostas. Possibilitará, outrossim, que o valor individual das multas se mantenha dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Regimento Interno deste TCU (art. 268, inciso II).

Ademais, a análise realizada dessa forma será mais adequada para a racionalidade processual e assegurará uniformidade deliberativa para se analisar, de forma consolidada, a conduta desses agentes.

Tal solução, frise-se, é similar àquela adotada por intermédio do Acórdão 586/2016-Plenário, segundo o qual foi determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de servidores do Ministério do Turismo na formalização e condução de quarenta e três convênios firmados com a empresa Premium.

Assim, considerando os elementos acima enumerados, entende o Ministério Público de Contas que deve ser constituído processo específico para avaliação das condutas dos demais gestores da UFPR, os quais não se beneficiaram da fraude identificada.

A esse respeito, presentes os autos no MP de Contas, a defesa da sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, apresentou cópia da sentença de absolvição do crime de peculato culposo (art. 312, § 2º, do CP), prolatada em 18/7/2018, nos autos do Processo 5012642-24.2017.4.04.7000 (Seção Judiciária do Paraná, 14ª Vara Federal de Curitiba), e respectiva certidão de trânsito em julgado (peça 136, pp. 16/36).

A absolvição deu-se com base no art. 386, inc. VI, do CPP (*'existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (...), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência'*), consoante fundamentos a seguir transcritos, em parte (grifos no original, peça 136, pp. 32/3), os quais podem ser objeto de ponderação no âmbito do processo apartado que ora se propõe a constituição:

'A confiança depositada na funcionária Conceição Mendonça, que era até admirada pelos seus pares em virtude de seu vasto conhecimento das engrenagens financeiras da pró-reitoria de pesquisas, o que lhe rendeu

um cargo de confiança por décadas, levou a ora ré a assinar de boa-fé os processos financeiros elaborados por Conceição, que inclusive já levava os processos para assinatura abertos na página correta, razão pela qual a pró-reitora nunca teve razões para desconfiar de eventual fraude, mormente advindo de funcionária qualificada de alto escalão, à qual caberia a efetiva conferência da lisura dos processos de concessão de bolsas e auxílios à pesquisa.

Ao que tudo indica, não haveria qualquer motivo para que a ora ré e pró-reitora substituta desconfiasse que tão eficiente e confiável servidora estivesse enganando-a de maneira tão vil e recorrente, induzindo-a em erro ao assinar processos fraudulentos montados por ela mesma, utilizando sua carreira consolidada e seu prestígio na instituição para tanto.

Pelo que se vê do conjunto probatório, aparentemente a servidora Conceição Mendonça orquestrou a fraude de maneira minuciosa, de modo a induzir em erro a ora acusada, ciente de que o dever de conferência das informações era seu, e que GRACIELA nela depositava total confiança, de modo a assinar praticamente 'de olhos fechados' o que a experiente servidora lhe passava.

Segundo imaginava GRACIELA, bem como os demais servidores do setor de finanças, se havia um processo financeiro de empenho nas mãos de Conceição, ele só poderia ter sido formado a partir de procedimento prévio junto a uma coordenadoria, no qual deveriam constar os requisitos, qualificações e projeto de pesquisa necessários à concessão de bolsa ou auxílio.

Daí se depreende que não restou configurada a ausência de dever de cuidado ***dadas as circunstâncias concretas do caso****, tampouco a previsibilidade dos resultados danosos, por não imaginar a ré que uma servidora antiga, respeitada e detentora de cargo de confiança pudesse estar usando da sua boa-fé para perpetrar uma fraude de tal jaez, criando processos fictícios desvinculados de qualquer projeto de pesquisa, não existindo motivos para que ela nem nenhum outro colega viesse a desconfiar da lisura do seu trabalho.*

Houve, portanto, erro da acusada sobre os elementos do tipo, sendo esse invencível, porque poderia ter sido cometidos por outros servidores que viessem a ocupar seu cargo nas mesmas condições em que ocupara.

Excluída a culpa, ausente o elemento subjetivo necessário à conformação do delito previsto no art. 312, § 2°, do Código Penal, pelo que deve ser a acusada GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ absolvida, com fulcro no art. 386, inciso VI, do CPP.'

V

No tocante à proposta de encaminhamento consignada no subitem 269.13 da análise empreendida pela unidade instrutiva, por meio da qual é proposto, em síntese, que a Universidade Federal do Paraná seja cientificada das impropriedades observadas nos processos financeiros que culminaram no pagamento de bolsas indevidas, entende o Ministério Público de Contas que, adicionalmente, deve ser determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas semelhantes àquelas discorridas nesses autos voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

VI

Por todo exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PR, divergindo, apenas, do item 269.6 da instrução acostada à peça 145, concernente à aplicação de multas, baseadas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos gestores da UFPR cujas ações permitiram que as senhoras Alceni Maria dos Passos de Oliveira e da Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça desviassem recursos públicos.

Propõe, em substituição a esse item, que seja determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de todos os demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento, mas não se beneficiaram da concessão de bolsas indevidas, chamados a se manifestar nos 27 (vinte e sete) processos de tomada de contas especial instaurados por força do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário.

Adicionalmente, propõe seja determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas nos processos financeiros de pagamentos, semelhantes àqueles identificadas nos presentes autos, voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido."

É o relatório.

VOTO

Este processo integra um conjunto de 27 tomadas de contas especiais - TCE instauradas por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (TC 034.726/2016-0).

2. Foram constatados 234 processos de pagamento fraudulentos autuados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG daquela universidade que eram referentes a bolsas de estudo e a auxílio a pesquisadores indevidamente destinadas a pessoas sem qualquer vínculo com a instituição. No período compreendido entre 2013 e 2016, os recursos desviados contabilizaram R$ 7.343.333,10, e a identificação dessa fraude deu origem à operação “Research”, da Polícia Federal.

3. Na mesma deliberação foi determinada a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan em decorrência da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, que propiciaram os desvios.

4. Por meio do Acórdão 2.530/2017 - Plenário, foi acolhida a defesa do ex-reitor da UFPR Zaki Akel Sobrinho e foram rejeitadas as razões de justificativa do ex-pró-reitor da PRPPG Edilson Sérgio Silveira e da ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini aos quais foram aplicadas multas de R$ 10 mil e R$ 5 mil, respectivamente.

5. As TCEs, por sua vez, foram individualizadas em relação a cada beneficiário direto dos pagamentos, que foi chamado a responder em solidariedade com os servidores da PRPPG e da Proplan envolvidos nos respectivos processos financeiros.

6. Os presentes autos tratam dos pagamentos fraudulentos que foram recebidos por Alceni Maria dos Passos de Oliveira, nos anos de 2013 a 2016, e totalizaram R$ 228.400,00.

7. Além da beneficiária, foram citados solidariamente Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG e responsável pela autuação de todos os processos fraudulentos, em conjunto com dois servidores da PRPPG (ex-pró-reitor e ex-pró-reitora substituta) e seis servidores da Proplan (ex-pró-reitor substituto, ex-pró-reitora e diretores do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF/Proplan).

8. No encaminhamento de mérito, a Secretaria de Controle Externo do Estado do Paraná - Secex/PR propôs julgar irregulares as contas de Alceni Maria dos Passos de Oliveira e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, com imputação de débito em solidariedade e aplicação de multas individuais com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para essa última responsável, propôs ainda a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

9. Em relação aos demais, a unidade técnica acolheu parcialmente a defesa do então titular da PRPPG, Edilson Silveira; afastou nova penalização à ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini já multada no Acórdão 2.530/2017-Plenário; e propôs aplicar aos servidores restantes (Graciela Inês Bolzon de Muniz, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Guiomar Jacobs e Josiane de Paula Ribeiro) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, sem responsabilizá-los pelo débito, sob o argumento de que, embora tenham atuado nos processos de pagamento fraudulentos, não teriam se beneficiado diretamente das concessões indevidas.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU concordou com as propostas relativas às responsáveis Alceni Maria dos Passos de Oliveira e Conceição Abadia de Abreu Mendonça, como únicas responsáveis pelo débito.

11. Divergiu, no entanto, quanto a avaliar as defesas dos demais servidores nestes autos. Em vista da informação da Secex/PR de que esses responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram TCEs referentes a outros beneficiários, o MPTCU propôs determinar a autuação de processo específico para o exame global dos atos irregulares dos servidores que participaram das autorizações de pagamento sem se beneficiar diretamente das bolsas indevidas.

12. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionados, alinho-me em grande parte às conclusões da Secex/PR, divergindo apenas para acolher o encaminhamento alternativo do MPTCU em relação aos servidores que não devem responder pelo débito.

II

13. Alceni Maria dos Passos de Oliveira foi citada como beneficiária dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudos em diversas modalidades e de auxílios a pesquisador (peça 58). Após tentativas infrutíferas de localização nos endereços identificados, a responsável foi citada por edital, e não compareceu aos autos (peças 64, 87,114,116, 118, 121, 128 e 130).

14. Destaque-se que tais pagamentos irregulares foram concretizados sem que a beneficiária tivesse vínculo profissional ou estudantil com a UFPR, sem cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes – condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa – e sem que houvesse compatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas. Não existiam processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas nem foram apresentadas evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

15. Os 27 depósitos em sua conta ocorreram no período de outubro de 2013 a abril de 2016. Não foram apresentadas pesquisas ou produtos associados a esses pagamentos e, conforme informações à peça 51, p. 8, essa responsável teria "ensino fundamental completo" e seria empregada doméstica de serviços gerais.

16. Nesse contexto, não se mostra plausível que a beneficiária tenha percebido com naturalidade o recebimento em sua conta bancária de vários depósitos, que totalizaram mais de R$ 220 mil, ao longo de um período de mais de dois anos, sem que houvesse qualquer contrapartida em produtos ou serviços.

17. Ainda que a responsável não tenha tido participação nas etapas processuais que deram origem aos pagamentos, é patente que a fraude não teria se concretizado sem a sua conivência como titular de conta bancária para a qual os recursos foram direcionados. Ao permitir que a sua conta bancária fosse utilizada para os depósitos decorrentes da fraude, a beneficiária contribuiu diretamente para o sucesso do mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

18. Assim, e diante da revelia dessa responsável (art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992), deve-se julgar irregulares suas contas, com imputação do débito e aplicação de multa.

III

19. A ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças Conceição Abadia de Abreu Mendonça foi citada solidariamente pelo débito como principal executora da fraude. Essa servidora elaborou as relações que integravam os processos de pagamento fraudulentos e incluíam a beneficiária Alceni Maria dos Passos de Oliveira entre os favorecidos com bolsas e auxílios.

20. Não obstante o ofício de citação ter sido entregue em seu endereço, essa responsável igualmente não compareceu aos autos (peças 65, 78 e 140), o que, da mesma forma, caracterizou revelia nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

21. As evidências sobre a participação dessa servidora revelam a conduta dolosa que visou ao desvio deliberado de recursos da UFPR. Os processos de pagamentos eram instruídos a partir das relações por ela preparadas sem estar relacionados a processos administrativos de concessão da bolsa ou de auxílio e sem evidências da realização de produção científica, de desenvolvimento de pesquisas, de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

22. Em depoimento à Polícia Federal (peça 141), a responsável não só reconheceu a fraude, mas também deu detalhes da implementação da sistemática, que foi inicialmente testada em março de 2013 e teria sido possibilitada pela grande fragilidade e vulnerabilidade dos procedimentos adotados na unidade, de acordo com o entendimento da declarante.

23. Um processo administrativo único com três falsos bolsistas foi forjado, e, após o sucesso dos dois primeiros processos fraudulentos, o procedimento foi sistematicamente replicado no período de

2013 a 2016. No mesmo depoimento, a responsável declarou que o dinheiro ilícito era usado para complementar sua renda e ajudar financeiramente suas filhas.

24. Não restam, portanto, quaisquer dúvidas sobre a participação ativa dessa servidora e sobre a gravidade da conduta marcada pelo deliberado intento de desviar recursos da UFPR, o que justifica a irregularidade das suas contas, a responsabilidade solidária pelo débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, bem como a penalidade de inabilitação para o exercício de cargos em comissão ou função de confiança, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

25. Entretanto, essa última medida foi adotada no TC 004.674/2017-0 e considerou o prazo máximo estabelecido na norma (oito anos), situação que desaconselha outra condenação da mesma natureza no bojo de cada uma das outras 26 TCEs autuadas, ainda que a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1.704/2017 - Plenário, relator o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, a título ilustrativo) admita nova aplicação dessa penalidade ao mesmo responsável por atos distintos, com o cumprimento de forma sucessiva e limitado ao prazo máximo fixado na Lei 8.443/1992, consoante os entendimentos firmados por meio dos Acórdãos 348 e 714/2016 - Plenário (relatores os ministros Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo, respectivamente), com as modificações feitas pelo recente Acórdão 2.702/2018 - Plenário (relator o ministro Bruno Dantas).

26. Observo que a separação das análises em 27 TCEs teve por objetivo otimizar a tramitação processual e, caso houvesse sido autuada uma única TCE com todos os beneficiários, a inabilitação seria aplicada uma única vez. De todo modo, por se tratar de vários atos que consubstanciaram fraudes de idêntica natureza praticadas com a participação preponderante de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a inabilitação pelo prazo máximo de 8 anos é suficiente para cumprir a função educativa e intimidatória da pena, com o objetivo de inibir novos ilícitos, e sua aplicação em apenas um dos processos originários do Acórdão 291/2017 - Plenário homenageia o princípio da racionalidade administrativa e da economia processual.

IV

27. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 31/250 da instrução reproduzida no relatório precedente), concluiu que, embora reprováveis as condutas dos servidores, os elementos constantes dos autos e as informações dos processos judiciais demonstram que suas participações devem ser consideradas de menor gravidade.

28. Com efeito, apesar da atuação nos processos financeiros fraudulentos, esses responsáveis não teriam participado efetivamente das fraudes deliberadamente organizadas pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça e pelos demais integrantes do esquema criminoso. Não há evidências de que esses outros servidores tenham se locupletado, e a reprovabilidade de suas condutas está circunscrita ao endosso de processos que haviam sido precariamente instruídos.

29. Dessa forma, acolho a manifestação uniforme da unidade técnica e do MPTCU, que incorporo como fundamento da deliberação a ser proferida, no sentido de afastar a responsabilidade solidária desses oito servidores pelo débito apurado e de examinar as defesas por eles apresentadas apenas para avaliar a aplicação de multas em decorrência de grave infração a normas legais e regulamentares (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

30. Nesse sentido, observo que a participação de cada um desses responsáveis tem características próprias, tanto no que concerne à etapa em que se manifestaram nos processos quanto ao número/valor dos pagamentos analisados e autorizados. De acordo com informações da unidade técnica, esses servidores atuaram em pagamentos relativos a outros beneficiários (tratados nas demais TCEs), conforme evidencio na tabela a seguir:

Servidor	Cargo	Processos de pagamento tratados nestes autos e autorizados por cada responsável	Processos de pagamento tratados nas 27 TCEs e autorizados por cada responsável

		Valor	Número de Processos (total 27)	Valor (total desviado em 234 processos R$ 7.343.333,10)	Número de Processos (total 234)
Graciela Inês Bolzon Muniz	ex-pró-reitora substituta da PRPPG	R$ 218.900,00	26	R$ 6.946.133,10	215
Edilson Sérgio Silveira	ex-pró-reitor da PRPPG	R$ 9.500,00	1	R$ 216.500,00	12
Guiomar Jacobs	diretora do DCF/Proplan	R$ 81.300,00	13	R$ 3.008.599,10	102
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R$ 68.800,00	7	R$ 2.988.134,00	96
Josiane de Paula Ribeiro	diretora do DCF/Proplan	R$ 23.300,00	2	R$ 483.400,00	13
Denise Maria Mansani Wolff	diretora do DCF/Proplan	R$ 13.500,00	1	R$ 242.200,00	6
Júlio Cezar Martins	diretor do DCF/Proplan	R$ 41.500,00	4	R$ 616.200,00	16
Lúcia Regina Assumpção Montanhini	ex-pró-reitora da Proplan	R$ 18.000,00	2	R$ 298.600,00	9
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R$ 210.400,00	25	R$ 7.031.533,10	222

31. Cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as TCEs que envolveram processos de pagamento em que atuaram. Nesse contexto, é mais apropriado o encaminhamento proposto pelo MPTCU para que seja realizado, em processo apartado, o exame global das defesas fornecidas pelos servidores envolvidos nos pagamentos tratados nas 27 TCEs, mas que não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas. Porém, é desnecessária nova determinação para constituição do apartado, porquanto essa medida foi implementada no citado TC 004.674/2017-0.

32. Registro que, das defesas formuladas por esse conjunto de responsáveis, cabe aqui mencionar apenas a solicitação formulada por Graciela Inês Bolzon Muniz para que seja conferida natureza sigilosa a estes autos (peça 89, p. 16).

33. Destaco que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da publicidade. Nos processos de controle externo do TCU, a regra geral é assegurar o acesso a documentos e a informações utilizados como fundamento para tomada de decisão após prolação de acórdão com decisão de mérito (§ 1º do art. 4º da Resolução TCU 249/2012). Desse modo, pedidos de atribuição de sigilo devem indicar com precisão os documentos cuja publicidade deve ser restringida bem como o amparo legal para justificar a classificação de matéria como sigilosa, o que não foi feito pela responsável. Na ausência de amparo legal que fundamente a excepcionalidade, o pedido de sigilo não pode ser atendido.

34. Quanto às propostas da unidade técnica de dar ciência sobre as irregularidades à UFPR e do MPTCU de determinar a essa universidade que aprimore seus controles internos para evitar falhas nos processos financeiros de pagamentos, registro que determinação nesse sentido foi adotada no TC 004.674/2017-0, razão pela qual são prescindíveis outras providências neste momento.

35. Por outro lado, ante a materialidade envolvida neste processo, a gravidade da conduta dos responsáveis pelo débito e a necessidade de assegurar o meio mais eficiente à reparação do dano ao erário, é devido replicar aqui a solicitação à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, para que adote medidas com vistas ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça em valor suficiente para garantir o ressarcimento do débito quantificado nestes autos,

com implementação da mesma providência em relação à beneficiária Alceni Maria dos Passos de Oliveira (art. 61 da Lei 8.443/1992).

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2853/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.692/2017-9
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Alceni Maria dos Passos de Oliveira (CPF 018.444.519-17), André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).
4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.
8. Representação legal: Vania de Aguiar (OAB/PR 36.400) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d", e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Alceni Maria dos Passos de Oliveira e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
29/10/2013	4.375,00
31/10/2013	4.500,00
03/12/2013	4.500,00
27/12/2013	5.125,00
07/03/2014	3.000,00
22/04/2014	7.500,00
30/04/2014	7.500,00
29/05/2014	7.500,00

02/06/2014	4.500,00
12/11/2014	12.500,00
27/11/2014	5.000,00
18/12/2014	5.000,00
30/01/2015	14.800,00
03/03/2015	9.800,00
09/04/2015	9.800,00
04/05/2015	20.500,00
12/06/2015	13.500,00
17/07/2015	13.500,00
30/09/2015	7.500,00
19/11/2015	9.500,00
09/12/2015	9.500,00
28/12/2015	13.500,00
05/02/2016	8.500,00
04/04/2016	13.500,00
15/04/2016	13.500,00
TOTAL	**228.400,00**

9.3. aplicar a Conceição Abadia de Abreu Mendonça e a Alceni Maria dos Passos de Oliveira multas individuais de R$ 275.000,00 (duzentos e setenta e cinco mil reais) e de R$ 27.000,00 (vinte e sete mil reais), respectivamente, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Alceni Maria dos Passos de Oliveira e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.11. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2853-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 004.706/2017-0
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Ivani de Oliveira Cleve Costa (CPF 400.823.509-49), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).

Representação legal: Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini (peça 140); André Leonardo Meerholz (OAB/PR 56.113) e outros representando Edilson Sérgio Silveira (peça 104); Rodrigo Luís Kanayama (OAB/PR 32.996) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz (peça 87); Filipe Carneiro Fonseca (OAB/PR 80.805) e outro representando Ivani de Oliveira Cleve Costa (peça 81).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM PROCESSOS DE PAGAMENTO DE BOLSAS E AUXÍLIOS NO ÂMBITO DE UNIVERSIDADE. REVELIA DA PRINCIPAL EXECUTORA DA FRAUDE. INSUFICIÊNCIA DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELA BENEFICIÁRIA DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS PARA ELIDIR OS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE E SUA CULPABILIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DESSES RESPONSÁVEIS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTAS. SOLICITAÇÃO PARA ARRESTO DE BENS. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE SOBRE A RESPONSABILIDADE DOS DEMAIS GESTORES EM PROCESSO APARTADO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR, que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 126/8):

"**INTRODUÇÃO**

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por determinação do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), no âmbito do processo TC 034.726/2016-0, que tratou de representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na qual foi quantificado o desvio de recursos públicos no valor de R$ 7.343.333,10.

2. A presente tomada de contas especial tem por objeto a análise da responsabilidade pelo débito de R$ 78.923,00 imputado à Sra. Ivani de Oliveira Cleve Costa, beneficiária dos pagamentos, em solidariedade com os servidores da UFPR que atuaram nos processos financeiros de pagamento dos benefícios.

HISTÓRICO

3. No processo de representação TC 034.726/2016-1, autuado em decorrência de irregularidades identificadas no processo de fiscalização TC 025.448/2016-1, foram constatados 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento fraudulentos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) da UFPR, a título de bolsas de estudo e de auxílio a pesquisadores, destinados a pessoas que não possuíam qualquer vínculo com a instituição, os quais totalizaram um desvio de recursos públicos da ordem de R$ 7 milhões, no período de 2013 a 2016.

4. No relatório de inspeção daquele processo (peça 51) foi detalhada a forma como se operacionalizou a fraude nos pagamentos de recursos geridos pela PRPPG/UFPR (peça 51, p. 13), identificados os 234 processos de pagamento irregulares (peça 35), delimitado o período em que os desvios ocorreram (20/3/2013 a outubro de 2016), identificados os 27 responsáveis que foram beneficiados pelos recursos desviados (peça 51, p. 5-11), bem como os servidores da PRPPG que atuaram nos processos de pagamento (peça 51, p. 13-15), e quantificado individualmente o débito apurado (peça 51, p. 16-41).

5. O montante de recursos desviados atingiu a cifra de R$ 7.343.333,10, e foi distribuído entre 27 beneficiários que em regra não possuíam curso superior, tampouco estavam cursando qualquer curso universitário, sendo que alguns deles não possuíam sequer o ensino fundamental completo. Foi verificado ainda que a quase totalidade dessas pessoas exerceram ou vinham exercendo atividades que não exigiam qualificação superior, tais como cabelereiro, motorista, pedreiro, faxineiro, dentre outras:

QUADRO 1 – BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS E VALORES RECEBIDOS

BENEFICIÁRIO	CPF	2013 (R$)	2014 (R$)	2015 (R$)	2016 (R$)	TOTAL (R$)
Maria Alba de Amorim Suarez	176.846.921-00	125.800,00	256.339,00	204.750,00	152.600,00	**739.489,00**
Pedro Amorim Suarez Campos	735.765.901-10	69.800,00	226.926,10	202.050,00	139.600,00	**638.376,10**
Cherri Francine Concer	034.275.939-67	111.400,00	224.900,00	179.600,00	108.500,00	**624.400,00**
Andrea Cristine Bezerra	838.510.204-30	108.000,00	201.100,00	186.250,00	93.500,00	**588.850,00**
Daniel Borges Maia	028.259.839-18	99.800,00	213.400,00	176.450,00	93.500,00	**583.150,00**
Dayane Silva dos Santos	048.407.869-09	65.600,00	216.900,00	176.450,00	93.500,00	**552.450,00**
Eder Ribeiro Tidre	048.012.349-76	-	154.900,00	206.950,00	153.500,00	**515.350,00**
Marcos Aurélio Fischer	610.228.969-20	-	146.900,00	184.650,00	115.500,00	**447.050,00**
Paulo Allan Roland Bogado	067.341.559-78	-	73.500,00	128.550,00	116.500,00	**318.550,00**
Maria Eduarda Amorim Suarez Campos	054.964.101-77	-	-	140.250,00	143.600,00	**283.850,00**
Andreia de Oliveira Schlogl	020.085.859-99	55.400,00	90.600,00	62.800,00	64.000,00	**272.800,00**
Carlos Alberto Galli Bogado	470.397.609-91	18.625,00	87.500,00	51.000,00	114.400,00	**271.525,00**
Alceni Maria dos Passos De Oliveira	018.444.519-17	18.500,00	52.500,00	121.900,00	35.500,00	**228.400,00**
Michela do Rocio Santos Notti	003.737.699-38	-	-	81.500,00	119.500,00	**201.000,00**
Elaine Souza Lima Farias	047.801.339-63	-	-	47.150,00	144.000,00	**191.150,00**
Patrícia Vargas da Silva do Nascimento	025.257.901-11	-	-	140.850,00	18.000,00	**158.850,00**

Dirlene Chagas Lima Esmanhotto	479.268.139-15	32.500,00	85.000,00	-	-	**117.500,00**
Joice Maria Cavichon	706.912.319-15	27.050,00	29.500,00	28.400,00	16.245,00	**101.195,00**
Marcio Ronaldo Roland	450.401.419-04	-	-	-	81.000,00	**81.000,00**
Norberto Ferreira dos Santos	611.263.819-34	-	80.000,00	-	-	**80.000,00**
Ivani De Oliveira Cleve Costa	400.823.509-49	7.868,00	23.755,00	21.800,00	25.500,00	**78.923,00**
Eliane Camargo	017.093.199-41	8.875,00	69.500,00	-	-	**78.375,00**
Charlene de Mello	007.176.469-04	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Mydhia Silva dos Santos	092.618.449-01	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Alvadir Batista da Silva	320.451.079-49	28.700,00	18.000,00	-	-	**46.700,00**
Luzinete Damasceno Sampaio	024.267.669-30	-	29.000,00	-	-	**29.000,00**
Arthur Constantino da Silva Filho	199.721.051-72	15.300,00	2.100,00	-	-	**17.400,00**
TOTAL		**793.218,00**	**2.282.320,10**	**2.439.350,00**	**1.828.445,00**	**7.343.333,10**

6. A proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 51 contemplava, em essência, a conversão do processo de representação em tomada de contas especial e a citação dos 27 beneficiários dos recursos desviados solidariamente com os servidores da UFPR que atuaram nos processos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), nas condições de pró-reitor da PRPPG e de chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

7. A decisão prolatada por este Tribunal, por meio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), determinou que fossem instaurados 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário, e que as citações abrangessem também os servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), expandindo assim para 36 os responsáveis solidários pelos débitos (itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão).

8. Foi também decretada cautelarmente, por 1 (um) ano, a indisponibilidade dos bens dos servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento, no limite dos valores sob suas responsabilidades (item 9.5 da decisão – Sessão Ordinária datada de 22/2/2017) e a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes (item 9.6 da decisão), dentre outras.

9. A análise das razões de justificativas dos gestores da UFPR foi realizada naquele processo de representação (TC 034.726/2016-0), tendo sido aplicadas as multas de R$ 10.000,00 ao Sr. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, e de R$ 5.000,00 à Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, bem como acolhida as razões de justificativas do Sr. Zaki Akel Sobrinho, ex-reitor da UFPR (Acórdão 2530/2017-Plenário).

10. Na instrução inicial do presente processo de tomada de contas especial (peça 60) foram discriminados os recursos públicos transferidos à Sra. Ivani de Oliveira Cleve Costa, identificados os servidores da PRPPG e da Proplan que atuaram nos respectivos processos financeiros de pagamento, nos termos do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), e quantificados os valores solidários correspondentes a cada responsável, nos seguintes termos:

3.1 Ivani de Oliveira Cleve Costa (CPF 400.823.509-49), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar

Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
1/8/2013	1.068,00
9/12/2013	2.500,00
3/1/2014	4.500,00
6/3/2014	2.500,00
9/5/2014	2.500,00
2/6/2014	2.500,00
7/7/2014	2.500,00
4/8/2014	2.500,00
2/9/2014	2.500,00
7/11/2014	1.550,00
27/11/2014	1.205,00
30/1/2015	3.800,00
TOTAL	**29.623,00**

3.2 Ivani de Oliveira Cleve Costa (CPF 400.823.509-49), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
1/10/2014	1.500,00
7/8/2015	1.500,00
17/9/2015	1.500,00
19/11/2015	1.500,00
11/2/2016	3.000,00
15/4/2016	2.000,00
5/5/2016	3.000,00
30/5/2016	3.000,00
26/7/2016	2.000,00
31/10/2016	4.500,00
TOTAL	**23.500,00**

3.3 Ivani de Oliveira Cleve Costa (CPF 400.823.509-49), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
3/3/2016	3.000,00

3.4 Ivani de Oliveira Cleve Costa (CPF 400.823.509-49), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos e Júlio Cezar

Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, nas condições de Pró-Reitor e de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
4/5/2015	3.000,00
12/6/2015	3.000,00
30/9/2015	1.500,00
16/8/2016	2.500,00
TOTAL	**10.000,00**

3.5 Ivani de Oliveira Cleve Costa (CPF 400.823.509-49), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Lucia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00), Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos e Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
17/7/2015	3.000,00

3.6 Ivani de Oliveira Cleve Costa (CPF 400.823.509-49), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Lucia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00), Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
3/7/2013	1.000,00

3.7 Ivani de Oliveira Cleve Costa (CPF 400.823.509-49), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
6/6/2013	3.300,00

3.8 Ivani de Oliveira Cleve Costa (CPF 400.823.509-49), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
9/12/2015	1.500,00
28/12/2015	1.500,00
27/9/2016	2.500,00
TOTAL	**5.500,00**

EXAME TÉCNICO

11. Em cumprimento ao Despacho do titular da Secex/PR (peça 62), foi promovida a citação de Ivani de Oliveira Cleve Costa (Ofício 621/2017, peça 64), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (Ofício 622/2017, peça 65), Edilson Sergio Silveira (Ofícios 624/2017, peça 67 e 879/2017, peça 106), Graciela Inês Bolzon de

Muniz (Ofício 623/2017, peça 66), Lucia Regina Assumpção Montanhini (Ofício 625/2017, peça 68), Júlio Cezar Martins (Ofício 626/2017, peça 69), André Santos de Oliveira (Ofício 628/2017, peça 71), Denise Maria Mansani Wolff (Ofício 630/2017, peça 73), Guiomar Jacobs (Ofício 627/2017, peça 70) e Josiane de Paula Ribeiro (Ofício 629/2017, peça 72).

12. Apesar de a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 82, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

13. Os demais responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram emitidos e apresentaram suas alegações de defesa conforme documentação detalhada no corpo desta instrução.

14. Todavia, antes de adentrar na análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis, considerando os recorrentes argumentos, cabe tecer algumas considerações sobre os processos em tramitação.

15. O processo de fiscalização iniciado por este Tribunal de Contas da União desencadeou a operação policial denominada de Operação *Research* e a consequente abertura do Inquérito Policial 1655/2016-SR/DPF/PR, da Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000, na 14ª Vara Federal de Curitiba/PR, e a instauração do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 na Universidade Federal do Paraná. Os supracitados processos estão sendo conduzidos e desenvolvidos pelos respectivos órgãos, concomitantemente, dentro das atribuições e responsabilidades de cada órgão.

16. Sobre esse aspecto esclarece-se, desde já, que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

17. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

18. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 7.752/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.475/2015-TCU – 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

19. Assim, esclarece-se desde já que não cabe a suspensão do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU. Tal fato não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias.

Ivani de Oliveira Cleve Costa

20. A Sra. Ivani de Oliveira Cleve Costa, beneficiária dos pagamentos irregulares, foi citada por meio do Ofício 621/2017-TCU/SECEX-PR (peça 64) em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor total de R$ 78.923,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos (peça 102)

21. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 102 e não anexou nenhum documento ou evidência adicional.

22. Em suas alegações de defesa a responsável argumenta que não foi delimitada nos autos qual teria sido sua participação, não cabendo assim imputar-lhe qualquer responsabilidade.

23. Cita os arts. 2º e 5º da IN TCU 71/2012 e ressalta a necessidade de demonstração inequívoca do nexo de causalidade entre sua conduta e o dano ao erário. Aduz que sua conduta não foi individualizada e que não foi detalhado de que modo suas atitudes implicaram em qualquer participação no esquema investigado.

24. Registra que a expressão ‘beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente’ é demasiadamente vaga e que não foram trazidos aos autos as provas da existência de seu currículo na UFPR, nem mesmo os dados bancários que pudessem demonstrar a circulação do dinheiro entre sua conta e a conta de Conceição, nem

provas de que a responsável teria qualquer envolvimento com a UFPR.

25. Salienta que sua conduta não foi individualizada, o que prejudicaria sua defesa, diante da ausência de atos ou fatos objetivos, mas de uma avaliação genérica desprovida de fundamentação e detalhamento ao caso específico.

26. Anota que Conceição Mendonça, em seu depoimento à PF, afirmou que Ivani não sabia que o dinheiro da UFPR estava sendo desviado. A responsável, por sua vez, declarou que não conhecia os demais denunciados, além de Conceição, que não fazia parte de qualquer esquema e que desconhecia dos desvios de valores da UFPR.

27. Reafirma que não recebeu dinheiro nenhum e também não repassou qualquer valor às acusadas, diferentemente das demais pessoas envolvidas.

28. Discorre sobre o princípio do *ne bis in idem* e argui que não se poderia continuar com a presente tomada de contas especial por ferir tal princípio, visto que já existe um processo judicial para avaliar a questão.

29. Ratifica que desconhecia da existência da fraude, das pessoas arroladas nesta TCE e que não recebeu qualquer montante de dinheiro de origem pública, de forma que a sanção de devolução dos valores configuraria o enriquecimento ilícito do Estado ou enriquecimento sem causa.

30. Reafirma que não teve sua conduta delimitada, que não planejou, não ordenou pagamentos, não recebeu dinheiro, não se beneficiou de nada, não teve participação em qualquer dos fatos narrados, pois sequer conhecia as pessoas ou o suposto evento fraudulento, de forma que não seria possível exigir sua reparação solidária com os demais notificados.

31. Justifica que foi vítima do suposto esquema, pois desconhecia do ocorrido, tendo sido inserida por Conceição Mendonça na suposta fraude de maneira desonesta, de alguma forma da qual desconhece.

32. Registra que é vendedora de semijoias e que Conceição era sua cliente há aproximadamente vinte anos. Detalha que as compras de Conceição variavam de R$ 1.000,00 a R$ 3.000,00 mensais, conforme pode ser comprovado com as agendas de compra e venda mostradas à Polícia Federal.

33. Afirma que os pagamentos pelas semijoias e joias eram realizados por meio de depósitos eletrônicos ou transferências bancárias para a conta da Sra. Ivani, a qual tinha sido fornecida a Conceição há muitos anos.

34. Acredita que conceição possa ter inserido os dados de sua conta bancária nas planilhas de pagamento da UFPR e supostamente possa ter realizado pagamentos pelos valores das mercadorias com dinheiro da UFPR, sem que a responsável tivesse conhecimento.

35. Repisa que não tinha conhecimento da fraude e que se recebeu valores da UFPR não foi por dolo, mas que Conceição Mendonça pode ter se aproveitado da situação para de forma dolosa pagar por alguns de seus produtos com recursos da UFPR.

36. Solicita que seja realizada a oitiva de testemunhas de defesa, a demonstração das agendas de compra e venda da responsável, cópia das certidões emitidas pela Polícia Federal referentes as conversas entre Ivani e Conceição, acessos as joias e semijoias apreendidas pela Polícia Federal, a demonstração das contas de Ivani, a demonstração dos documentos apreendidos na UFPR que demonstram os vínculos de Ivani e Conceição e a demonstração nos autos do possível currículo de Ivani Cleve Costa na PRPPG/UFPR.

37. Por fim, requer que suas contas sejam julgadas regulares, o afastamento da pena de ressarcimento e o direito de provar o alegado por meio das provas admitidas em direito.

Análise

38. Preliminarmente cabe registrar que a conduta da responsável foi precisamente delimitada na instrução acostada à peça 60 e no ofício citatório encaminhado à responsável (peça 64).

39. A responsável foi citada em razão de ter recebido, em sua conta bancária pessoal, 35 (trinta e cinco) depósitos irregulares oriundos da UFPR, os quais totalizaram o montante de R$ 78.923,00 ao longo dos anos de 2013 a 2016.

40. Não somente foram quantificados os valores exatos depositados nas contas da Sra. Ivani Cleve Costa como também foram identificadas e detalhadas as datas de cada depósito realizado (peça 58, peça 60, p. 2-5, e peça 64). Deste modo, não assiste razão à responsável a alegação quanto à ausência de atos ou fatos objetivos desprovidos de fundamentação e detalhamento.

41. O nexo de causalidade entre a conduta da responsável e o dano ao erário, caracterizado pelo recebimento dos recursos públicos desviados da UFPR na conta pessoal da Sra. Ivani Cleve Costa, está precisamente registrado na matriz de responsabilização anexada à peça 59.

42. Sendo assim, não procedem as alegações de que a conduta da responsável não foi devidamente individualizada e detalhada, tampouco de que não foram trazidos aos autos provas suficientes da culpabilidade

da Sra. Ivani Cleve Costa.

43. Os elementos contidos nos autos demonstram de forma clara e detalhada todos os valores desviados da UFPR que foram depositados na conta da Sra. Ivani. De modo diverso, a defesa apresentada pela responsável não trouxe nenhum documento prova ou evidência que apontem em sentido contrário.

44. Outrossim, em que pese todas as justificativas apresentadas pela responsável, especialmente no que concerne às alegações de que os valores creditados podem ser correspondentes ao pagamento pela venda de joias e semijoias, a defesa da responsável não anexou qualquer documento, extrato bancário, ou qualquer outra evidência que pudesse corroborar os argumentos apresentados.

45. No ofício citatório encaminhado à responsável não somente a conduta, as datas dos depósitos e os valores creditados estão precisamente detalhados, como também as consequências decorrentes da rejeição das alegações de defesa (peça 64).

46. O ofício citatório não deixa dúvidas quanto à necessidade de que a responsável, a qual foi assistida por advogados legalmente constituídos, deveria trazer aos autos todos os documentos e prova que porventura tivessem o condão de excluir sua responsabilidade sob a conduta que lhe foi imputada. Todavia, não o fez.

47. Sobre o argumento relativo ao princípio do *ne bis in idem*, conforme já destacado no início do tópico Exame Técnico desta instrução, o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92), de forma que a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

48. Consequentemente, não cabe a suspensão ou o arquivamento do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU.

49. Por fim, no tocante à oitiva de testemunhas, cabe registrar que o rito processual do TCU não prevê esta possibilidade, conforme se extrai da jurisprudência deste Tribunal:

As normas processuais do TCU não preveem a colheita de depoimentos dos responsáveis ou de testemunhas, devendo o Tribunal pronunciar-se com base nas provas documentais (Acórdão 2111/2016-Plenário, Relator Augusto Nardes).

As normas que disciplinam o rito processual no TCU não preveem a oitiva de testemunhas. Verificada a ocorrência de irregularidades, a defesa do responsável é assegurada por meio de audiência, oportunidade em que devem ser apresentadas suas justificativas por escrito, no prazo fixado (Acórdão 1481/2016-Plenário, Relatora Ana Arraes).

O processo de controle externo no âmbito do TCU possui rito próprio, conforme disposto na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU, em que não há previsão para a oitiva de testemunhas ou coleta de depoimentos (Acórdão 271/2014-Plenário, Relator Benjamin Zymler)

50. Do exposto, não se acolhem as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, mantendo-se a irregularidade e a consequente imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos públicos desviados, bem como a aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.

Conceição Abadia de Abreu Mendonça

51. A Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 622/2017-TCU/SECEX-PR (peça 65), pelo valor histórico de R$ 78.923,00, em razão de ter dado início aos processos de pagamento mediante a elaboração da relação de beneficiários de bolsas de auxílio a pesquisador, bolsas de estudos, bolsas de estudos no país, bolsas de estudo internacional, bolsas sênior e bolsas de iniciação científica, dentre outras, nos processos de pagamento relacionados na peça 58, a pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, agravado ainda pelo fato de que inexistem processos administrativos que autorizassem a realização dos pagamentos, bem como documentos que evidenciassem a realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas a UFPR.

Argumentos/Análise

52. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 82, encaminhado para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 120), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 65.

53. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da servidora. De maneira diversa, todas evidências existentes apontam para a conduta dolosa e deliberada da responsável com o intuito de fraudar e desviar os recursos públicos em análise.

54. Ademais, em depoimento prestado a Polícia Federal (peça 121), a Sra. Conceição apresentou detalhes e confessou sua participação espontânea, de forma dolosa, na elaboração e execução dos procedimentos fraudulentos que culminaram no desvio de recursos públicos da universidade em valores que superaram R$ 7 milhões.

55. Este TCU já se pronunciou por diversas vezes a respeito da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 para os casos em que se constata o dolo ou a má-fé do servidor público com o objetivo de se desviar bens ou recursos públicos:

A penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) é aplicada pelo TCU para irregularidades de gravidade extrema, em situações em que se constata o dolo ou a má-fé do responsável para a produção de desvio de bens e valores públicos (Boletim de Jurisprudência 191/2017 - Acórdão 8794/2017 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo)).

A fraude praticada por servidor público no intuito de obter vantagem pecuniária para si é conduta grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/92) (Boletim de Jurisprudência 55/2014 - Acórdão 2445/2014 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)).

56. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos 35 (trinta e cinco) processos de pagamento em análise, pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992 e pela aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Graciela Inês Bolzon de Muniz

57. A Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 623/2017-TCU/SECEX-PR (peça 66), pelo valor histórico de R$ 70.123,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 89 a 101, 115, 116, 118 e 119)

58. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 89 e anexou os demais documentos constantes das peças 90 a 101, bem como alegações complementares juntadas às peças 115, 116, 118 e 119:

- Declaração da situação da Sra. Graciela Muniz na UFPR, cursos ministrados e alunos orientados (peça 90);
- Currículo *Lattes* da Professora Graciela Muniz (peça 91);
- Regimento Interno da Pró-Reitoria de Proplan (peça 92);
- Organograma de concessão de bolsas e bolas-auxílio (peça 93);
- Resolução 15/91-CA – Regimento da Reitoria da UFPR (peça 94);
- Portarias de nomeação de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e relatório de afastamentos de Edilson Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG (peça 95);
- Interrogatório de Conceição Mendonça à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 96);
- Interrogatório de Tania Catapan à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 97);
- Relatório de empenhos emitidos pela PRPPG no período de 2013 a 2016 (peça 98);
- Relatório de pesquisas e pesquisadores de Graciela Muniz (base Orcid – peça 99);
- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública

MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-01/2011 (peça 100);

- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-02/2010 (peça 101);

- Declarações emitidas por Conceição Mendonça e Tania Catapan ao longo do período da fiscalização da Secex/PR (peça 115, p. 6-15); e processo administrativo disciplinar e ação de improbidade administrativa promovida pela UFPR em face de Conceição Mendonça, Tania Catapan, dos beneficiários dos recursos e de outras pessoas identificadas no inquérito policial (peça 115, p. 16-83);

- Depoimentos prestados no processo administrativo disciplinar da UFPR por Conceição Mendonça (peça 116, p. 4-16), André de Oliveira Santos (peça 118, p. 7-15), Guiomar Jacobs (peça 118, p. 16-23) e Marcelo Henrique Avila de Matos (peça 118, p. 24-29);

- Decisão Final do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, que decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 119).

59. A Sra. Graciela apresenta inicialmente dados relacionados à estrutura e complexidade da universidade como um todo, seu orçamento, número de servidores e alunos. Na sequência traz informações específicas da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG). Assinala que no período de 2013 a 2016 foram emitidos 9.068 empenhos (peça 98), os quais poderiam incluir vários beneficiários.

60. Acrescenta que o total empenhado foi de R$ 115.172.812.28, o que demandaria uma estrutura administrativa complexa, escalonada e com repartição de competências.

61. No tocante às competências, registra que foi adotado um modelo de formalização dos procedimentos pela Sra. Conceição Mendonça, servidora responsável pela seção de controle e execução orçamentária desde 2004, que decidia quais os documentos que deveriam estar presentes em cada um dos protocolos.

62. Assim, os processos de pagamento eram autuados com papéis que, embora simplórios, eram adequados para transparecer que dispunham de informações verídicas e fidedignas, capazes de ludibriar aqueles que não possuíam experiência burocrático-administrativa.

63. Desta forma, atuando na condição de substituta do ex-pró-reitor em suas ausências, assinava empenhos e praticava atos de liquidação de despesa que dependiam de ato prévio emanado por servidora competente, ocupante de cargo de confiança, com atribuições adequadas à tarefa.

64. Entende que não teria responsabilidade solidária com Conceição Mendonça, uma vez que não se tratava de equívocos comuns, mas de adulteração de informações deliberadamente praticadas pela referida servidora, a qual tornava as informações parcialmente verídicas.

65. Assim, considerando que o ato administrativo precedente foi dolosamente ilícito, praticado com o intuito de enganar o superior hierárquico, não haveria equívoco do controle interno realizado por Graciela, haja vista que os atos praticados por Conceição gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, especialmente pelo fato de a servidora ocupar cargo de confiança.

66. Acrescenta que possuía plena confiança de que os processos que lhe eram encaminhados eram legítimos, haja vista a relação hierárquica que impõe aos servidores o dever de ser leal às instituições a que servirem (Lei 8.112/1990, at. 116, inc. II), bem como o fato de que não haveria nenhum motivo para que desconfiasse da atuação de Conceição, considerando a condição de normalidade na conduta da servidora por mais de uma década atuando no cargo de confiança.

67. Na sequência apresenta aspectos relacionados à organização estrutural da PRPPG regulamentados na Resolução 15/91 e supostamente no Regimento Interno da PRPPG (peças 92 e 94). Todavia, ressalta-se, desde já, que as transcrições apresentadas e o Regimento Interno anexado dizem respeito ao Regimento Interno da Proplan e não da PRPPG.

68. Com fundamento nos referidos normativos a responsável assevera que não há previsão do cargo de Vice-Pró-Reitor ou Pró-Reitor Substituto, uma vez que a substituição seria eventual ou esporádica, as quais acabaram por se tornar constantes em relação à concessão de bolsas.

69. Adiciona que os processos de concessão de bolsa e bolsa-auxílio lícitos eram devidamente instruídos pelo fato de serem deflagrados pelos programas de pós-graduação, mediante requerimentos e documentação pertinentes, e então encaminhados à Seção de Planejamento e Controle Financeiro para a instrução financeira, momento em que eram praticadas as ilegalidades.

70. Assim, uma vez que as notas de empenho não eram preenchidas com os nomes dos beneficiários, mas com outras expressões, era anexada à nota de empenho uma lista de credores (verdadeiros e falsos) e seus

respectivos CPFs, documentos que eram então encaminhados ao Pró-Reitor da PRPPG para assinatura. Haja vista a ausência reiterada do Pró-Reitor, a responsável, com boa-fé e confiante no serviço prestado por Conceição Mendonça, apunha sua assinatura.

71. A seguir apresenta organograma da concessão de bolsas e bolsas- auxílio, anexado também à peça 93, desde a solicitação pelos programas de pós-graduação até o efetivo pagamento no DCF-Proplan, por meio do qual assevera que seria impossível à pessoa que assinava os processos de pagamento, na condição de pró-reitor da PRPPG, exercer um controle procedimental, por três razões básicas:

(...) porque o SIAFI não lhe permite o acesso; porque seria impraticável que um Pró-Reitor, antes de assinar os atos concessivos das bolsas, revisasse cada um dos nomes e CPF dos credores indevidamente, totalizando, em média, cerca de 2.000 mil beneficiários por mês; porque não tinha acesso às listas originais para contrapor aos nomes das listas finais, pois os sistemas não se comunicavam.

72. Considerando os mencionados fatores, afirma que era preponderante a relação de confiança entre os servidores que desempenham suas funções mediante relações de coordenação, haja vista que seria descabido que houvesse a revisão de todos os atos praticados pelo Setor de Planejamento e Controle Financeiro.

73. Acrescenta que nas relações de subordinação da estrutura administrativa, ao se delegar competências à servidora, que passa a ocupar cargo de confiança, passa-se também um 'carimbo' que atesta a confiança da Administração Pública, que não poderia ser questionada sem fundada desconfiança.

74. Assim, a Sra. Graciela entende que não pode ser responsabilizada pelo fato de que a servidora Conceição gozava de confiança legítima conferida por atos administrativos de *outrem* (peça 95), percebendo vencimento de cargo em comissão por mais de doze anos, e que somente desconfiança fundada poderia levar à pratica de ato contra Conceição Mendonça.

75. Sobre esse aspecto, transcreve trecho do Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

76. Assim, considera que seria desarrazoado responsabilizar o dirigente máximo da autarquia por atos criminosos dos escalões inferiores, cometidos por servidores que sequer estavam sob sua subordinação e que, ainda que estivessem, os julgados recentes do TCU estariam se pronunciando no sentido da inexistência de responsabilidade da chefia por ato de seus subordinados, a exemplo do exposto no Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

77. Adiciona que a responsável não escolheu, nomeou ou manteve Conceição no cargo em confiança que a servidora exercia e que desconhecia os atos ilegais praticados, conforme registrado em depoimento prestado por Conceição à Polícia Federal:

(...) que Edilson Sérgio Silveira [então Pró-Reitor] nada sabia a respeito das fraudes, Graciela Inês assinou a maioria dos processos, porque Edilson estava sempre viajando, que ela também nada sabia a respeito das fraudes (...)

78. Ao final, requer, dentre outros, o arquivamento do processo ou seu sobrestamento, enquanto tramitar o processo criminal (autos 05.2017.4.04.7000 da Justiça Federal do Paraná).

Análise

79. A ex-pró-reitora substituta da PRPPG foi citada no presente processo de tomada de contas especial em razão de ter atestado de forma irregular a liquidação da despesa nos 30 (trinta) processos financeiros em que foram realizados pagamentos irregulares em favor de Ivani Cleve Costa, no valor total de R$ 70.123,00, por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

80. Esclarece-se que a responsável não está sendo chamada a responder pelos atos emanados pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG), seja por culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, tampouco infere-se que a ex-pró-reitora substituta tenha participado do esquema criminoso implantado na PRPPG, mas sim em razão da conduta descrita no ofício citatório, acima reproduzida de forma resumida.

81. Não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 121), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora substituta na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenadora de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

82. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

83. Desta forma, ainda que a ex-pró-reitora não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que a responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado se considera inconcebível que tenha atestado a regular liquidação da despesa de todos os 215 (duzentos e quinze) processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

84. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

85. Frise-se que a atuação da ex-pró-reitora no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura nas 215 (duzentas e quinze) relações fraudulentas de beneficiários, ao longo de quatro anos, a ex-pró-reitora atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deveriam ser pagas.

86. Ademais, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não eram adequados, como justifica a responsável. Não havia nos processos qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60).

87. De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos supracitados documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

88. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de presunção de veracidade e legitimidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. A suposta presunção não seria absoluta, além de que, no caso sob análise, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções.

89. Deste modo, a mera aposição da assinatura por parte da responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos. Destaque-se que não se trata de questionar os atos realizados pela servidora subordinada que atuava na função de confiança de chefe da UOF/PRPPG, mas sim de atuar em conformidade com os normativos que regem os procedimentos relacionados à regular execução das despesas públicas, no presente caso a regular liquidação das despesas.

90. Efetivou-se na PRPPG uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

91. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 121):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

92. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que, ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

93. Registre-se, por fim, que em 16/3 e 27/3/2018 foram anexados aos autos dessa TCE o Relatório Final e a Decisão Final exarados no Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, no qual se decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peças 119 e 123).

94. Contudo, não foram identificados naquele processo elementos capazes de excluir a responsabilidade da Sra. Graciela em relação ao presente processo de TCE que tramita nesta Corte de Contas. Assim, considerando-se a independência das instâncias, mantém-se o entendimento até aqui exposto.

95. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

96. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça e os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora substituta da PRPPG (Denúncia MPF - peça 122), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

97. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

98. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Cabe lembrar que o ex-pró-reitor titular da PRPPG, Sr. Edilson Silveira, foi condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

99. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pela ex-pró-reitora seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte da ex-pró-reitora, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

100. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitora substituta da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta da PRPPG está sendo responsabilizada nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de 30 (trinta) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 70.123,00, e que é responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista que está sendo responsabilizada por ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 6.946.133,10.

Edilson Sergio Silveira

101. O Sr. Edilson Sergio Silveira, Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, foi citado por meio dos Ofícios 624 e 879/2017-TCU/SECEX-PR (peças 67 e 106), pelo valor histórico de R$ 34.400,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 111 a 114)

102. O responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 111, p. 1-47, e demais documentos anexados nas peças 111 a 114:

- Documentos que atestam que Edilson Silveira não atuou em todos os processos de pagamento que lhe foram imputados (peça 111, p. 48-60);
- Currículo *Lattes* do Professor Edilson Silveira (peça 111, p. 61-78);
- Resolução UFPR 10/2015-Coplad que estabelece o Regimento Interno e o Organograma da Auditoria Interna da UFPR (peça 111, p. 79-90);
- Relatório 201601667 da Controladoria Geral da União no Estado do Paraná (peça 111, p. 91-119 e peça 112, p. 1-14);
- Ofícios, e-mails e informações extraídos da rede social *Facebook* relativos ao período da fiscalização do TCU (peça 112, p. 15-37);
- Denúncia formulada pelos gestores da UFPR à Polícia Federal em 2/12/2016 (peça 112, p. 38-127 e peça 113, p. 1-51);
- Solicitação de abertura de processo administrativo disciplinar contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan em 5/12/2016 (peça 113, p. 52-53);
- Portaria de instauração de processo administrativo disciplinar datado de 16/12/2016 (peça 113, p. 54-55);
- Portarias de exoneração das funções de confiança exercidas pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan publicada em 7/12/2016 (peça 113, p. 56-57);
- Depoimento da Sra. Conceição Abadia Abreu Mendonça na Polícia Federal (peça 113, p. 58-90);
- Declarações do ex-reitor Zaki Akel Sobrinho (peça 113, p. 91-93);
- Declarações do reitor Ricardo Marcelo Fonseca (peça 113, p. 94-97);
- Depoimento de Vania Aparecida Vicente, coordenadora geral dos cursos de pós-graduação, de setembro de 2013 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 113, p. 98-109);
- Depoimento de Silvia Kikuchi Igarashi, administradora lotada na Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 113, p. 110-117);
- Depoimento de Claudia Pereira Krueger, coordenadora da Unidade de Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de 2008 a 2010, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 113, p. 118-122 e peça 114, p. 1-2);
- Depoimento de Sergio Scheer, pró-reitor da PRPPG, de janeiro de 2009 a março de 2013, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 114, p. 3-14);
- Depoimento de Maria de Fatima Montovani, coordenadora da Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de junho de 2010 a maio de 2014, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 114, p. 15-24);
- Depoimento de Mariluci Alves Maftum, coordenadora da unidade de Iniciação Científica (IC) da PRPPG, de abril de 2014 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 114, p. 25-33);

- Relatório e Decisão Final do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, no qual se decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 123).

103. Em suas alegações de defesa o Sr. Edilson Silveira requer inicialmente a exclusão de sua responsabilidade sobre os processos financeiros de pagamento denominados 'PAGAMENTO DE BOLSA DE ESTUDO REF. NOV/2015, PROC 210408/15-12, PRPPG' e 'PGTO BOLSA DE ESTUDO REF. 12/2015 PROC. 210423/15-52 PRPPG', no quais foram autorizados dois pagamentos de R$ 1.500,00 à Sra. Ivani Cleve Costa. Registra que, embora conste seu nome nos processos de pagamento, não assinou a liquidação das despesas, as quais teriam sido liquidadas pela Professora Graciela Muniz, conforme assinaturas apostas nos processos.

104. Na sequência o ex-pró-reitor da PRPPG apresenta um breve histórico de sua atuação discente e docente, desde sua graduação no curso de física na Unicamp até a realização de seu Pós-Doutorado nos Estados Unidos, sua aprovação em concurso público da UFPR em 1999 e sua vasta produção acadêmica, conforme evidencia seu currículo *lattes* (peça 111, p. 61-78).

105. Registra que foi convidado em 2013 pelo ex-reitor Zaki Akel Sobrinho para assumir o cargo de Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UFPR (PRPPG) com a missão de aprimorar os programas de pós-graduação da universidade, que nas avaliações da Capes estavam em posição inferior aos estados vizinhos do sul e sudeste.

106. Tendo em vista esse objetivo, teria realizado uma gestão voltada à melhoria da qualidade das pesquisas na UFPR, por meio da celebração de parcerias com outras instituições nacionais e internacionais, de modo que viajava com frequência para participar de diversos fóruns, conselhos e comissões, além de integrar e de exercer funções de direção e de presidência nestes fóruns, conselhos e comissões. As frequentes viagens que realizava seriam um dos motivos que levaram a pró-reitora substituta, Graciela Muniz, a assinar a quase totalidade dos processos de pagamento.

107. Assinala que o Relatório da CGU (peça 111, p. 91-119 e peça 112, p. 1-14) atesta o êxito de seu trabalho, haja vista o atingimento da maioria das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional, relativas à pesquisa e pós-graduação, bem como os demais avanços alcançados.

108. Além disso, no que concerne ao controle, registra que a CGU referendou a eficiência do Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), implantado pela PRPPG durante sua gestão.

109. Na sequência passa a tratar da fraude que teria sido engendrada pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da Seção de Controle da PRPPG há 13 anos, em conluio com a servidora Tania Catapan, secretária da PRPPG e servidora púbica desde 1976, especialmente com recursos oriundos do Programa de Apoio à Pós-graduação (Proap).

110. Registra que os auxílios financeiros concedidos por meio do Proap, regulamentado pela Portaria Capes 156/2014 (peça 7), são destinados a apoiar os programas de pós-graduação, propiciando material de consumo, passagens, diárias, alimentação e outros serviços necessários ao desenvolvimento de uma pesquisa e tem valores variáveis, de forma diversa das bolsas de estudos concedidas aos alunos matriculados nos programas de pós graduação *stricto sensu*, regulamentados pela Resolução UFPR 65/09-Cepe (peça 6), que tem valores fixos.

111. Assim, considera que o fato de o auxílio a ser pago em dado momento ser superior ao valor de uma bolsa não seria indicativo de fraude, haja vista que o auxílio financeiro a pesquisador concedido pelo Proap pode superar esse valor, a depender do custo do equipamento a ser adquirido, do valor do livro a ser editado, das despesas necessárias à participação de evento no exterior, etc.

112. Na sequência passa a tratar dos procedimentos relacionados à concessão do auxílio financeiro. Informa que o processo de concessão de auxílios a pesquisadores inicia com a solicitação escrita de determinado Programa de Pós-Graduação à PRPPG. Essa solicitação daria início a um processo administrativo físico. Competia à Sra. Conceição Mendonça, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, cadastrar o destinatário do auxílio no Siafi.

113. Esse processo administrativo seria então arquivado pelas Sras. Tania Catapan e Conceição Mendonça e autuava-se o processo financeiro, também em meio físico, com a solicitação de pagamento (peça 36). O processo financeiro era então por ela assinado, remetido ao pró-reitor da PRPPG para sua assinatura e, na sequência, encaminhado à Proplan para efetivação do pagamento.

114. Acrescenta que, conforme registrado pela Sra. Conceição Mendonça em seu depoimento à Polícia

Federal (peça 113, p. 58-90), ela e a servidora Tania Catapan teriam forjado um processo administrativo fraudulento em março de 2013, tendo como beneficiários falsos pesquisadores com currículos igualmente falsos, e na sequência dado início ao processo financeiro de pagamento. Uma vez que obtiveram sucesso, reiteraram a fraude mês a mês até serem descobertas no final de 2016.

115. Na sequência passa a tratar dos fatos ocorridos em decorrência do início da auditoria do TCU, bem como de sua atuação, juntamente com a pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, e com a chefe da auditoria interna, Sra. Luciane Linczuk, na elucidação dos fatos apontados pela equipe de auditoria do TCU.

116. Registra que, de início, passou a cobrar insistentemente para que a Sra. Conceição Mendonça entregasse a documentação solicitada pelo TCU (peça 112, p. 22-26). Diante da falta de resposta e não tendo também encontrado os currículos solicitados, solicitou ao setor de informática informações sobre as pessoas relacionadas pelo TCU (peça 112, p. 80-98), o qual informou que inexistiam referências às pessoas relacionadas.

117. Acrescenta que passou então a buscar os beneficiários dos auxílios no Facebook e identificou a relação e amizade de vários beneficiários com as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 112, p. 27-37). O passo seguinte tomado pelo Sr. Edilson Silveira juntamente com a Sras. Lucia Montanhini e Luciane Linczuk foi a verificação dos valores recebidos pelos beneficiários no site do Portal da Transparência desde o ano de 2013, o que teria ampliado o escopo que vinha sendo investigado pelo TCU (2015-2016).

118. Registra que, diante de todas as provas levantadas, os servidores oficiaram o Reitor da UFPR e no dia seguinte, em 2/12/2016, a documentação foi entregue ao Superintendente da Polícia Federal (peça 112, p. 38-127 e peça 113, p. 1-51). Posteriormente, em 5/12/2016, a formulação da denúncia à Polícia Federal foi comunicada ao TCU (peça 4).

119. Na sequência, em 5/12/2016, o Sr. Edilson Silveira teria solicitado à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas a abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 113, p. 52-53), cuja instauração se deu em 16/12/2016 (peça 113, p. 54-55), e em 7/12/2016 as duas servidoras foram exoneradas das funções de chefia que exerciam (peça 113, p. 56-57).

120. Sobre os controles assegura que não houve omissão ou falta de controle. Afirma que os controles existiam, mas não foram capazes de detectar a fraude.

121. Especificamente em relação à inexistência dos processos administrativos de concessão do auxílio, registra que as duas servidoras encarregadas de receber e arquivar tais processos estavam acumpliciadas para lesar o erário. Registra que as únicas alternativas seriam a existência de um terceiro servidor fiscalizando ambas, o que também poderia ser inefetivo ou ainda a participação do responsável, na qualidade de pró-reitor, examinar um a um todos os processos administrativos de concessão de bolsas e auxílio, hipótese em que a atividade finalística da PRPPG ficaria prejudicada.

122. Adiciona a sua defesa fotografia do ano de 2012 em que as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan aparecem com imensa pilha de documentos para serem assinados pelo pró-reitor da PRPPG, o que inviabilizaria o exame pormenorizado de cada um desses documentos, razão para a necessidade da segmentação de funções entre os servidores dentro da estrutura hierárquica da PRPPG.

123. Acrescenta trechos de depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 113, p. 98-122 e peça 114), instaurado pela UFPR, nos quais os depoentes relatam o elevado volume e a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, a necessidade de delegação de funções e responsabilidades aos subordinados com base na premissa de se confiar nos trabalhos por eles realizados, e a impossibilidade de se verificar e controlar tudo.

124. Aduz que ainda que conferisse um a um os processos administrativos, ainda assim a fraude não seria evitada, haja vista que no início os processos administrativos foram forjados e os currículos falsificados. Inclusive, mesmo o currículo lattes não seria imune a fraudes, já que as informações nele inseridas são auto declaratórias.

125. Argumenta ainda que a criação de novas instâncias de controle dificultaria o trabalho daqueles que pretendem praticar uma fraude, porém dificilmente iriam impedir completamente a possibilidade de desvios e ainda poderiam trazer consigo a externalidade negativa de inviabilizar o atingimento da finalidade dos auxílios em razão da demora na sua concessão, a exemplo da participação em um congresso ou evento.

126. Discorda da informação registrada na instrução da Secex/PR acostada à peça 51, p. 15, de que os cerca de R$ 7 milhões desviados representariam 30% dos recursos destinados ao pagamento de bolsas na PRPPG, argumentando que em entrevista coletiva o atual reitor, Professor Ricardo Marcelo Fonseca consignou que ‘de 2013 a 2015, houve movimentação de R$ 725 milhões em bolsas e auxílios de pesquisa na universidade

e que o montante desviado – R$ 7,3 milhões – significa 1% do total'.

127. Reafirma que o desvio ocorreu devido ao fato de que as duas servidoras experientes, que ocupavam postos importantes, que conheciam os meandros do sistema e deveriam realizar o controle cometeram um crime. Além disso, acrescenta que a Sra. Conceição Mendonça conhecia o sistema como ninguém, pois trabalhava na Seção de Controle, Orçamento e Finanças da PRPPG desde 1995 e exercia a chefia da seção desde 2004, passando pelo mandato de três reitores, conforme corroboram trechos dos depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 113, p. 98-122 e peça 114), nos quais os depoentes acrescentam ainda que jamais evidenciaram erros ou irregularidades nos procedimentos realizados por Conceição

128. Argumenta que a responsabilidade pelas fraudes compete exclusivamente às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan. A primeira por exercer a chefia da unidade responsável pela prestação de contas e administração de programas de auxílios e a segunda por ter agido como cúmplice da primeira, na condição de Chefe da Secretaria da PRPPG.

129. Quanto à sua conduta, assevera que não pode ser responsabilizado por atos dolosos praticados pelas servidoras, pois conforme preceitua o 'Decreto-Lei 200/67, art. 80, § 2º, 'o ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas'.

130. Discorre sobre o 'princípio da confiança legítima', incidente no âmbito das organizações, que se destinaria a conferir às pessoas a possibilidade (se não o dever) de confiar em que as demais pessoas não cometerão atos ilícitos, ou seja, que pautarão seus comportamentos conforme as normas jurídicas, princípio que no presente caso atuaria como excludente de tipicidade da imputação feita ao responsável, haja vista os depoimentos prestados no procedimento disciplinar da UFPR (peça 113, p. 98-122 e peça 114) que sustentam que as servidoras gozavam da confiança de toda a comunidade acadêmica.

131. Trata também do princípio da pessoalidade ou intranscendência da pena (CF, art. 5º, XLV), segundo o qual não poderia ser responsabilizado por atos e crimes praticados exclusivamente por Conceição e Tânia.

132. Acrescenta que os atos de Conceição, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, diante dos quais era lícito ao ex-pró-reitor presumir que os processos financeiros estavam em conformidade com a lei, uma que não existiam indícios em sentido diverso.

133. Na sequência, apresenta tópicos jurisprudenciais e legais a respeito da importância da desconcentração administrativa e da impossibilidade de sua responsabilização por atos ilícitos praticados por seus subordinados, inclusive trecho do voto condutor do Acórdão 2.098/2007-TCU-1ª Câmara de lavra do Ministro Relator Augusto Nardes.

134. Sobre a vedação à responsabilidade objetiva, reafirma que não é autor dos atos criminosos, sendo inconcebível sua responsabilização por atos praticados por terceiros. Sobre esse aspecto traz decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que se opõem à responsabilização objetiva de gestores em razão da mera subordinação hierárquica (criminal e de improbidade administrativa).

135. Acrescenta que a responsabilidade no âmbito do TCU é subjetiva e que a jurisprudência exige, para que se possa concluir pela necessidade de penalização do gestor, a existência da irregularidade, autoria do ato examinado, culpa do agente e grau de culpa do agente. Entende que a irregularidade houve, porém a autoria seria exclusiva das servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan e que o ex-pró-reitor da PRPPG não teria sido omisso, não podendo ser responsabilizado por pretensa negligência.

136. Informa que quando assumiu a função de pró-reitor da PRPPG, em abril de 2013, todos os procedimentos administrativos de concessão e pagamento de auxílios estavam estabelecidos há vários anos e cumpriam as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR, de modo que na condição de homem médio, não haveria razão plausível para que modificasse os procedimentos. Além disso, entende que se houvesse alguma necessidade de alteração nos procedimentos os órgãos de controle, a exemplo do TCU, CGU e da própria Auditoria Interna da Universidade, o teriam alertado.

137. Adiciona que a Sra. Conceição Mendonça desempenhava as mesmas atribuições há vinte anos, sendo dez anos na condição de chefe da unidade, não havendo razão objetiva para desconfiar de sua idoneidade ou para substitui-la, conforme corroboram as declarações apresentadas pelo ex-reitor, Professor Zaki Akel Sobrinho e do atual reitor, Sr. Ricardo Marcelo Fonseca.

138. Registra que, não obstante todo o exposto, com o intuito de aprimorar a prestação dos serviços, informatizar os procedimentos e unificar os sistemas, o que reflexamente poderia evitar a ocorrência de fraudes,

estava em gestação no âmbito da PRPPG a inserção de novas funcionalidades no Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), sendo que uma delas era a inclusão de um módulo de execução financeira dos investimentos em pesquisa, conforme noticiado em 14/7/2016.

139. Assim, considera um equívoco a conclusão registrada na matriz de responsabilidades (peça 59), na coluna culpabilidade, que 'não há no presente momento evidências da existência de boa-fé do responsável, sendo razoável que o gestor tivesse adotado conduta diversa'.

140. Sobre o tema, registra que a presunção da boa-fé é um dos princípios basilares do ordenamento jurídico, sendo uma das vertentes da garantia constitucional da presunção de inocência. Sendo assim, não caberia ao servidor demonstrar à Administração a boa-fé de sua conduta, mas sim a quem acusa desconstruir a presunção, mediante prova da voluntariedade da conduta e a intenção efetiva de lesar o erário.

141. Refuta ainda a alegação da existência de negligência no seu comportamento pelo fato de que tão logo surgiram os indícios de fraude, decorrente da auditoria da Secex/PR, teria autuado prontamente para apurar o crime em toda sua extensão reunindo provas de sua autoria e materialidade.

142. Registra que em decorrência de sua colaboração com os órgãos de controle o âmbito de apuração da fraude foi ampliado para o ano de 2013, foi identificado o envolvimento da Sra. Tania no esquema e se estabeleceu os vínculos pessoais entre as servidoras e os falsos pesquisadores.

143. Acrescenta que uma vez constatado o crime tomou as medidas que lhe cabiam, levou o fato à Polícia Federal e ao TCU e solicitou a instauração de processo administrativo disciplinar e a exoneração das servidoras de suas funções.

144. Sobre esse aspecto traz enunciado colhido da jurisprudência do TCU segundo o qual não se poderia atribuir responsabilidade ao gestor por falha procedimental de seus subordinados, cujo saneamento foi promovido pelos responsáveis tão logo tiveram conhecimento da ocorrência, o que afasta a incidência de multa por culpa in vigilando' (Acórdão 3778/2014-Primeira Câmara – Ministro Walton Alencar Rodrigues). Acrescenta que no caso vertente sequer se trata de falha procedimental, mas de crime doloso no qual os servidores buscavam ocultar os elementos que pudessem indicar sua prática.

145. Por fim requer, dentre outros, a exclusão sumária dos valores referentes aos processos 210408/15-12 e 210423/15-52 imputados ao responsável, o acolhimento das alegações de defesa e o arquivamento do processo.

Análise

146. Registre-se inicialmente que o responsável foi ouvido também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

147. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

148. No presente processo de tomada de contas especial o ex-pró-reitor da PRPPG foi citado especificamente em relação aos cinco processos de pagamento concedidos em favor de Ivani Cleve Costa, em que atestou a liquidação das despesas por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

149. Acata-se inicialmente o pedido de exclusão da responsabilidade do Sr. Edilson em relação aos processos financeiros de pagamento n. 210408/15-12 e 210423/15-52 (peça 119, p. 53-60), no valor de R$ 1.500,00 em cada processo, haja vista que embora conste seu nome e matrícula na relação de beneficiários (peça 119, p. 57 e 61), as assinaturas apostas sobre os carimbos do Sr. Edilson, as quais representam o atesto de liquidação da despesa, pertencem à ex-pró-reitora substituta da PRPPG, Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz.

150. Assim, a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira, registrada nos subitens 3.7 e 3.8 da instrução inicial (peça 60), transcrita no item 10 desta instrução, fica reduzida a três processos financeiros de pagamento nos seguintes valores:

DATA	VALOR (R$)
6/6/2013	3.300,00
27/9/2016	2.500,00

TOTAL	**5.800,00**

151. Diversos argumentos apresentados pelo responsável, não relacionados diretamente com a conduta descrita no ofício citatório, já haviam sido registrados na defesa apresentada no processo de representação TC 034.726/2016-0, cuja análise realizada pela Secex/PR foi incorporada ao Relatório do Acórdão 2530/2017-Plenário e as conclusões da Ministra Relatora Ana Arraes registradas no respectivo Voto.

152. Na mesma linha já adotada naquela ocasião, de forma resumida, repisam-se os seguintes pontos:

153. Assiste razão ao responsável nas alegações de que, após tomar conhecimento dos indícios de irregularidade identificados pela Secex/PR, agiu no sentido de cobrar da Sra. Conceição Mendonça a disponibilização dos documentos e informações requeridas pela equipe de fiscalização, promoveu levantamentos que possibilitaram identificar a relação dos falsos beneficiários com as Sras. Conceição Mendonça e Tania Catapan, exonerou e instaurou processos administrativos disciplinares contra as duas servidoras, oficiou o Reitor a respeito das irregularidades e entregou a documentação pertinente à Polícia Federal. Frise-se, todavia, que a atuação dos gestores da UFPR só teve início após a identificação da fraude pela equipe de fiscalização do TCU.

154. Todavia, não procede a informação de que a ampliação do escopo da auditoria para o início de 2013 e a participação da Polícia Federal tenham sido decorrentes da atuação dos gestores da UFPR, pois naquele momento a Secex/PR já havia ampliado o escopo e levantado os valores desviados em todo o período de ocorrência da fraude (2013 a 2016), bem como comunicado formalmente a Polícia Federal os indícios de fraude e de desvios de recursos que estavam ocorrendo na UFPR.

155. Com relação ao Relatório da CGU (peça 111, p. 91-119 e peça 112, p. 1-14), as conclusões emitidas não alteram o entendimento pela irregularidade ou pela culpabilidade do responsável, uma vez que a auditoria da CGU não tratou especificamente e nem emitiu parecer a respeito das ocorrências objeto deste processo de TCE.

156. A deliberação segundo a qual o gestor não poderia ser responsabilizado por falha procedimental de seus subordinados que tenha sido saneada logo após o seu conhecimento (Acórdão 3.778/1ª Câmara) não se aplica a situação do responsável nestes autos.

157. Naquele processo, tratou-se da responsabilização do diretor-presidente e do diretor-administrativo da Manaus Energia S.A. em decorrência da publicação intempestiva de aditivos contratuais. Os diretores não eram diretamente responsáveis pela publicação dos aditivos, não houve prejuízo e a falta de publicação já havia sido corrigida, tanto que o questionamento ficou restrito à intempestividade. Tal entendimento não pode ser extrapolado para os presentes autos, em que há prejuízo quantificado em mais de R$ 7 milhões e os pagamentos foram autorizados pelo pró-reitor ou sua substituta, como ordenadores de despesa.

158. Especificamente em relação à conduta objeto da citação neste processo de TCE, cabe destacar que o que se pretende é avaliar a culpabilidade do ex-pró-reitor em razão do atesto irregular da liquidação das despesas dos três processos de pagamento que tiveram como um de seus beneficiários a Sra. Ivani de Oliveira Cleve Costa, no valor total de R$ 5.800,00.

159. Assim, não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 121), tenha excluído a responsabilidade dolosa do ex-pró-reitor na execução da fraude, bem como afirmado que o mesmo não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pelo responsável, subsiste a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenador de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

160. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

161. Desta forma, ainda que o ex-pró-reitor não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que o responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado não poderia ter atestado a regular liquidação da despesa de todos os 12 processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

162. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de

projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

163. Frise-se que a atuação do ex-pró-reitor no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários o ex-pró-reitor atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deviam ser pagas.

164. Ressalte-se que nos processos financeiros de pagamento fraudulentos não havia qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60). De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos referidos documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

165. Outrossim, embora possa se considerar que os altos valores pagos não seriam, por si só, indicativos de fraude, especialmente pelo fato de os auxílios financeiros concedidos com recursos do Proap serem destinados à outras finalidades que não o pagamento de bolsas (art. 7º da Portaria Capes 156/2014 - peça 7), as quais teriam valores variáveis. Por outro lado, pela natureza dessas despesas, os pagamentos deveriam ser esporádicos e dificilmente teriam valores arredondados, diferentemente do que ocorria nos pagamentos fraudulentos efetivados na PRPPG/UFPR. Além disso, o fato de os valores serem mais elevados que o valor mensal de uma bolsa reforça a necessidade de existência de informações adicionais ao processo financeiro para minimamente indicar ao ordenador de despesa a regularidade das despesas que estaria autorizando.

166. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de legitimidade e idoneidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. No caso da UFPR, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções. A mera aposição da assinatura por parte do responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos.

167. Ou seja, efetivou-se uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

168. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 121):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

169. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

170. Registre-se, por fim, que em 16/3 e 27/3/2018 foram anexados aos autos dessa TCE o Relatório

Final e a Decisão Final exarados no Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, no qual se decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peças 119 e 123).

171. Contudo, não foram identificados naquele processo elementos capazes de excluir a responsabilidade do Sr. Edilson em relação ao presente processo de TCE que tramita nesta Corte de Contas. Assim, considerando-se a independência das instâncias, mantém-se o entendimento até aqui exposto.

172. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

173. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor da PRPPG (Denúncia MPF - peça 122), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

174. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

175. Pesa também a favor do responsável o fato de que após tomar conhecimento das irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização da Secex/PR, tomou providências com vistas a auxiliar a obtenção de documentos solicitados pela equipe de auditoria, a aprofundar a identificação dos responsáveis e dos beneficiados pela fraude e a levar ao conhecimento da autoridade policial a irregularidade identificada, não obstante a PF já estivesse atuando conjuntamente com a equipe do TCU.

176. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Não obstante a gestão da PRPPG competisse ao titular da pró-reitoria, cabe relembrar que o ex-pró-reitor já foi apenado no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

177. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pelo ex-pró-reitor seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte do ex-pró-reitor, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

178. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitor da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual poderá levar em consideração a pena já aplicada no subitem 9.2 do Acórdão 2.530/2017-Plenário, o fato de que o ex-pró-reitor da PRPPG está sendo responsabilizado nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de três processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 5.800,00, e que é responsável efetivamente em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista que atestou a liquidação de um total de 12 (doze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 216.500,00.

Diretores do Departamento de Finanças e Controle (DCF/Proplan)

179. Considerando que os servidores que atuaram na condição de diretores do DCF foram citados em

razão da mesma conduta, divergindo somente em relação aos processos financeiros em que atuaram e ao valor do débito, bem como a similaridade das informações apresentadas pelos servidores, as quais em geral eram praticamente idênticas, salvo poucas informações adicionais apresentadas individualmente, seus argumentos e as análises das alegações de defesa serão agrupadas e sintetizadas em conjunto neste tópico.

180. Os servidores, na condição de diretores DCF/Proplan, foram citados em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, tais como o contrato, ajuste ou acordo firmado, comprovação do desenvolvimento ou da realização de pesquisas, estudos ou serviços executados, de forma que não era possível apurar a veracidade da origem, do objeto e do montante a ser pago, bem como do direito adquirido pelos credores relacionados, em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F).

Guiomar Jacobs

181. A Sra. Guiomar Jacobs foi citada por meio do Ofício 627/2017-TCU/SECEX-PR (peça 70), pelo valor histórico de R$ 33.923,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em 15 (quinze) dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa.

André Santos de Oliveira

182. O Sr. André Santos de Oliveira foi citado por meio do Ofício 628/2017-TCU/SECEX-PR (peça 71), pelo valor histórico de R$ 29.000,00, pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em 14 (quatorze) dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa.

Josiane de Paula Ribeiro

183. A Sra. Josiane de Paula Ribeiro foi citada por meio do Ofício 629/2017-TCU/SECEX-PR (peça 72), pelo valor histórico de R$ 3.000,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em um dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa.

Denise Maria Mansani Wolff

184. A Sra. Denise Maria Mansani Wolff foi citada por meio do Ofício 630/2017-TCU/SECEX-PR (peça 73), pelo valor histórico de R$ 3.000,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em um dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa.

Júlio Cezar Martins

185. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 626/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico total de R$ 74.923,00, sendo que, em razão da conduta supracitada, pelo valor de R$ 10.000,00, especificado no subitem 3.4 da instrução inicial (peça 60), pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em quatro processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa.

Argumentos

186. O Sr. André Santos de Oliveira apresentou suas alegações de defesa à peça 83, a Sra. Josiane de Paula Ribeiro à peça 88, o Sr. Júlio Cezar Martins à peça 84, a Sra. Denise Maria Mansani Wolff à peça 86 e a Sra. Guiomar Jacobs à peça 85.

187. O Sr. Júlio Cezar Martins foi também citado, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto, pela autorização dos pagamentos irregulares, no valor de R$ 74.923,00, os quais englobam o valor de R$ 10.000,00, haja vista que nestes quatro processos o servidor atuou tanto como diretor do DCF quanto como pró-reitor da Proplan. A conduta caracterizada pela autorização dos pagamentos irregulares será analisada neste processo em tópico subsequente.

188. Foi registrado pelos responsáveis que o DCF/Proplan não possui competência legal para fiscalizar requisitos acadêmicos dos projetos educacionais desenvolvidos pela PRPPG e que de acordo com as Normas de Execução Orçamentaria e Financeira (NEOF) a missão da Proplan não lhe permite fiscalizar critérios e assuntos de escopo acadêmico, a exemplo do destino das bolsas de estudos, limitando sua competência a contabilização dos pagamentos empenhados e liquidados pela PRPPG e demais pró-reitorias, uma vez que se tratam de unidades administrativas independentes que se reportam diretamente à Reitoria, com autonomia para gerir seus orçamentos.

189. Apresentam também a definição de diversos conceitos retirados da IN 10/1991, do Departamento do Tesouro Nacional (Manual de Despesas da União) e explanações sobre conceitos relacionados à despesa pública, suas etapas e seus estágios e reafirmam, no tocante a liquidação das despesas, que os servidores lotados no DCF não detinham qualquer gerenciamento sobre as despesas da PRPPG, uma vez que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações daquela pró-reitoria, não havendo permissão legal para que a Proplan/DCF exorbitasse de sua competência.

190. Registram que o sistema de gestão adotado pela UFPR ocorre por descentralização de créditos orçamentários e que as unidades administrativas (pró-reitorias) efetuam a movimentação de sua parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que possam executar, independentemente, as despesas orçamentárias, cabendo à Proplan/DCF a compatibilização do fluxo de pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste das despesas fixadas às novas projeções de resultados, naquilo que se denomina programação orçamentária e financeira.

191. Ou seja, a natureza jurídica do DCF/Proplan seria voltada para a contabilização dos recursos destinados em orçamento para todas as unidades administrativas da UFPR, sem que pudessem intervir nas decisões da PRPPG, tampouco fiscalizar critérios acadêmicos para concessão de benefícios e vantagens daquela pró-reitoria.

192. Defendem que seria ilícito imputar aos servidores lotados no DCF o ressarcimento por valores malversados por autoridades responsáveis pela PRPPG, considerando que o TCU teria conhecimento de quem seriam os responsáveis e seus níveis de competência na universidade, conforme rol de responsáveis cadastrado no Siafi, nos termos do art. 2º, caput, da Lei Orgânica do TCU e art. 190, do Regimento Interno do TCU, cuja abrangência se restringiria, *a priori*, aos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas, dentre outros responsáveis por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, conforme art. 10 da IN TCU 63/2010.

193. Transcrevem as responsabilidades da Proplan e do DCF registradas no sítio www.proplan.ufpr.br/portal/sobre-a-proplan, reforçando que a Proplan não é a unidade ordenadora das despesas efetuadas pela PRPPG, a qual agiria com independência financeira e administrativa.

194. Apresentam também transcrição dos itens da NEOF que descrevem os itens que deverão constar dos processos de pagamento de bolsas (peça 34, p. 45 e 52):

> Das Bolsas
>
> Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de bolsas deverão conter:
>
> 11.71 - Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos e o **mês de competência**;
>
> 11.72 - Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;
>
> 11.73 - O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.
>
> I. A LC só será necessária quando houver mais de 1 (um) bolsista no processo.
>
> Os itens 11.12 a 11.14:
>
> Dos processos em Geral
>
> Todos os processos deverão conter:
>
> 11.12 - Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;
>
> 11.13 - Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.
>
> 11.14 - Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.
>
> (...)

195. Reafirmam assim que a verificação dos processos financeiros de pagamento realizada pelo DCF/Proplan é limitada, restringindo-se à análise de documentação contábil e financeira, em momento posterior ao atesto e à liquidação da despesa pelo pró-reitor da PRPPG, não havendo permissão legal para que os servidores do DCF fiscalizassem currículos e critérios acadêmicos para concessão de benefícios educacionais.

196. Adicionam que os processos de pagamento enviados pela PRPPG eram simplíssimos, contendo de duas a três folhas, sendo de competência do DCF apenas conferir dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

197. Alegam que uma vez liquidada a despesa pelo ordenador de despesas da PRPPG, tinham o dever funcional de atestar o cumprimento dos termos contratuais, ajustes e contratos, não podendo impedir o curso dos processos sob sua responsabilidade, haja vista que as despesas haviam sido empenhadas e liquidadas pela

PRPPG, de forma que haveria aparência de legalidade aos processos, cabendo aos responsáveis apenas dar tratamento aos aspectos contábeis e financeiros.

198. Nesse aspecto voltam a enfatizar que este Tribunal cometeria equívoco neste processo por não compreender os estágios da despesa pública ao impor indevida responsabilidade aos servidores lotados no DCF, uma vez que estes não possuíam competência para empenhar e liquidar despesas.

199. Enfatizam que não haveria indícios mínimos que comprovassem o envolvimento dos responsáveis no desvio de verbas públicas, tampouco que tenham se beneficiado do desfalque promovido pelos servidores da PRPPG.

200. Argumentam que o presente processo de TCE não delimita o delito praticado pelos responsáveis, bem como não traz elementos de fato e de direito suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, nos termos do art. 5º, § 1º, incisos I a III, da IN TCU 71/2012.

201. Arguem que a tomada de contas especial possui natureza jurídica de direito penal, haja vista a possibilidade de aplicação de penalidades e da imposição de ressarcimento, de modo que não seria possível ao Poder Público, baseado em provas frágeis e em auditoria, reconhecer no procedimento de tomada de contas especial a responsabilidade funcional do servidor público.

202. Alegam uma suposta ausência de tipificação nas condutas indicadas, em contrariedade ao art. 4º da IN TCU 35/2000, a exemplo do exposto seria a utilização da expressão ‘desconformidade com as normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F.)’ no mandato de citação, de forma genérica, em afronta ao princípio da tipicidade e consequentemente à segurança jurídica.

203. Além disso, defendem que ao contrário do que fora registrado por este Tribunal, os servidores da Proplan/DCF teriam agido exatamente de acordo com as NEOF, motivo pelo qual a presente TCE seria absolutamente inepta, pois contrariaria os procedimentos estabelecidos e aprovados.

204. Acrescentam que incluir os responsáveis no mesmo ‘projeto’ de atos dolosos e eivados de má-fé levados a efeito por servidores da PRPPG, cujo objetivo foi assaltar os cofres públicos em proveito próprio e de seus comparsas seria inaceitável, haja vista que agiram dentro de suas competências e atribuições e com base em entendimento jurídico margeado de razoabilidade.

205. Consideram incompreensível a aplicação do instituto da solidariedade ao presente caso, por entender que os servidores da Proplan/DCF agiram de forma reta e proba, não tendo participado da trama criminosa, tampouco se beneficiado do expressivo numerário desviado, ao contrário dos servidores da PRPPG. Argumentam ainda que a auditoria, bem como a presente TCE, não avaliou os elementos de dolo e culpa, os quais deveriam ser o núcleo da responsabilização administrativa.

206. Argumentam que, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica do TCU, o responsável solidário seria todo o agente que deu causa ao dano juntamente com outra pessoa. No presente caso seriam os servidores da PRPPG, agentes públicos que arquitetaram o esquema de desvio de verbas e os coautores, terceiros que se beneficiaram indevidamente dos recursos públicos.

207. Defendem que para que se caracterize a solidariedade haveria de se ter conjunção de interesses e o imprescindível estabelecimento de vínculos entre aqueles que agem para a lesão ao erário, bem como a comprovação da existência de má-fé ou dolo, mediante ato consciente, orientado e desonesto do servidor. Além disso, justificam que não descumpriram seus deveres legais, não havendo na presente TCE registro de um único ato de burla, fraude ou ofensa à lei, restringindo-se a apontar nomes e valores.

208. Reforçam que não há no presente processo de tomada de contas especial indícios de que tenham se beneficiado do desvio de verbas e da conspiração tramada entre os servidores da PRPPG e os hipotéticos bolsistas, de forma que seria inaceitável admitir que teriam que devolver tais valores, já que não foram beneficiados bem como não contribuíram para o desfalque.

Análise

209. Inicialmente, antes de entrar no mérito das alegações de defesa dos responsáveis pertinentes à conduta descrita no documento citatório, cabe alguns esclarecimentos em relação a aspectos registrados pelos responsáveis em sua defesa.

210. Nos termos do art. 71, II, da CF/1988 compete ao TCU ‘ julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público’.

211. O art. 5º, I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1° desta Lei, que utilize,

arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

212. Assim, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, agente público ou privado, que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário está sujeito à jurisdição e pode ser responsabilizado pelo TCU.

213. A IN TCU 63/2010 citada pelos servidores, trata especificamente das normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão a serem apresentados anualmente ao TCU. O art. 2º, *caput*, da Lei Orgânica do TCU e o art. 190, do Regimento Interno do TCU, fazem referência ao rol de responsáveis das unidades jurisdicionadas ao Tribunal que terão suas contas julgadas regularmente, não representando este rol de responsáveis qualquer limitação à possibilidade de responsabilização por este Corte de Contas.

214. Outrossim, ao contrário do alegado pelos responsáveis, não só pode como deve o TCU reconhecer a responsabilidade funcional de servidor público, como de qualquer outro responsável (CF/1988, art. 71, II), com base em evidências processuais ou coletadas em auditoria, respeitado o contraditório e a ampla defesa, e aplicar as penalidades previstas em sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992, arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 61).

215. Para que possa ser realizada a análise das alegações de defesa dos servidores é necessário inicialmente destacar que os responsáveis estão sendo ouvidos especificamente em razão de terem registrado, nos processos financeiros de pagamento em que atuaram, a declaração de que 'o presente Processo foi devidamente examinado quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir'.

216. A conduta atribuída aos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF/Proplan está precisamente delimitada no ofício citatório: 'em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, (...) declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, (...) em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F)'.

217. A referida declaração dos servidores, que atuavam na condição de diretores do DCF, tinha por finalidade atestar que os processos financeiros atendiam as exigências normativas, em especial aos subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF, estando aptos a terem seus pagamentos autorizados pelo pró-reitor da Proplan, nos termos do art. art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

218. O fato é que a declaração aposta pelos servidores não correspondia à realidade, em especial no que concerne aos documentos elencados nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, de forma que todos os 234 (duzentos e trinta e quatro) processos deveriam ser devolvidos ao setor responsável, conforme preceitua o subitem 11.9 do mesmo normativo (peça 34, p. 45).

11.9 Após o processo estar completo, conforme exigências abaixo, este deve ser encaminhado para o DCF/SORC, que o analisará e, detectando incorreções na AE ou a falta de documentos, devolverá ao setor responsável para as devidas correções. Neste caso, o DCF anexará ao processo o formulário 'Ocorrências' (anexo 1.02), informando a falha verificada.

219. Tal aspecto já foi amplamente debatido no âmbito do processo de representação TC 034.726/2016-0, quando da análise das razões de justificativas apresentadas pela ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, que fora ouvida naquele processo em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame.

220. O Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, proferido naquele processo, endossou a análise proposta pela unidade técnica da Secex/PR e registrou, de forma precisa e detalhada, nos itens 24 a 38 do referido Voto, todos os aspectos relevantes relacionados à regularidade e completude dos processos financeiros de pagamento sob análise:

24. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata e o beneficiário do pagamento (§ 1º). A liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados deverá ter por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega (§ 2º). Dessa forma, os processos de pagamento devem ser formalizados de modo a incluir todos os documentos indispensáveis à verificação da regularidade da liquidação da despesa.

25. Em conformidade com esses dispositivos legais, as Normas de Execução Orçamentária e Financeira

da Universidade (NEOF), também mencionadas na defesa, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários (peça 110, p. 130-203) e são expressas ao indicar que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas. Como parte do capítulo 'Do Processo Financeiro' consta (peça 110, p. 181):

'Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

11.71. Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o ***mês de competência***;

11.72. Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73. O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos acrescidos)

26. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 110, p. 174):

'Todos os processos deverão conter:

11.12. Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13. Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'

27. Ainda que a redação desses dispositivos sugira compras e serviços, é patente que a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao departamento, que, no caso de bolsas e auxílios, seriam o professor e a unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão.

28. No processo financeiro de pagamento de bolsa e auxílio (não fraudulento) juntado aos autos a título exemplificativo, constou o ofício de solicitação de pagamento do chefe de departamento dirigido ao diretor, que se manifestou de acordo, o empenho em nome da unidade gestora (e.g. Setor de Tecnologia); e a relação de beneficiários (com indicação do vínculo com a universidade e do nome do projeto) assinada pelo coordenador do projeto (e.g. peça 11, p. 2-5).

29. Tais documentos supriam a exigência da norma de manifestação do servidor vinculado ao departamento interessado pela pesquisa ou pelo trabalho desenvolvido pelo bolsista. Trata-se de comprovante essencial, porque esse seria o servidor em condição de ter acompanhado as atividades e poder atestar a efetiva entrega motivadora do pagamento.

30. Os processos fraudulentos, por sua vez, continham apenas a relação nominal dos bolsistas produzida pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Não havia nem solicitação do servidor interessado ao setor/departamento, nem o 'de acordo' do chefe da unidade interessada na pesquisa ou no trabalho do bolsista. Desse modo, sequer havia identificação ou do projeto a que se vinculava a pesquisa ou do departamento interessado, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade (e.g. peça 11, p. 14, 21, 26, 30). Da forma como eram instruídos, os processos não viabilizavam o controle.

31. Observe-se que, na organização administrativa da universidade, as pró-reitorias integram a estrutura da Reitoria, órgão executivo superior da instituição. A PRPPG atua por delegação de competência do reitor e é 'órgão de elaboração, planejamento, organização e acompanhamento das políticas de pesquisa e Pós-Graduação' (Resolução 15/91-CA, Regimento da Reitoria; peça 110, p. 291).

32. Nesse contexto, o documento assinado por integrantes da PRPPG não pode ser considerado suficiente para atestar entregas específicas de atividades de pesquisa individuais, cujo andamento não cabia àquela unidade acompanhar diretamente.

33. Embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não se identificou, nesses processos, a inclusão de documentos forjados dos departamentos, por exemplo, com falsificação de assinatura de chefe de departamento ou coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam do processo, que se originava na própria PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

34. O processo financeiro, portanto, não se encontrava instruído de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF, documento que havia sido produzido no âmbito da Proplan. Destaque-se que a essa Pró-Reitoria, que recebia e confirmava a autorização para pagamentos, compete, entre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

35. A segregação de funções também não justifica o procedimento adotado. Ao contrário, pela segregação de funções, não seria aceitável que o documento assinado apenas pela PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

36. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

37. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

38. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

221. De forma resumida, a análise minuciosa registrada no Voto acima transcrito, a qual não merece reparos, é precisa e transparente quanto às seguintes conclusões:

- os processos financeiros fraudulentos não se encontravam instruídos em conformidade com as regras financeiras da universidade, haja vista que os documentos constantes dos processos eram insuficientes e não atendiam ao disposto nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, itens que são compulsórios a todos os processos;

- a relação nominal de bolsistas deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento do interessado, manifestação do chefe do departamento e do diretor da unidade gestora responsável, identificação do projeto, pesquisa ou atividade custeada e o vínculo do beneficiário com a universidade, a exemplo de um processo financeiro de pagamento não fraudulento (peça 11, p. 2-5);

- pelo princípio da segregação de funções não seria aceitável que um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

- a adoção de um procedimento simplista para a autorização de pagamento de bolsas e auxílios permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

222. Não se questiona a alegação de que que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações da PRPPG e que não caberia ao DCF/Proplan fiscalizar requisitos, critérios e assuntos de escopo acadêmico. Contudo, é competência do DCF/Proplan examinar os aspectos formais e legais dos processos de pagamento da universidade, em conformidade com as exigências das NEOF (no presente caso os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 – peça 34, p. 45 e 52) e, em caso de incorreções ou da falta de documentos, proceder a devolução do processo ao setor responsável (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

223. Os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, em especial por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 ao 11.14 das NEOF, de forma que foi irregular a declaração dos diretores do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

224. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

225. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade dos

servidores do DCF/Proplan em relação às declarações emitidas nos processos financeiros de pagamento, o que possibilitou que os pagamentos fossem realizados e a fraude e o desvio de recursos se perpetuasse por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que os responsáveis tinham conhecimento da fraude, que tenham se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por suas contas bancárias.

226. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação dolosa dos servidores do DCF/Proplan (peças 121 e 122), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação dos responsáveis pelo ressarcimento dos valores desviados.

227. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelos servidores do DCF/Proplan, na condição de diretores do departamento, por declararem que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que:

- A Sra. Guiomar Jacobs está sendo responsabilizada nesta TCE por ter emitido a declaração em 15 (quinze) dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa, no valor total de R$ 33.923,00, e que é responsável em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 3.008.599,10.

- O Sr. André Santos de Oliveira está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em 14 (quatorze) dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa, no valor total de R$ 29.000,00, e que é responsável em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 2.988.134,00.

- O Sr. Júlio Cezar Martins está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em quatro dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa, no valor total de R$ 10.000,00, e que é responsável, na condição de diretor do DCF, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 616.200,00.

- A Sra. Josiane de Paula Ribeiro está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em um dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa, no valor total de R$ 3.000,00, e que é responsável em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 483.400,00.

- A Sra. Denise Maria Mansani Wolff está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em um dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa, no valor total de R$ 3.000,00, e que é responsável em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 242.200,00.

Lucia Regina Assumpção Montanhini

228. A Sra. Lucia Regina Assumpção Montanhini, Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 625/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico de R$ 4.000,00, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 103)

229. A Sra. Lucia Montanhini apresentou suas alegações de defesa à peça 103, p. 1-32 e demais

documentos a seguir relacionados:

- Normas de Execução Orçamentária e Financeiras (NEOF-DCF/Proplan) (peça 103, p. 34-111);
- Ato Orçamentário 02/2016 – UFPR/Proplan (peça 103, p. 112-116);
- Relação de Finalista do 1º Concurso de Boas Práticas, 2013, CGU (peça 103, p. 117);
- Decisão da Justiça Federal, 14ª Vara Federal de Curitiba, de 24/3/2017 (peça 103, p. 118-125).

230. A responsável registra inicialmente um breve histórico dos procedimentos e análises adotados por este Tribunal que culminaram na citação da responsável, com destaque para a inclusão da responsabilidade dos servidores da Proplan consignado no subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-P (peça 55) que deu origem à presente TCE.

231. Aduz que os servidores da Proplan teriam sido equivocadamente incluídos na presente tomada de contas especial na qualidade de 'responsáveis pela liquidação e pagamento', conforme anotado nos itens 14 e 15 do Voto da Ministra Relatora (peça 56) e subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-P (peça 55) e que a individualização da conduta, nexo de causalidade, e culpabilidade só teria sido registrada posteriormente, na presente tomada de contas especial (peça 59), o que configuraria o descabimento da inclusão destes servidores como responsáveis pelo débito.

232. Adiciona que a conduta de sua boa-fé frente às irregularidades pode ser demonstrada por meio das ações preventivas adotadas, a exemplo da disponibilização do sistema de controle e de execução orçamentária, por meio da atuação colaborativa com a Secex/PR na identificação das irregularidades, como também por meio das várias medidas adotadas tempestivamente para a identificação da autoria e penalização dos responsáveis.

233. Dentre as ações preventivas tomadas no período em que esteve à frente da Proplan elenca e detalha a elaboração e publicação das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), o desenvolvimento e implantação do sistema orçamentário, e o desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Gestão de Acordos (Sigea).

234. A respeito da ação colaborativa com a Secex/PR, apresenta um histórico desde o início da auditoria objeto do processo TC 025.448/2016-1, do fornecimento das informações requisitadas e da colaboração prestada pela Proplan à equipe de auditoria, das dificuldades no fornecimento de informações pela PRPPG, sob responsabilidade da servidora Conceição Mendonça, os levantamentos de informações promovidos pelas Sras. Lucia Montanhini e Luciane Linczuk e pelo Sr. Edilson Silveira que culminaram com a formulação de denúncia ao reitor da UFPR e a denúncia protocolada na Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná.

235. Na sequência detalha os levantamentos de provas realizados por ela, Sra. Lucia Montanhini, pelo Sr. Edilson Silveira e pela Sra. Luciane Linczuk para formulação da denúncia, destacando as consultas ao banco de dados da Capes, às redes sociais e ao *site* da Transparência Brasil, concluindo pela relevância destes levantamentos no deslinde da irregularidade, especialmente em razão da identificação dos vínculos de amizade dos beneficiários com as servidoras da PRPPG, por meio da rede social *facebook*, da ampliação do escopo dos pagamentos para o início do ano de 2013 e da formalização da denúncia à Polícia Federal.

236. Passa então a tratar do inquérito policial 1655/2016-DELECOR/DRCOR/SR/PF/PR, fazendo referência aos depoimentos colhidos na operação policial e às duas fases da Operação *Research* posteriormente desencadeadas, concluindo que com base em todo o documento probatório do inquérito policial, o MPF ofereceu denúncia à quatro pessoas que são elencadas como responsáveis no presente processo de TCE, tendo o Juiz da 14ª Vara Federal de Curitiba recebido denúncia contra duas delas: o 'falso bolsista' e a chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

237. Acrescenta que embora a fraude tenha sido efetivamente detectada pela Secex-PR, a decisão de levar a apuração das fraudes para a Polícia Federal foi fundamental para desbaratar a ação criminosa engendrada pelas servidoras da PRPPG, e que os depoimentos acostados no inquérito policial demonstram que os ilícitos estavam circunscritos às duas servidoras da PRPPG, sendo a chefe da UOF/PRPPG a principal mentora do esquema criminoso.

238. Na sequência elenca as razões pelas quais entende descabida a culpabilidade que lhe foi imputada na matriz de responsabilização (peça 59), especialmente no que concerne à sua boa-fé, dentre as quais as ações preventivas anteriormente citadas; a atuação proativa e colaborativa com os órgãos de controle; o fornecimento de informações fidedignas sobre as bolsas concedidas pela UFPR, fator determinante para a constatação das irregularidades que desencadearam o processo de representação TC 034.726/2016-0, as medidas adotadas após a ciência das irregularidades, com vistas a levantar evidências sobre a autoria das fraudes, apuração do dano ao erário e subsequente formulação de denúncia à PF.

239. Passa então a discorrer sobre os motivos pelos quais entende inexistente o nexo causal registrado na matriz de responsabilização: '(...) autorização de pagamentos baseada em processos simplórios, que não continham documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas (...)'.

240. Sobre esse aspecto apresenta inicialmente os preceitos legais relacionados à atuação do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF), unidade de contabilidade da universidade (Decreto 93.782/86 e Decreto-Lei 200/67), bem como sobre o dever de se instruir os processos financeiros de pagamento da universidade em conformidade com o documento intitulado 'Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF – peça 34).

241. Transcreve o art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN (peça 33, p. 32) que atribui às unidades gestoras de recurso a responsabilidade sobre a correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos em conformidade com a NEOF. Acrescenta que os processos financeiros de pagamento que não se apresentam com a documentação em conformidade com a NEOF são devolvidos à origem para adequação.

242. Especificamente em relação à instrução do processo de pagamento de bolsa/auxílios, registra que a instrução processual deve estar baseada no art. 2º, parágrafo único, incisos II, VI, VIII e IX, da Lei 9.784/99. Ou seja, o processo deve ser simples, porém com a documentação adequada para respaldar a decisão a ser tomada pelos gestores do DCF/PROPLAN.

243. Adiciona que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento está condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de uma série de condicionantes expressas na legislação, em especial a tributária. Dois documentos seriam fundamentais em qualquer processo de pagamento: a nota de empenho e o documento de cobrança (nota fiscal, fatura, folha de pagamento, etc.).

244. O documento de cobrança deveria expressar o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem se deve pagar, com formal atesto exarado por autoridade competente para evidenciar a regular liquidação da despesa a ser paga. O atesto exarado por autoridade competente configuraria a declaração de que a despesa em cobrança foi realizada e por consequência que o beneficiário/favorecido deveria receber o valor indicado no documento de cobrança.

245. Aduz que as informações técnicas ou acadêmicas que embasam o atesto aposto no documento seriam originadas, acompanhadas, registradas e mantidas no Processo Administrativo de Controle da Execução Orçamentária, não sendo processadas para fins contábeis, logo, não fazendo parte da instrução processual do Processo Financeiro de Pagamento. O gestor orçamentário seria o responsável pela manutenção e arquivamento do Processo Administrativo contendo os documentos comprobatórios dos respectivos atestos.

246. O processamento no Siafi de pagamento a pessoa jurídica seria bem mais complexo que o pagamento realizado a pessoa física. Já o pagamento de folha de bolsista seria o mais simplificado dentre os processamentos, haja vista que a bolsa é isenta de Imposto de Renda. No caso de bolsas/auxílios o documento de cobrança seria o documento intitulado 'Relação Nominal de Bolsistas'.

247. As informações requeridas para o processamento do pagamento de bolsa/auxílios seriam: o CPF, os dados bancários do bolsista e o valor da bolsa a ser creditada ao bolsista. Os dados sobre cada bolsista lançados no Siafi gerariam a Lista de Credores (LC).

248. Informa que para efeitos de controle seria exigida a elaboração da 'Relação Nominal de Bolsista' contendo o nome de cada bolsista, a referência do Programa Orçamentário, o número da Nota de Empenho e o mês de competência do pagamento.

249. A Lista de Credores (LC) reproduziria os dados informados na 'Relação Nominal de Bolsistas' e os lançamentos no Siafi para sua geração seriam realizados pela unidade solicitante. O pagamento das bolsas/auxílios seria então processado por meio da modalidade Ordem Bancária Banco (OBB) e sua emissão dependeria da apropriação prévia da Lista de Credores (LC) devidamente registrada no Siafi.

250. Assim, conclui a responsável que os documentos exigidos na NEOF para a instrução de Processo de Pagamento de bolsas/auxílios, relacionados nos itens 11.71 a 11.73 da norma, seriam somente a cópia da Nota de Empenho, a Relação Nominal de Bolsistas assinada pelo servidor responsável pela sua emissão e atestada pelo pró-reitor e o número da Lista de Credores, cuja impressão seria facultativa, haja vista que sua consulta poderia ser realizada por meio do Siafi.

251. A respeito das responsabilidades na instrução do processo financeiro de pagamento, registra que os processos de pagamento encaminhados ao DCF/Proplan para fins de registro ou processamento de atos e fatos relacionados à execução orçamentária financeira possuiriam presunção de legalidade e legitimidade, pois deveriam ser instruídos pela unidade solicitante dos pagamentos com observância aos arts. 4º e 30 da Lei

9.784/1999.

252. Ao DCF/Proplan caberia o dever de decidir sobre matéria de sua competência, nos termos dos arts. 2º, parágrafo único, e 48 da Lei 9.784/1999, e caso identificada ausência ou desconformidade na documentação contida no processo de pagamento o DCF/Proplan deveria realizar a devolução à unidade solicitante para a devida adequação, mediante formulário de ocorrência, sendo vedada a imposição de obstrução processual, caso o processo de pagamento esteja em conformidade com a NEOF.

253. Apresenta na sequência quadros esquemáticos contendo, para cada documento supostamente exigido pela NEOF, os atos e fatos da fase de gestão orçamentária, da fase de preparação e instrução do processo de pagamento e da fase de processamento desse processo de pagamento, com indicação das unidades responsáveis (peça 103, p. 26-28).

254. Aduz que a unidade técnica da Secex/PR entendeu pela pertinência dos atos praticados pelos servidores da Proplan em seu Relatório de Instrução (peça 51), o que significaria dizer que os processos de pagamento continham, em forma e conteúdo, os documentos necessários para a tomada de decisão de emissão da Ordem Bancária para efetivar os pagamentos solicitados pela PRPPG.

255. Entende que a Secex/PR já havia perfilhado o entendimento de que o processo de pagamento das bolsas/auxílios teve sua origem, justificativa, instrução, conferência e responsabilização na PRPPG e que caberia a Proplan tão somente processar o pagamento em conformidade com o que fora informado pela PRPPG nos processos de pagamento.

256. Por fim apresenta quadro informativo dos processos financeiros de sua responsabilidade com indicação dos documentos supostamente exigidos pela NEOF (cópia da nota de empenho, número da lista de credores, relação nominal de bolsistas e atesto do ordenador de despesas da PRPPG – peça 103, p. 30).

257. Assim, conclui pelo entendimento que os documentos existentes nos processos financeiros de pagamento eram pertinentes e atendiam os requisitos legais para comprovar a regular liquidação da despesa, em conformidade com a NEOF, estando em condições de serem processados pelo DCF/Proplan; e que o atesto exarado pelo pró-reitor da PRPPG na Relação Nominal de Bolsistas estava investido de legalidade e legitimidade, o que seria a comprovação de que a despesa havia sido realizada.

258. Desta forma considera que o ato autorizativo de pagamento estaria em conformidade com a legislação, uma vez que fora exarado com base em documentos processados pelos serviços de contabilidade (art. 64 da Lei 4.320/1964 e art. 5º dos Atos Orçamentários 01/2013, 01/2014, 01/2015 e 01/2016 da Proplan/UFPR – peça 33); que os processos financeiros de pagamento encontravam-se em compatibilidade formal e legal, como requerido pela NEOF, para que fossem processados pela contabilidade; e pelo fato de que foram fundamentados em declaração formal do Diretor de Análise Financeira quanto ao exame dos aspectos formais e legais em relação ao estágio de Empenho e Liquidação, em atendimento ao contido nos arts. 62 e 65 da Lei 4.320/1964.

259. Por fim, requer o julgamento pela inexistência da responsabilidade solidária especialmente por entender que os atos irregulares foram praticados pela autoridade responsável pelos processos de concessão de bolsas e que pelo fato de não haver nenhum óbice na análise dos processos financeiros de pagamento e no processamento realizado pela contabilidade, tinha a responsável o dever de autorizar os pagamentos, conforme preceitua o art. 48 da Lei 9.784/1999.

Análise

260. Inicialmente cabe destacar que a responsável foi ouvida também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

261. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

262. No presente processo de tomada de contas especial a ex-pró-reitora da Proplan foi citada especificamente em relação aos dois processos de pagamento concedidos em favor de Ivani Cleve Costa, em que autorizou o pagamento das despesas irregulares com base em processos financeiros que não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução das despesas, em desconformidade com o art. 5º

dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

Art. 5° - A autorização de pagamento será efetuada pelo Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças ou seu substituto eventual, com base em documentos legalmente processados pelo Dpto. de Contabilidade e Finanças, servindo este Ato como delegação de competência para tal fim.

263. Diversos argumentos apresentados pela responsável, não relacionados diretamente com a conduta descrita no ofício citatório, já haviam sido registrados na defesa apresentada no processo de representação TC 034.726/2016-0, cuja análise realizada pela Secex/PR foi incorporada ao Relatório do Acórdão 2530/2017-Plenário e as conclusões da Ministra Relatora Ana Arraes registradas no respectivo Voto.

264. Na mesma linha já adotada naquela ocasião, de forma resumida, repisam-se os seguintes pontos:

265. O fato de a Secex/PR, em um primeiro momento, não ter arrolado os gestores da Proplan não tem caráter vinculante sobre a deliberação a ser adotada pelo Tribunal, que, em vista dos elementos carreados aos autos, pode decidir por encaminhamento diverso, sem que tal discordância configure falta de razoabilidade. Os itens 13 a 16 do voto condutor do acórdão 291/2017 - Plenário trataram precisamente de indicar as razões pelas quais a responsabilidade dos servidores da Proplan não poderia ser afastada de plano.

266. Assiste razão à responsável as alegações de que atuou de forma colaborativa com a equipe de fiscalização tanto antes da detecção da irregularidade, mediante a disponibilização das informações solicitadas, como após ter tomado conhecimento dos indícios de irregularidade, por meio da disponibilização dos demais documentos e informações requeridas pela equipe de fiscalização; da identificação da relação de amizade existente entre os falsos beneficiários e as servidoras da UFPR, Sras. Conceição Mendonça e Tania Catapan, em redes sociais (*facebook)*; por ter oficiado o Reitor a respeito das irregularidades; e por ter entregado a documentação pertinente à Polícia Federal. Frise-se, todavia, que a atuação dos gestores da UFPR em relação à irregularidade só teve início após a identificação da fraude pela equipe de fiscalização do TCU.

267. Além disso, não procede a informação de que a ampliação do escopo da auditoria para o início de 2013 e a participação da Polícia Federal tenham sido decorrentes da atuação dos gestores da UFPR, pois naquele momento a Secex/PR já havia ampliado o escopo e levantado os valores desviados em todo o período de ocorrência da fraude (2013 a 2016), bem como comunicado formalmente a Polícia Federal os indícios de fraude e de desvios de recursos que estavam ocorrendo na UFPR.

268. Especificamente em relação à conduta objeto da citação, cabe destacar que o que se busca no presente processo é avaliar a culpabilidade da ex-pró-reitora em razão da autorização do pagamento das despesas nos dois processos financeiros que tiveram como um de seus beneficiários a Sra. Ivani de Oliveira Cleve Costa, no valor total de R$ 4.000,00.

269. Assim, não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 121), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sr. Lucia Montanhini em relação à autorização dos pagamentos irregulares, a qual somente poderia ser efetivada com base em documentos legalmente processados pelo Departamento de Contabilidade (DCF).

270. Outrossim, conforme já exposto no início do exame técnico desta instrução, em decorrência do princípio da independência das instâncias, os desdobramentos da ação judicial não afetam as conclusões do presente processo de tomada de contas especial, exceto no caso em que os responsáveis fossem absolvidos em razão da negativa de autoria ou de inocorrência do fato, caso em que as demais esferas devem acatar a decisão adotada no âmbito do juízo penal.

271. Com relação aos processos financeiros de pagamento, não procede a alegação de que os processos seriam adequados, ainda que se considere que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento estaria condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de condicionantes expressas na legislação, em especial a tributária.

272. Esse aspecto foi tratado no Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, no qual foi destacado que as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF – peça 34), em conformidade com os dispositivos legais, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários e expressamente indicam que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas.

‘Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

11.71. Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o mês de competência;

11.72. Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73. O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos acrescidos)

273. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 34, p. 45):

'Todos os processos deverão conter:

11.12. Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13. Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'

274. O exame dos fatos minuciosamente detalhados nos itens 27 a 38 do supracitado Voto, o qual não merece reparos, deixa assente que:

275. Com vistas ao atendimento dos itens 11.12 ao 11.14 das NEOF, a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao respectivo departamento e à unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão, a exemplo dos processos financeiros de pagamento de bolsas e auxílios não fraudulentos (e.g. peça 11, p. 2-5).

276. Tais documentos (peça 11, p. 2-3) são comprovantes essenciais a um processo financeiro de pagamento, seja para atender as exigências normativas, seja porque conferem credibilidade ao pagamento requerido, em especial por constar a solicitação do chefe de departamento (Departamento de Construção Civil) e o 'De acordo' registrado pelo diretor do respectivo setor (Setor de Tecnologia), além da indicação do vínculo dos beneficiários com a universidade.

277. Os processos fraudulentos não dispunham de quaisquer outros documentos além daqueles registrados nos itens 11.71 a 11.73 das NEOF. Ou seja, não havia solicitação do servidor, manifestação do chefe do departamento acadêmico ou do diretor setorial, tampouco identificação do projeto, pesquisa ou das atividades a serem custeadas, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade.

278. Os processos financeiros fraudulentos, portanto, não se encontravam instruídos de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF. Destaque-se que à Proplan, que recebia os processos e autorizava os pagamentos, compete, dentre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

279. Além disso, pela segregação de funções, não seria aceitável que apenas um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento, ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

280. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

281. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

282. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

283. Não se questiona a afirmação de que cabe às unidades gestoras de recurso, no caso a UOF/PRPPG, a responsabilidade pela correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos dos processos financeiros (art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN). Todavia, é compulsório ao DCF/Proplan proceder a devolução, ao setor responsável, de todo e qualquer processo em que fossem detectadas incorreções ou a falta de documentos, para que fossem realizadas as devidas correções, mediante formulário de ocorrência (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

284. Conforme demonstrado, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, por não atenderem ao disposto

nos subitens 11.12 e 11.13 das NEOF e consequentemente ao princípio da segregação de funções, de forma que foi irregular a declaração do Diretor do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

285. Contudo, em que pese a conclusão pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que se levar em consideração que se tratava do ato final de uma cadeia de procedimentos irregulares que se iniciavam na UOF/PRPPG e findavam no ato do pró-reitor da Proplan. Desta forma há que se sopesar o grau de responsabilidade de cada um dos servidores envolvidos no processo de pagamento fraudulento.

286. Os elementos presentes nos autos permitem concluir pela existência de uma gradação decrescente de responsabilidade dos servidores da UFPR na fraude que possibilitou o desvio de recursos sob análise:

287. A responsabilidade principal pela ocorrência da fraude coube à chefe da UOF/PRPPG, Sra. Conceição Mendonça, que deu início aos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento irregulares, e que inclusive confessou em seu depoimento à Polícia Federal sua atuação dolosa na confecção dos processos de pagamento irregulares e no desvio dos recursos.

288. Na sequência a atuação do ex-pró-reitor da PRPPG e de sua substituta que, embora não haja evidências de que teriam conhecimento da fraude, atestaram a liquidação das despesas dos 234 processos financeiros de pagamento, de forma irregular, em contrariedade ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964.

289. Aos diretores do DCF de fato não caberia uma análise com um grau de profundidade similar ao exigido dos ordenadores de despesa da PRPPG, tampouco avaliar os requisitos acadêmicos relacionados à concessão das bolsas, todavia aos diretores do DCF competia verificar se a autuação dos processos estava de acordo com os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF. Os atestos firmados pelos servidores do DCF de que os processos financeiros de pagamento foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, foi realizado de forma irregular, em contrariedade ao subitem 11.9 das NEOF.

290. Por fim, a responsabilidade da ex-pró-reitora da Proplan e de seu substituto, que autorizaram o pagamento dos 234 processos financeiros, com base na análise inadequada promovida pelos diretores do DCF, nos termos do art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 Proplan/UFPR.

291. Não obstante mantenha-se o entendimento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

292. Além disso não há elementos nos autos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora da Proplan (peças 121 e 122), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

293. Pesa também a favor da responsável o fato de que após tomar conhecimento das irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização da Secex/PR, tomou providências com vistas a auxiliar a obtenção de documentos solicitados pela equipe de auditoria, a aprofundar a identificação dos responsáveis e dos beneficiados pela fraude e a levar ao conhecimento da autoridade policial a irregularidade identificada, não obstante a PF já estivesse atuando conjuntamente com a equipe do TCU.

294. Outrossim, a ex-pró-reitora assinou a autorização de apenas nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 298.600,00, sendo que dois deles tiveram como um de seus beneficiários a Sra. Ivani Cleve Costa, no valor de R$ 4.000,00, os quais são objeto da presente TCE.

295. Não se descarta, todavia, o entendimento de que havia uma deficiência nos procedimentos adotados no âmbito da Proplan, cuja gestão competia à ex-pró-reitora, especialmente em relação às verificações e análises realizadas pela Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF). Contudo, a ex-pró-reitora já foi condenada ao pagamento de multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

296. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência à UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis,

instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

Júlio Cezar Martins, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças

297. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 626/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico total de R$ 74.923,00, sendo que, no valor de R$ 10.000,00 pela conduta descrita em tópico precedente, na condição de diretor do DCF/Proplan, e pelo valor de R$ 74.923,00 pela conduta abaixo descrita, na condição de pró-reitor da Proplan.

298. Nos processos financeiros em que atuou como diretor do DCF/Proplan, o responsável atuou concomitantemente na condição de pró-reitor da Proplan, de forma que o débito decorrente da primeira conduta (R$ 10.000,00) está englobado no débito decorrente da segunda conduta (R$ 74.923,00).

299. O responsável foi citado, na condição de Pró-Reitor Substituto de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 84)

300. O Sr. Júlio Martins não apresentou justificativas específicas em relação à supracitada conduta, além dos argumentos já registrados tópico que trata da aferição das responsabilidade dos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF, exceto pelo fato de que apresentou uma explanação mais detalhada a respeito dos estágios da despesa pública, bem como a forma na qual a despesa relacionada ao pagamento das bolsas se desenvolvia no âmbito da UFPR, indicando as atribuições de cada uma das pró-reitorias envolvidas, enfatizando que a liquidação da despesa competia ao ordenador da PRPPG, cabendo à Proplan conferir os dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

Análise

301. O ex-pró-reitor substituto da Proplan assinou a autorização dos pagamentos fraudulentos em 33 (trinta e três) dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa, no valor de R$ 74.923,00, e é também responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processo de tomada de contas especial, em razão da autorização do pagamento de outros 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10.

302. Aproveitam-se ao responsável as alegações apresentadas pela ex-pró-reitora titular, concluindo-se pelo mesmo entendimento registrado na análise proferida para a Sra. Lucia Montanhini.

303. Mantém-se o julgamento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, porém há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

304. Além disso, não há elementos que indicam que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor substituto da Proplan (peças 121 e 122), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

305. Por fim, cabe relembrar que está sendo proposta a aplicação de multa ao responsável em razão de sua atuação na condição de diretor do DCF/Proplan, em razão da declaração emitida nos dezesseis processos de pagamento em que atuou, atestando que os mesmos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13

das NEOF.

306. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência a UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, e os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

CONCLUSÃO

307. Neste processo de tomada de contas especial foi realizada a análise das alegações de defesa dos responsáveis pelos pagamentos fraudulentos concedidos à Sra. Ivani de Oliveira Cleve Costa, no período de 2013 a 2016, que resultaram no desvio de recursos públicos da Universidade Federal quantificados em R$ 78.923,00 somente para esta beneficiária.

308. Além da defesa apresentada pela Sra. Ivani de Oliveira Cleve Costa, beneficiada irregularmente por pagamentos destinados a bolsas de estudo e auxílios a pesquisa, foram também analisadas as alegações de defesa dos nove servidores da UFPR arrolados como responsáveis no processo.

309. Os servidores foram arrolados em razão de terem atuado diretamente nos processos financeiros de pagamento fraudulentos, sendo três deles da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG): ex-pró-reitor, ex-pró-reitora substituta e a ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG); e seis deles da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan): ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto e quatro servidores que atuaram na condição de diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF/Proplan).

310. A Sra. Conceição Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, não apresentou suas alegações de defesa, ficando revel.

311. Promovida a análise das alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, concluiu-se pelo seguinte encaminhamento:

312. Ivani de Oliveira Cleve Costa, beneficiária dos pagamentos irregulares: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 78.923,00 recebidos em sua conta bancária e aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

313. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da UOF/PRPPG à época dos fatos, responsável pela autuação dos processos fraudulentos, de forma intencional e dolosa: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 78.923,00 desviados, aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992, e inabilitação da servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

314. Graciela Inês Bolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em 30 (trinta) dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros destinados à Sra. Ivani de Oliveira Cleve Costa, no valor total de R$ 70.123,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 6.946.133,10.

315. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em três dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros destinados à Sra. Ivani de Oliveira Cleve Costa, no valor total de R$ 5.800,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o ex-pró-reitor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 12 (doze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 216.500,00, bem como o fato de ter sido condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

316. Guiomar Jacobs, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em 15 (quinze) dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa, no valor de R$ 33.923,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de

Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 3.008.599,10.

317. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em 14 (quatorze) dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa, no valor de R$ 29.000,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 2.988.134,00.

318. Josiane de Paula Ribeiro, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em um dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa, no valor de 3.000,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 483.400,00.

319. Denise Maria Mansani Wolff, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em um dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa, no valor de 3.000,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 242.200,00.

320. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em quatro dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa, no valor de R$ 10.000,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 616.200,00.

320.1 Lucia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em dois dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa, no valor de R$ 4.000,00, os quais fazem parte de um total de nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 298.600,00: dar ciência à Universidade Federal do Paraná de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução

Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

321. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em 33 (trinta e três) dos 35 (trinta e cinco) processos financeiros concedidos à Sra. Ivani Cleve Costa, no valor de R$ 74.923,00, os quais fazem parte de um total de 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10: mesmo encaminhamento acima proposto.

322. Assim, no que concerne ao ressarcimento dos recursos públicos desviados da UFPR, permanece a responsabilidade solidária pelo débito de R$ 78.923,00 atribuído à Sra. Ivani de Oliveira Cleve Costa, beneficiária dos pagamentos, solidariamente com a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da UOF/PRPPG, responsável pela autuação fraudulenta dos processos financeiros de pagamento, nas datas indicadas no item 10 desta instrução.

323. Outrossim, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos demais responsáveis arrolados no processo, à exceção da ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Regina Assumpção Montanhini, bem como a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

324. No tocante à análise da boa-fé dos responsáveis em razão das irregularidades em que houve imputação de débito, nos termos do § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que os argumentos de defesa apresentados não permitem reconhecê-la, haja vista inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

325. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

325.1 considerar revel a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

325.2 acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Edilson Sergio Silveira, no que concerne à quantificação do débito apurado;

325.3 rejeitar as alegações de defesa de Ivani de Oliveira Cleve Costa, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Lucia Regina Assumpção Montanhini, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Guiomar Jacobs e Josiane de Paula Ribeiro;

325.4 julgar irregulares as contas da Sra. Ivani de Oliveira Cleve Costa (CPF 400.823.509-49) e da Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, condenando-as, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas e fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’ do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Universidade Federal do Paraná, acrescidas de encargos legais a partir das datas indicadas até a do efetivo pagamento:

DATA	VALOR (R$)
06/06/2013	3.300,00
03/07/2013	1.000,00
01/08/2013	1.068,00
09/12/2013	2.500,00
03/01/2014	4.500,00
06/03/2014	2.500,00
09/05/2014	2.500,00
02/06/2014	2.500,00
07/07/2014	2.500,00
04/08/2014	2.500,00
02/09/2014	2.500,00
01/10/2014	1.500,00
07/11/2014	1.550,00
27/11/2014	1.205,00
30/01/2015	3.800,00

04/05/2015	3.000,00
12/06/2015	3.000,00
17/07/2015	3.000,00
07/08/2015	1.500,00
17/09/2015	1.500,00
30/09/2015	1.500,00
19/11/2015	1.500,00
09/12/2015	1.500,00
28/12/2015	1.500,00
11/02/2016	3.000,00
03/03/2016	3.000,00
15/04/2016	2.000,00
05/05/2016	3.000,00
30/05/2016	3.000,00
26/07/2016	2.000,00
16/08/2016	2.500,00
27/09/2016	2.500,00
31/10/2016	4.500,00
TOTAL	78.923,00

Valor atualizado sem incidência de juros de mora até 27/3/2018: R$ 92.631,49

325.5 aplicar à Sra. Ivani de Oliveira Cleve Costa (CPF 400.823.509-49) e à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

325.6 aplicar às Sras. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53) e aos Srs. Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), a multa prevista no art. 58, inciso II , da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

325.7 determinar à Universidade Federal do Paraná que, caso notificada pelo TCU da não comprovação do recolhimento das dívidas relacionadas no item acima, efetue o respectivo desconto na remuneração dos responsáveis, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

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

325.9 autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

325.10 fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

325.12 considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, e inabilitá-la para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

325.13 dar ciência à Universidade Federal do Paraná sobre a seguinte impropriedade:

a) as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

325.14 encaminhar cópia da deliberação à Universidade Federal do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, para ciência."

2. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU anuiu à proposta da Secex/PR em relação às responsáveis Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Ivani de Oliveira Cleve Costa e, quanto aos demais, propôs a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares, nos seguintes termos (peça 142):

"O Ministério Público de Contas anui, no essencial, à proposta de encaminhamento consignada pela Secex/PR.

Inicialmente, no tocante à responsabilização das sras. Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Ivani de Oliveira Cleve Costa, respectivamente, responsável pela autuação dos processos fraudulentos para concessão de bolsas e beneficiária de pagamentos irregulares, não há reparos à análise empreendida pela unidade técnica, a qual evidenciou o nexo de causalidade entre a conduta dessas responsáveis e o dano ao erário retratado nestes autos.

Nessa linha, destaca-se que a sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, revel no presente processo, ocupava, à época dos fatos, a função de Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG. Foi citada em virtude de ter dado início a processos de pagamento não idôneos visando a desviar recursos públicos (peças 65 e 82).

Ocorre que tais processos de pagamento, em regra, apontavam, como beneficiários de bolsas (bolsas para pesquisadores, bolsas de estudos nacionais e internacionais, bolsas sênior e de iniciação científica), pessoas físicas cujas qualificações não os autorizariam receber tais incentivos, pois não possuíam vínculo com a instituição de ensino e/ou a qualificação acadêmica necessária.

Ademais, consoante sintetizado pelo Ministério Público Federal em denúncia apresentada, a responsável também *'elaborava e assinava as planilhas de pagamento, constando a relação dos nomes e CPFs dos falsos bolsistas, extraía cópia da autorização de empenho extraída do processo financeiro de estimativa da rubrica Auxílio a Pesquisador ou de Bolsa, e, então, coletava a assinatura do 'ordenador de despesas', no caso, o Pró-Reitor da PRPPG, para, em seguida, serem encaminhados à Proplan para efetivo pagamento'* (peça 122, p. 17).

Os recursos oriundos dos pagamentos fraudulentos eram, em grande medida, repassados pelos beneficiários à sra. Conceição, que os remunerava com quantias que variavam de R$ 1.500,00 a R$ 1.800,00 por depósito recebido. Tal informação consta do depoimento daquela responsável ao Departamento de Polícia Federal (peça 121, p. 20).

Dito isso, o Ministério Público de Contas entende que os elementos constantes dos autos evidenciam o nexo de causalidade entre o dano identificado e a conduta da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, motivo pelo qual suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação solidária em débito e aplicação de sanções, concernentes à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

No tocante à beneficiária Ivani de Oliveira Cleve Costa, após devidamente citada, apresentou suas alegações de defesa ao Tribunal (peças 64, 75 e 102).

Convém reproduzir excerto da análise empreendida pela Secex/PR acerca da referida defesa (peça 126):

'38. Preliminarmente cabe registrar que a conduta da responsável foi precisamente delimitada na instrução acostada à peça 60 e no ofício citatório encaminhado à responsável (peça 64).

39. A responsável foi citada em razão de ter recebido, em sua conta bancária pessoal, 35 (trinta e cinco) depósitos irregulares oriundos da UFPR, os quais totalizaram o montante de R$ 78.923,00 ao longo dos anos de 2013 a 2016.

40. Não somente foram quantificados os valores exatos depositados nas contas da Sra. Ivani Cleve Costa como também foram identificadas e detalhadas as datas de cada depósito realizado (peça 58, peça 60, p. 2-5, e peça 64). Deste modo, não assiste razão à responsável a alegação quanto à ausência de atos ou fatos objetivos desprovidos de fundamentação e detalhamento.

41. O nexo de causalidade entre a conduta da responsável e o dano ao erário, caracterizado pelo recebimento dos recursos públicos desviados da UFPR na conta pessoal da Sra. Ivani Cleve Costa, está precisamente registrado na matriz de responsabilização anexada à peça 59.

42. Sendo assim, não procedem as alegações de que a conduta da responsável não foi devidamente individualizada e detalhada, tampouco de que não foram trazidos aos autos provas suficientes da culpabilidade da Sra. Ivani Cleve Costa.

43. Os elementos contidos nos autos demonstram de forma clara e detalhada todos os valores desviados da UFPR que foram depositados na conta da Sra. Ivani. De modo diverso, a defesa apresentada pela responsável não trouxe nenhum documento prova ou evidência que apontem em sentido contrário.

44. Outrossim, em que pese todas as justificativas apresentadas pela responsável, especialmente no que concerne às alegações de que os valores creditados podem ser correspondentes ao pagamento pela venda de joias e semijoias, a defesa da responsável não anexou qualquer documento, extrato bancário, ou qualquer outra evidência que pudesse corroborar os argumentos apresentados.

45. No ofício citatório encaminhado à responsável não somente a conduta, as datas dos depósitos e os valores creditados estão precisamente detalhados, como também as consequências decorrentes da rejeição das alegações de defesa (peça 64).

46. O ofício citatório não deixa dúvidas quanto à necessidade de que a responsável, a qual foi assistida por advogados legalmente constituídos, deveria trazer aos autos todos os documentos e prova que porventura tivessem o condão de excluir sua responsabilidade sob a conduta que lhe foi imputada. Todavia, não o fez.

47. Sobre o argumento relativo ao princípio do *ne bis in idem*, conforme já destacado no início do tópico Exame Técnico desta instrução, o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92), de forma que a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

48. Consequentemente, não cabe a suspensão ou o arquivamento do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU.

49. Por fim, no tocante à oitiva de testemunhas, cabe registrar que o rito processual do TCU não prevê esta possibilidade, conforme se extrai da jurisprudência deste Tribunal:

As normas processuais do TCU não preveem a colheita de depoimentos dos responsáveis ou de testemunhas, devendo o Tribunal pronunciar-se com base nas provas documentais (Acórdão 2111/2016-Plenário, Relator Augusto Nardes).

As normas que disciplinam o rito processual no TCU não preveem a oitiva de testemunhas. Verificada a ocorrência de irregularidades, a defesa do responsável é assegurada por meio de audiência, oportunidade em que devem ser apresentadas suas justificativas por escrito, no prazo fixado (Acórdão 1481/2016-Plenário, Relatora Ana Arraes).

O processo de controle externo no âmbito do TCU possui rito próprio, conforme disposto na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU, em que não há previsão para a oitiva de testemunhas ou coleta de depoimentos (Acórdão 271/2014-Plenário, Relator Benjamin Zymler)

50. Do exposto, não se acolhem as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, mantendo-se a irregularidade e a consequente imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos públicos desviados, bem como a aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.'

Assim, considerando a materialidade dos recursos recebidos pela responsável e a não comprovação de pesquisas realizadas, devem as contas da sra. Ivani ser julgadas irregulares, com condenação, em caráter solidário, em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

III

Passando à análise das alegações de defesa dos demais responsáveis, a Secex/PR, em uníssono, entende que o dano ao erário não deve a eles ser atribuído.

Para chegar a tal conclusão, a unidade instrutiva avaliou a culpabilidade dos gestores em razão de autorizações apostas nos processos que concediam pagamentos indevidos à beneficiária Ivani de Oliveira Cleve Costa, tendo concluído que, embora tenham praticado atos negligentes, dignos de censura, não deveriam responder solidariamente pelo dano ao erário vislumbrado nestes autos, em virtude de não existirem indicativos de que possuíam conhecimento das fraudes praticadas pela sra. Conceição Mendonça, bem como delas tivessem se beneficiado.

Tais conclusões se alinhariam ao testemunho da sra. Conceição Mendonça e aos desdobramentos da

investigação da Polícia Federal e do processo judicial, que indicam a existência de um grupo criminoso composto pelas servidoras Conceição Mendonça e Tânia Márcia Catapan, sem a participação dos demais servidores da UFPR arrolados nestes autos.

Com efeito, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, neste caso, em concreto, os elementos constantes nos autos denotam que a responsabilização dos demais responsáveis pelo dano ao erário não seria razoável, mormente porque a sra. Conceição Mendonça buscou, deliberadamente, burlar os controles internos daquela instituição para promover pagamentos indevidos. Identificou fragilidades naqueles controles, testou a fraude e, assim, ludibriou os demais responsáveis.

Nesse ponto, a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal detalha como a sra. Conceição fez testes para verificar se os controles da UFPR identificariam os pagamentos fraudulentos, para, só então, incrementar o desvio de valores. Veja-se o *modus operandi* adotado (peça 122, pp. 15/6):

'Pelos dados fornecidos por CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, no início do ano de 2013, ela e as denunciadas TÂNIA, MARIA ÁUREA e GISELE, na condição de amigas de longa data e conhecedoras das fragilidades dos sistemas de controle e fiscalização da UFPR e da completa falta de transparência e cuidados mínimos com as rotinas administrativas da instituição, notadamente no âmbito da PRPPG - onde CONCEIÇÃO e TÂNIA ainda trabalhavam e MARIA ÁUREA já havia desempenhado suas funções também como Chefe da Seção de Controle, Orçamento e Finanças-, resolveram novamente conjugar esforços para entabular e reativar algum esquema ilícito com o propósito de desviar recursos da Universidade em seu proveito.

Desta feita, ao perceberem no cotidiano do trabalho a evidente fragilidade e vulnerabilidade das rotinas relativas ao pagamento sob a rubrica de bolsas de Auxílio a Pesquisador, que permitia o desembolso para finalidades diversas das previstas, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND reuniram-se e engendraram em conjunto uma maneira de auferir recursos ilicitamente por meio do pagamento desse tipo de bolsa.

De acordo com a estratégia criminosa arquitetada, deveriam ser angariados nomes e CPFs de pessoas que fossem da confiança dessas denunciadas, a fim de que passassem a figurar como bolsistas da UFPR e depois concordassem em ir ao banco e sacar os valores ilicitamente creditados em suas contas pela UFPR, para repassá-los às articuladoras das fraudes, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND. Para tanto, tais pessoas escolhidas deveriam fornecer um currículo simples para que fosse montado e instruído um falso processo de concessão do auxílio.

Bem delimitada como se daria a forma, organização, logística e operacionalização do esquema, CONCEIÇÃO, inicialmente, forjou e autuou dois processos fraudulentos de pagamento e elaborou as respectivas planilha de pagamento e autorização de empenho, incluindo o nome de apenas alguns poucos beneficiários, deixando os expedientes em questão para coletar a assinatura do ordenador de despesas – no caso, o Pró-Reitor titular da PRPPG, EDILSON SÉRGIO SILVEIRA, ou sua substituta, GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ -, com o objetivo de apurar e testar se o esquema criminoso criado alcançaria sucesso. De acordo com as tratativas criminosas previamente combinadas, os valores auferidos pelos falsos bolsistas seriam, em seguida, rateados entre CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND.

Diante da evidente falta de cuidado, efetivo controle e fiscalização por parte dos seus superiores hierárquicos, houve o crédito em favor desses primeiros falsos bolsistas, oportunidade em que, diante do sucesso do estratagema, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND resolveram dar seguimento e ampliar as fraudes, buscando novas pessoas que aceitassem figurar na condição de falsos bolsistas.'

Em razão disso, o Ministério Público de Contas entende que deve prosperar a análise empreendida pela unidade instrutiva, no sentido de não ser atribuído débito aos demais responsáveis arrolados nestes autos.

IV

Muito embora os elementos constantes nos autos somente motivem a imposição de débito às sras. Conceição Mendonça e Ivani de Oliveira Cleve Costa, é inconteste que os demais servidores da UFPR chamados a se manifestar reiteradamente falharam em seu poder-dever de fiscalização, tendo, por meio de seus atos omissivos e/ou comissivos, contribuído para o pagamento de bolsas indevidas.

Essa conduta, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, motiva, na linha proposta pela unidade instrutiva, a aposição de sanções àqueles que agiram em descompasso às normas legais.

Propõe a unidade técnica que seja aplicada às sras. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00) e Denise Maria

Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53) e aos srs. Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Contudo, as sanções devem levar em consideração a gravidade dos atos praticados e sua contribuição para o dano ao erário identificado, bem como outros processos conexos a este sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas da União.

E nesse contexto, convém lembrar que o TCU, por intermédio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), determinou a formação de 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário das bolsas e auxílios irregulares, com vistas à apuração do débito decorrente da concessão e do pagamento de bolsas e auxílios irregulares.

Em tais processos, essencialmente similares ao presente, figuram como responsáveis, além dos beneficiários e da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, diversos gestores da UFPR que atuaram nos processos de autorização de pagamentos de benefícios indevidos.

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende mais razoável que a avaliação da conduta dos demais gestores da UFPR se dê em processo constituído para esse fim específico, o qual permitirá que o Tribunal possua uma visão global dos atos praticados pelos responsáveis em todos os procedimentos destinados à aprovação de pagamentos de benefícios e auxílios indevidos.

O exame feito nesses moldes possibilitará diferenciar a conduta dos gestores em virtude de sua contribuição para o dano total e graduar, com mais precisão, as sanções a serem impostas. Possibilitará, outrossim, que o valor individual das multas se mantenha dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Regimento Interno deste TCU (art. 268, inciso II).

Ademais, a análise realizada dessa forma será mais adequada para a racionalidade processual e assegurará uniformidade deliberativa para se analisar, de forma consolidada, a conduta desses agentes.

Tal solução, frise-se, é similar àquela adotada por intermédio do Acórdão 586/2016-Plenário (TC 029.465/2013-3), segundo o qual foi determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de servidores do Ministério do Turismo na formalização e na condução de 43 convênios firmados com a empresa Premium.

Assim, considerando os elementos acima enumerados, entende o Ministério Público de Contas que deve ser constituído processo específico para avaliação das condutas dos demais gestores da UFPR, os quais não se beneficiaram da fraude identificada.

A esse respeito, presentes os autos no MP de Contas, a defesa da sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, apresentou cópia da sentença de absolvição do crime de peculato culposo (art. 312, § 2º, do CP), prolatada em 18/7/2018, nos autos do Processo 5012642-24.2017.4.04.7000 (Seção Judiciária do Paraná, 14ª Vara Federal de Curitiba), e respectiva certidão de trânsito em julgado (peça 141, pp. 16/36).

A absolvição deu-se com base no art. 386, inc. VI, do CPP (*'existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (...), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência'*), consoante fundamentos a seguir transcritos, em parte (grifos no original, peça 141, pp. 32/3), os quais podem ser objeto de ponderação no âmbito do processo específico que ora se propõe a constituição:

'A confiança depositada na funcionária Conceição Mendonça, que era até admirada pelos seus pares em virtude de seu vasto conhecimento das engrenagens financeiras da pró-reitoria de pesquisas, o que lhe rendeu um cargo de confiança por décadas, levou a ora ré a assinar de boa-fé os processos financeiros elaborados por Conceição, que inclusive já levava os processos para assinatura abertos na página correta, razão pela qual a pró-reitora nunca teve razões para desconfiar de eventual fraude, mormente advindo de funcionária qualificada de alto escalão, à qual caberia a efetiva conferência da lisura dos processos de concessão de bolsas e auxílios à pesquisa.

Ao que tudo indica, não haveria qualquer motivo para que a ora ré e pró-reitora substituta desconfiasse que tão eficiente e confiável servidora estivesse enganando-a de maneira tão vil e recorrente, induzindo-a em erro ao assinar processos fraudulentos montados por ela mesma, utilizando sua carreira consolidada e seu prestígio na instituição para tanto.

Pelo que se vê do conjunto probatório, aparentemente a servidora Conceição Mendonça orquestrou a fraude de maneira minuciosa, de modo a induzir em erro a ora acusada, ciente de que o dever de conferência das informações era seu, e que GRACIELA nela depositava total confiança, de modo a assinar praticamente 'de olhos fechados' o que a experiente servidora lhe passava.

Segundo imaginava GRACIELA, bem como os demais servidores do setor de finanças, se havia um processo financeiro de empenho nas mãos de Conceição, ele só poderia ter sido formado a partir de procedimento prévio junto a uma coordenadoria, no qual deveriam constar os requisitos, qualificações e projeto de pesquisa necessários à concessão de bolsa ou auxílio.

Daí se depreende que não restou configurada a ausência de dever de cuidado **dadas as circunstâncias concretas do caso**, tampouco a previsibilidade dos resultados danosos, por não imaginar a ré que uma servidora antiga, respeitada e detentora de cargo de confiança pudesse estar usando da sua boa-fé para perpetrar uma fraude de tal jaez, criando processos fictícios desvinculados de qualquer projeto de pesquisa, não existindo motivos para que ela nem nenhum outro colega viesse a desconfiar da lisura do seu trabalho.

Houve, portanto, erro da acusada sobre os elementos do tipo, sendo esse invencível, porque poderia ter sido cometidos por outros servidores que viessem a ocupar seu cargo nas mesmas condições em que ocupara.

Excluída a culpa, ausente o elemento subjetivo necessário à conformação do delito previsto no art. 312, § 2°, do Código Penal, pelo que deve ser a acusada GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ absolvida, com fulcro no art. 386, inciso VI, do CPP.'

V

No tocante à proposta de encaminhamento consignada no subitem 325.13 da análise empreendida pela unidade instrutiva (peça 126), por meio da qual é proposto, em síntese, que a Universidade Federal do Paraná seja cientificada das impropriedades observadas nos processos financeiros que culminaram com o pagamento de bolsas indevidas, entende o Ministério Público de Contas que, adicionalmente, deve ser determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas semelhantes àquelas discorridas nestes autos voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

VI

Por todo exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PR, divergindo do subitem 325.6 da instrução acostada à peça 126, concernente à aplicação de multas, baseadas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos gestores da UFPR cujas ações permitiram que as sras. Ivani de Oliveira Cleve Costa e Conceição Abadia de Abreu Mendonça desviassem recursos públicos.

Propõe, em substituição a esse item, que seja determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de todos os demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento, mas não se beneficiaram da concessão de bolsas indevidas, chamados a se manifestar nos 27 processos de tomada de contas especial instaurados por força do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55).

Com essa proposta, as alegações de defesa apresentadas por Edilson Sergio Silveira, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Lucia Regina Assumpção Montanhini, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Guiomar Jacobs e Josiane de Paula Ribeiro deverão ser examinadas no processo apartado específico, o que traz reflexos nos itens 325.2, 325.3 e 325.6 da proposta de encaminhamento da unidade técnica.

Adicionalmente, propõe que seja determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas nos processos financeiros de pagamentos, semelhantes àquelas identificadas nos presentes autos, voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido."

É o relatório.

VOTO

Este processo integra um conjunto de 27 tomadas de contas especiais - TCE instauradas por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (TC 034.726/2016-0).

2. Foram constatados 234 processos de pagamento fraudulentos autuados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG daquela universidade que eram referentes a bolsas de estudo e a auxílio a pesquisadores indevidamente destinadas a pessoas sem qualquer vínculo com a instituição. No período compreendido entre 2013 e 2016, os recursos desviados contabilizaram R$ 7.343.333,10, e a identificação dessa

fraude deu origem à operação “Research”, da Polícia Federal.

3. Na mesma deliberação foi determinada a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan em decorrência da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, que propiciaram os desvios.

4. Por meio do Acórdão 2.530/2017 - Plenário, foi acolhida a defesa do ex-reitor da UFPR Zaki Akel Sobrinho e foram rejeitadas as razões de justificativa do ex-pró-reitor da PRPPG Edilson Sérgio Silveira e da ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini aos quais foram aplicadas multas de R$ 10 mil e R$ 5 mil, respectivamente.

5. As TCEs, por sua vez, foram individualizadas em relação a cada beneficiário direto dos pagamentos, que foi chamado a responder em solidariedade com os servidores da PRPPG e da Proplan envolvidos nos respectivos processos financeiros.

6. Os presentes autos tratam dos pagamentos fraudulentos que foram recebidos por Ivani de Oliveira Cleve Costa, nos anos de 2013 a 2016, e totalizaram R$ 78.923,00.

7. Além da beneficiária, foram citados solidariamente Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG e responsável pela autuação de todos os processos fraudulentos, em conjunto com dois servidores da PRPPG (ex-pró-reitor e ex-pró-reitora substituta) e seis servidores da Proplan (ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto e diretores do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF/Proplan).

8. No encaminhamento de mérito, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR propôs julgar irregulares as contas de Ivani de Oliveira Cleve Costa e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, com imputação de débito em solidariedade e aplicação de multas individuais com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para essa última responsável, propôs ainda a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

9. Em relação aos demais responsáveis (Graciela Inês Bolzon de Muniz, Edilson Sérgio Silveira, Guiomar Jacobs, André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Júlio Cezar Martins e Josiane de Paula Ribeiro), à exceção de Lúcia Regina Assumpção Montanhini, a unidade técnica sugeriu aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, sem responsabilizá-los pelo débito, sob o argumento de que, embora tenham atuado nos processos de pagamento fraudulentos, não teriam se beneficiado diretamente das concessões indevidas. Não se propôs aplicação de penalidade à ex-pró-reitora, pois ela já fora condenada ao pagamento de multa de R$ 5.000,00 por força do Acórdão 2.530/2017-Plenário, em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que possibilitou a ocorrência da fraude sob exame.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU concordou com as propostas relativas às responsáveis Ivani de Oliveira Cleve Costa e Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

11. Divergiu, no entanto, quanto a aplicar multa aos demais servidores nestes autos. Em vista da informação da Secex/PR de que esses responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram TCEs referentes a outros beneficiários, o MPTCU propôs determinar a autuação de processo específico para o exame global dos atos irregulares dos servidores que participaram das autorizações de pagamento sem se beneficiar diretamente das bolsas indevidas.

12. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionados, alinho-me em grande parte às conclusões da Secex/PR, divergindo apenas para acolher o encaminhamento alternativo do MPTCU em relação aos servidores que não devem responder pelo débito.

II

13. Ivani de Oliveira Cleve Costa foi citada como beneficiária dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudo em diversas modalidades e de auxílios a pesquisador (peça 58). A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 102 e não anexou nenhum documento ou evidência adicional.

14. Em suas alegações de defesa, a responsável argumentou que não foi delimitado nos autos qual teria sido sua participação, não cabendo, assim, lhe imputar qualquer responsabilidade. Asseverou que sua conduta não foi individualizada e que não foi detalhado de que modo suas atitudes implicaram qualquer participação no esquema investigado. Afirmou que não recebeu dinheiro nenhum e também não repassou qualquer valor às acusadas, diferentemente das demais pessoas envolvidas. Informou que é vendedora de semijoias e que Conceição era sua cliente há aproximadamente vinte anos.

15. Ocorre que a conduta de Ivani foi precisamente delimitada na instrução acostada à peça 60 e no ofício citatório (peça 64). A responsável recebeu em sua conta bancária pessoal 35 (trinta e cinco) depósitos irregulares oriundos da UFPR, os quais totalizaram o montante de R$ 78.923,00 ao longo dos anos de 2013 a 2016, e não foram apresentadas pesquisas ou produtos associados a esses pagamentos.

16. Destaque-se que tais pagamentos irregulares foram concretizados sem que a beneficiária tivesse vínculo profissional ou estudantil com a UFPR, sem cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes – condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa – e sem que houvesse compatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas. Não existiam processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas nem foram apresentadas evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

17. Nesse contexto, não se mostra plausível que a beneficiária tenha percebido com naturalidade o recebimento em sua conta bancária de vários depósitos, que totalizaram mais de R$ 78 mil, ao longo dos anos de 2013 a 2016, sem que houvesse qualquer contrapartida em produtos ou serviços.

18. Ainda que a responsável não tenha tido participação nas etapas processuais que deram origem aos pagamentos, é patente que a fraude não teria se concretizado sem a sua conivência como titular de conta bancária para a qual os recursos foram direcionados. Ao permitir que a sua conta bancária fosse utilizada para os depósitos decorrentes da fraude, a beneficiária contribuiu diretamente para o sucesso do mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

19. Assim, deve-se julgar irregulares suas contas, com imputação do débito e aplicação de multa em quantia próxima a 10% do montante do débito atualizado.

III

20. A ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças Conceição Abadia de Abreu Mendonça foi citada solidariamente pelo débito como principal executora da fraude. Essa servidora elaborou as relações que integravam os processos de pagamento fraudulentos e incluíam a beneficiária Ivani de Oliveira Cleve Costa entre os favorecidos com bolsas e auxílios.

21. Não obstante o ofício de citação ter sido entregue em seu endereço, essa responsável não compareceu aos autos (peças 65 e 82), o que caracterizou sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

22. As evidências sobre a participação dessa servidora revelam a conduta dolosa que visou ao desvio deliberado de recursos da UFPR. Os processos de pagamentos eram instruídos a partir das relações por ela preparadas sem estar relacionados a processos administrativos de concessão da bolsa ou de auxílio e sem evidências da realização de produção científica, de desenvolvimento de pesquisas, de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

23. Em depoimento à Polícia Federal (peça 121), a responsável não só reconheceu a fraude, mas também deu detalhes da implementação da sistemática, que foi inicialmente testada em março de 2013 e teria sido possibilitada pela grande fragilidade e vulnerabilidade dos procedimentos adotados na unidade, de acordo com o entendimento da declarante.

24. Um processo administrativo único com três falsos bolsistas foi forjado, e, após o sucesso dos dois primeiros processos fraudulentos, o procedimento foi sistematicamente replicado no período de 2013 a 2016. No mesmo depoimento, a responsável declarou que o dinheiro ilícito era usado para complementar sua renda e ajudar financeiramente suas filhas.

25. Não restam, portanto, quaisquer dúvidas sobre a participação ativa dessa servidora e sobre a gravidade da conduta marcada pelo deliberado intento de desviar recursos da UFPR, o que justifica a irregularidade das suas contas, a responsabilidade solidária pelo débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, bem como a penalidade de inabilitação para o exercício de cargos em comissão ou função de confiança, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

26. Entretanto, essa última medida foi adotada no TC 004.674/2017-0 e considerou o prazo máximo estabelecido na norma (oito anos), situação que desaconselha outra condenação da mesma natureza no bojo de cada uma das outras 26 TCEs autuadas, ainda que a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1.704/2017 - Plenário, relator o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, a título ilustrativo) admita nova aplicação dessa penalidade ao mesmo responsável por atos distintos, com o cumprimento de forma sucessiva e limitado ao prazo máximo fixado na Lei 8.443/1992, consoante os entendimentos firmados por meio dos Acórdãos 348 e 714/2016 - Plenário (relatores os ministros Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo, respectivamente), com as modificações feitas pelo recente Acórdão 2.702/2018 - Plenário (relator o ministro Bruno Dantas).

27. Observo que a separação das análises em 27 TCEs teve por objetivo otimizar a tramitação processual e, caso houvesse sido autuada uma única TCE com todos os beneficiários, a inabilitação seria aplicada uma única vez. De todo modo, por se tratar de vários atos que consubstanciaram fraudes de idêntica natureza praticadas com a participação preponderante de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a inabilitação pelo prazo máximo de 8 anos é suficiente para cumprir a função educativa e intimidatória da pena, com o objetivo de inibir novos ilícitos. E sua aplicação em apenas um dos processos originários do Acórdão 291/2017 - Plenário homenageia o princípio da racionalidade administrativa e da economia processual.

IV

28. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 57/306 da instrução reproduzida no relatório precedente), concluiu que, embora reprováveis as condutas dos servidores, os elementos constantes dos autos e as informações dos processos judiciais demonstram que suas participações devem ser consideradas de menor gravidade.

29. Com efeito, apesar da atuação nos processos financeiros fraudulentos, esses responsáveis não teriam participado efetivamente das fraudes deliberadamente organizadas pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça e pelos demais integrantes do esquema criminoso. Não há evidências de que esses outros servidores tenham se locupletado e a reprovabilidade de suas condutas está circunscrita ao endosso de processos que haviam sido precariamente instruídos.

30. Dessa forma, acolho a manifestação uniforme da unidade técnica e do MPTCU, que incorporo como fundamento da deliberação a ser proferida, no sentido de afastar a responsabilidade solidária desses oito servidores pelo débito apurado e de examinar as defesas por eles apresentadas apenas para avaliar a aplicação de multas em decorrência de grave infração a normas legais e regulamentares (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

31. Nesse sentido, observo que a participação de cada um desses responsáveis tem características próprias, tanto no que concerne à etapa em que se manifestaram nos processos quanto ao número/valor dos pagamentos analisados e autorizados. De acordo com informações da unidade técnica, esses servidores atuaram em pagamentos relativos a outros beneficiários (tratados nas demais TCEs), conforme evidencio na tabela a seguir:

Servidor	Cargo	Processos de pagamento tratados nestes autos e autorizados por cada responsável		Processos de pagamento tratados nas 27 TCEs e autorizados por cada responsável	
		Valor	Número de Processos (total 35)	Valor (total desviado em 234 processos R$ 7.343.333,10)	Número de Processos (total 234)

Graciela Inês Bolzon Muniz	ex-pró-reitora substituta da PRPPG	R$ 70.123,00	30	R$ 6.946.133,10	215
Edilson Sérgio Silveira	ex-pró-reitor da PRPPG	R$ 5.800,00	3	R$ 216.500,00	12
Guiomar Jacobs	diretora do DCF/Proplan	R$ 33.923,00	15	R$ 3.008.599,10	102
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R$ 29.000,00	14	R$ 2.988.134,00	96
Josiane de Paula Ribeiro	diretora do DCF/Proplan	R$ 3.000,00	1	R$ 483.400,00	13
Denise Maria Mansani Wolff	diretora do DCF/Proplan	R$ 3.000,00	1	R$ 242.200,00	6
Júlio Cezar Martins	diretor do DCF/Proplan	R$ 10.000,00	4	R$ 616.200,00	16
Lúcia Regina Assumpção Montanhini	ex-pró-reitora da Proplan	R$ 4.000,00	2	R$ 298.600,00	9
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R$ 74.923,00	33	R$ 7.031.533,10	222

32. Cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as TCEs que envolveram processos de pagamento em que atuaram. Nesse contexto, é mais apropriado o encaminhamento proposto pelo MPTCU para que seja realizado, em processo apartado, o exame global das defesas fornecidas pelos servidores envolvidos nos pagamentos tratados nas 27 TCEs, mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas. Porém, é desnecessária nova determinação para constituição do apartado, porquanto essa medida foi implementada no citado TC 004.674/2017-0.

33. Registro que, das defesas formuladas por esse conjunto de responsáveis, cabe aqui mencionar apenas a solicitação formulada por Graciela Inês Bolzon Muniz para que seja conferida natureza sigilosa a estes autos (peça 89, p. 16).

34. Destaco que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da publicidade. Nos processos de controle externo do TCU, a regra geral é assegurar o acesso a documentos e a informações utilizados como fundamento para tomada de decisão após prolação de acórdão com decisão de mérito (§ 1º do art. 4º da Resolução TCU 249/2012). Desse modo, pedidos de atribuição de sigilo devem indicar com precisão os documentos cuja publicidade deve ser restringida bem como o amparo legal para justificar a classificação de matéria como sigilosa, o que não foi feito pela responsável. Na ausência de amparo legal que fundamente a excepcionalidade, o pedido de sigilo não pode ser atendido.

35. Quanto às seguintes propostas: (i) da unidade técnica, de dar ciência à UFPR sobre a impropriedade consistente em autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis; e (ii) do MPTCU, de determinar à UFPR que aprimore seus controles internos para evitar falhas nos processos financeiros de pagamentos, anoto que a determinação foi adotada no TC 004.674/2017-0, razão pela qual são prescindíveis outras providências neste momento.

36. Por outro lado, ante a materialidade envolvida neste processo, a gravidade da conduta dos responsáveis pelo débito e a necessidade de assegurar o meio mais eficiente à reparação do dano ao erário, é devido replicar aqui a solicitação à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, para que adote medidas com vistas ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça em valor suficiente para garantir o ressarcimento do débito quantificado nestes autos, com implementação da mesma providência em relação à beneficiária Ivani de Oliveira Cleve Costa (art. 61 da Lei 8.443/1992).

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2854/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.706/2017-0
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Ivani de Oliveira Cleve Costa (CPF 400.823.509-49), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).
4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.
8. Representação legal: Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; André Leonardo Meerholz (OAB/PR 56.113) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Rodrigo Luís Kanayama (OAB/PR 32.996) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; Filipe Carneiro Fonseca (OAB/PR 80.805) e outro representando Ivani de Oliveira Cleve Costa.

9. Acórdão:
VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "*Research*", da Polícia Federal).
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:
9.1. julgar irregulares as contas de Ivani de Oliveira Cleve Costa e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;
9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
06/06/2013	3.300,00
03/07/2013	1.000,00
01/08/2013	1.068,00
09/12/2013	2.500,00
03/01/2014	4.500,00
06/03/2014	2.500,00

09/05/2014	2.500,00
02/06/2014	2.500,00
07/07/2014	2.500,00
04/08/2014	2.500,00
02/09/2014	2.500,00
01/10/2014	1.500,00
07/11/2014	1.550,00
27/11/2014	1.205,00
30/01/2015	3.800,00
04/05/2015	3.000,00
12/06/2015	3.000,00
17/07/2015	3.000,00
07/08/2015	1.500,00
17/09/2015	1.500,00
30/09/2015	1.500,00
19/11/2015	1.500,00
09/12/2015	1.500,00
28/12/2015	1.500,00
11/02/2016	3.000,00
03/03/2016	3.000,00
15/04/2016	2.000,00
05/05/2016	3.000,00
30/05/2016	3.000,00
26/07/2016	2.000,00
16/08/2016	2.500,00
27/09/2016	2.500,00
31/10/2016	4.500,00
TOTAL	**78.923,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 9.000,00 (nove mil reais) a Ivani de Oliveira Cleve Costa e R$ 95.000,00 (noventa e cinco mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Ivani de Oliveira Cleve Costa e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.11. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2854-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 004.708/2017-2

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) e Mydhiã Silva dos Santos (CPF 092.618.449-01).

Representação legal: René Ariel Dotti (OAB/PR 2.612) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Ângela Cassia Costaldello (OAB/PR 82.958) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; João Nunes Morais Junior (OAB/PR 68.581), defensor público federal, representando Mydhiã Silva dos Santos (peças 84, 99, 108, p. 7, e 133).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM PROCESSOS DE PAGAMENTO DE BOLSAS E AUXÍLIOS NO ÂMBITO DE UNIVERSIDADE. REVELIA DA PRINCIPAL EXECUTORA DA FRAUDE. INSUFICIÊNCIA DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELA BENEFICIÁRIA DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS PARA ELIDIR OS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE E SUA CULPABILIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DESSAS RESPONSÁVEIS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTAS. SOLICITAÇÃO PARA ARRESTO DE BENS. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE SOBRE A RESPONSABILIDADE DOS DEMAIS GESTORES EM PROCESSO APARTADO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR, que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 121/3):

"INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por determinação do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), no âmbito do processo TC 034.726/2016-0, que tratou de representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na qual foi quantificado o desvio de recursos públicos no valor de R$ 7.343.333,10.

2. A presente tomada de contas especial tem por objeto a análise da responsabilidade pelo débito de R$ 49.000,00 imputado à Sra. Mydhia Silva dos Santos, beneficiária dos pagamentos, em solidariedade com os servidores da UFPR que atuaram nos processos financeiros de pagamento dos benefícios.

HISTÓRICO

3. No processo de representação TC 034.726/2016-1, autuado em decorrência de irregularidades identificadas no processo de fiscalização TC 025.448/2016-1, foram constatados 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento fraudulentos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) da UFPR, a título de bolsas de estudo e de auxílio a pesquisadores, destinados a pessoas que não possuíam qualquer vínculo com a instituição, os quais totalizaram um desvio de recursos públicos da ordem de R$ 7 milhões, no período de 2013 a 2016.

4. No relatório de inspeção daquele processo (peça 51) foi detalhada a forma como se operacionalizou a fraude nos pagamentos de recursos geridos pela PRPPG/UFPR (peça 51, p. 13), identificados os 234 processos de pagamento irregulares (peça 35), delimitado o período em que os desvios ocorreram (20/3/2013 a outubro de 2016), identificados os 27 responsáveis que foram beneficiados pelos recursos desviados (peça 51, p. 5-11), bem como os servidores da PRPPG que atuaram nos processos de pagamento (peça 51, p. 13-15), e quantificado individualmente o débito apurado (peça 51, p. 16-41).

5. O montante de recursos desviados atingiu a cifra de R$ 7.343.333,10, e foi distribuído entre 27 beneficiários que em regra não possuíam curso superior, tampouco estavam cursando qualquer curso universitário, sendo que alguns deles não possuíam sequer o ensino fundamental completo. Foi verificado ainda que a quase totalidade dessas pessoas exerceram ou vinham exercendo atividades que não exigiam qualificação superior, tais como cabelereiro, motorista, pedreiro, faxineiro, dentre outras:

QUADRO 1 – BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS E VALORES RECEBIDOS

BENEFICIÁRIO	CPF	2013 (R$)	2014 (R$)	2015 (R$)	2016 (R$)	TOTAL (R$)
Maria Alba de Amorim Suarez	176.846.921-00	125.800,00	256.339,00	204.750,00	152.600,00	**739.489,00**
Pedro Amorim Suarez Campos	735.765.901-10	69.800,00	226.926,10	202.050,00	139.600,00	**638.376,10**
Cherri Francine Concer	034.275.939-67	111.400,00	224.900,00	179.600,00	108.500,00	**624.400,00**
Andrea Cristine Bezerra	838.510.204-30	108.000,00	201.100,00	186.250,00	93.500,00	**588.850,00**
Daniel Borges Maia	028.259.839-18	99.800,00	213.400,00	176.450,00	93.500,00	**583.150,00**
Dayane Silva dos Santos	048.407.869-09	65.600,00	216.900,00	176.450,00	93.500,00	**552.450,00**
Eder Ribeiro Tidre	048.012.349-76	-	154.900,00	206.950,00	153.500,00	**515.350,00**
Marcos Aurélio Fischer	610.228.969-20	-	146.900,00	184.650,00	115.500,00	**447.050,00**
Paulo Allan Roland Bogado	067.341.559-78	-	73.500,00	128.550,00	116.500,00	**318.550,00**
Maria Eduarda Amorim Suarez Campos	054.964.101-77	-	-	140.250,00	143.600,00	**283.850,00**
Andreia de Oliveira Schlogl	020.085.859-99	55.400,00	90.600,00	62.800,00	64.000,00	**272.800,00**

Carlos Alberto Galli Bogado	470.397.609-91	18.625,00	87.500,00	51.000,00	114.400,00	**271.525,00**
Alceni Maria dos Passos De Oliveira	018.444.519-17	18.500,00	52.500,00	121.900,00	35.500,00	**228.400,00**
Michela do Rocio Santos Notti	003.737.699-38	-	-	81.500,00	119.500,00	**201.000,00**
Elaine Souza Lima Farias	047.801.339-63	-	-	47.150,00	144.000,00	**191.150,00**
Patrícia Vargas da Silva do Nascimento	025.257.901-11	-	-	140.850,00	18.000,00	**158.850,00**
Dirlene Chagas Lima Esmanhotto	479.268.139-15	32.500,00	85.000,00	-	-	**117.500,00**
Joice Maria Cavichon	706.912.319-15	27.050,00	29.500,00	28.400,00	16.245,00	**101.195,00**
Marcio Ronaldo Roland	450.401.419-04	-	-	-	81.000,00	**81.000,00**
Norberto Ferreira dos Santos	611.263.819-34	-	80.000,00	-	-	**80.000,00**
Ivani De Oliveira Cleve Costa	400.823.509-49	7.868,00	23.755,00	21.800,00	25.500,00	**78.923,00**
Eliane Camargo	017.093.199-41	8.875,00	69.500,00	-	-	**78.375,00**
Charlene de Mello	007.176.469-04	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Mydhia Silva dos Santos	092.618.449-01	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Alvadir Batista da Silva	320.451.079-49	28.700,00	18.000,00	-	-	**46.700,00**
Luzinete Damasceno Sampaio	024.267.669-30	-	29.000,00	-	-	**29.000,00**
Arthur Constantino da Silva Filho	199.721.051-72	15.300,00	2.100,00	-	-	**17.400,00**
TOTAL		**793.218,00**	**2.282.320,10**	**2.439.350,00**	**1.828.445,00**	**7.343.333,10**

6. A proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 51 contemplava, em essência, a conversão do processo de representação em tomada de contas especial e a citação dos 27 beneficiários dos recursos desviados solidariamente com os servidores da UFPR que atuaram nos processos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), nas condições de pró-reitor da PRPPG e de chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

7. A decisão prolatada por este Tribunal, por meio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), determinou que fossem instaurados 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário, e que as citações abrangessem também os servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), expandindo assim para 36 os responsáveis solidários pelos débitos (itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão).

8. Foi também decretada cautelarmente, por 1 (um) ano, a indisponibilidade dos bens dos servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento, no limite dos valores sob suas responsabilidades (item 9.5 da decisão – Sessão Ordinária datada de 22/2/2017) e a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes (item 9.6 da decisão), dentre outras.

9. A análise das razões de justificativas dos gestores da UFPR foi realizada naquele processo de representação (TC 034.726/2016-0), tendo sido aplicadas as multas de R$ 10.000,00 ao Sr. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, e de R$ 5.000,00 à Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora

da Proplan, bem como acolhida as razões de justificativas do Sr. Zaki Akel Sobrinho, ex-reitor da UFPR (Acórdão 2530/2017-Plenário).

10. Na instrução inicial do presente processo de tomada de contas especial (peça 60) foram discriminados os recursos públicos transferidos à Sra. Mydhia Silva dos Santos, identificados os servidores da PRPPG e da Proplan que atuaram nos respectivos processos financeiros de pagamento, nos termos do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), e quantificados os valores solidários correspondentes a cada responsável, nos seguintes termos:

3.1 Mydhia Silva dos Santos (CPF 092.618.449-01), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
17/9/2015	13.500,00

3.2 Mydhia Silva dos Santos (CPF 092.618.449-01), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos e Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, nas condições de Pró-Reitor e de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
12/6/2015	13.500,00

3.3 Mydhia Silva dos Santos (CPF 092.618.449-01), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Lucia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00), Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos e Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
17/7/2015	13.500,00

3.4 Mydhia Silva dos Santos (CPF 092.618.449-01), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
19/8/2015	8.500,00

EXAME TÉCNICO

11. Em cumprimento ao Despacho do titular da Secex/PR (peça 62), foi promovida a citação de Mydhia Silva dos Santos (Ofícios 641/2017, peça 64, 1024/2017, peça 105 e 1025/2017, peça 104), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (Ofício 642/2017, peça 65), Edilson Sergio Silveira (Ofícios 644/2017, peça 71 e 880/2017, peça 101), Graciela Inês Bolzon de Muniz (Ofício 643/2017, peça 66), Lucia Regina Assumpção

Montanhini (Ofício 645/2017, peça 67), Júlio Cezar Martins (Ofício 646/2017, peça 68), André Santos de Oliveira (Ofício 647/2017, peça 69) e Denise Maria Mansani Wolff (Ofício 648/2017, peça 70).

12. Apesar de a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 75, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

13. Os demais responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram emitidos e apresentaram suas alegações de defesa conforme documentação detalhada no corpo desta instrução.

14. Todavia, antes de adentrar na análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis, considerando os recorrentes argumentos, cabe tecer algumas considerações sobre os processos em tramitação.

15. O processo de fiscalização iniciado por este Tribunal de Contas da União desencadeou a operação policial denominada de Operação *Research* e a consequente abertura do Inquérito Policial 1655/2016-SR/DPF/PR, da Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000, na 14ª Vara Federal de Curitiba/PR, e a instauração do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 na Universidade Federal do Paraná. Os supracitados processos estão sendo conduzidos e desenvolvidos pelos respectivos órgãos, concomitantemente, dentro das atribuições e responsabilidades de cada órgão.

16. Sobre esse aspecto esclarece-se, desde já, que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

17. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

18. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 7.752/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.475/2015-TCU – 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

19. Assim, esclarece-se desde já que não cabe a suspensão do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU. Tal fato não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias.

Mydhia Silva dos Santos

20. A Sra. Mydhia Silva dos Santos, beneficiária dos pagamentos irregulares, foi citada por meio dos Ofícios 641, 1024 e 1025/2017-TCU/SECEX-PR (peças 64, 105 e 104) em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor total de R$ 49.000,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos (peça 108)

21. A responsável, assistida juridicamente pela Defensoria Pública da União no Paraná, apresentou suas alegações de defesa à peça 108, p. 1-8 e anexou demais documentos a seguir relacionados à mesma peça:

- Extrato bancário da Caixa Econômica Federal do período de junho a setembro de 2015 (peça 108, p. 9);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Mydhia Silva dos Santos (peça 108, p. 10-12);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Marcia Cristina Catapan (peça 108, p. 14-17);

22. Em suas alegações de defesa a responsável registra que não possui qualquer tipo de vínculo com a UFPR, que não tinha conhecimento dos atos ilícitos praticados por meio de sua conta bancária e que foi vítima de uma organização criminosa que se utilizou de seus dados para se beneficiar indevidamente das verbas da universidade sem que ela tivesse conhecimento ou auferisse qualquer proveito da fraude.

23. Transcreve trecho de seu interrogatório prestado à Polícia Federal, no qual fora registrado:

QUE salvo engano no início de 2015, a pessoa MARCIA CRISTINA CATAPAN, solicitou à declarante que procedesse à abertura de uma conta junto à CEP, pois o nome dela estava ‘sujo’ e ela precisava depositar

um dinheiro; QUE ela afirmou que a conta deveria ser junto à CEF; QUE MARCIA, pois ela é madrinha do filho da irmã da interrogada; QUE MARCIA frequentava a casa dos pais da interrogada; QUE procedeu à abertura da conta; QUE logo após receber o cartão do banco o repassou para MARCIA; QUE passado algum tempo, começo a receber mensagem SMS da CEF, indicando a ocorrência de saques na conta, cujo cartão estava na posse de MARCIA; QUE os saques eram diários, e sempre no início da manhã; QUE desconfiou de que pudesse ser algo de ilegal e pediu o cartão de volta para MARCIA; QUE MARCIA demorou a restituir o cartão referido; QUE nunca solicitou um extrato de tal conta; QUE MARCIA nunca comentou com a interrogada qual a origem de dinheiro; QUE MARCIA é pedagoga, tendo um bom relacionamento com a família da declarante; QUE nunca desconfiou que ela pudesse fazer algo de errado; QUE não tinha conhecimento dos valores que ingressaram na conta da interrogada; QUE desconhece os pagamentos recebidos em tal conta referente à UFPR;

(...)

QUE acredita que MARCIA tenha fraudado de alguma forma a UFPR e utilizado a conta da interrogada para perceber os valores; QUE destaca que nunca recebeu valor algum de MARCIA em decorrência da utilização da conta referida; QUE já recebeu valores de MARCIA, mas em razão de corte de cabelo dela: QUE a interrogada possuía salão de beleza; QUE MARCIA era cliente da interrogada; Afirma que foi Marcia Cristina Catapan quem solicitou que abrisse uma conta na Caixa Econômica Federal sob a alegação de que estava com o nome sujo e precisava de uma conta bancária para movimentação de recursos. Em função da relação de confiança que existia entre elas atendeu ao pedido.

24. Afirma que foi Marcia Cristina Catapan quem solicitou que abrisse uma conta na Caixa Econômica Federal sob a alegação de que estava com o nome sujo e precisava de uma conta bancária para movimentação de recursos. Em função da relação de confiança que existia entre elas atendeu ao pedido.

25. Registra que a conta bancária foi utilizada exclusivamente para movimentar os recursos oriundos da UFPR, que era Marcia Catapan que detinha o cartão e a senha da conta e que não obteve para si qualquer benefício em razão da fraude, tampouco tinha conhecimento do uso indevido de sua conta para este fim.

26. Assim, considerando que não foi beneficiária das verbas desviadas, que não participou da fraude perpetrada por terceiros, requer a exclusão de sua responsabilidade sobre os valores que lhe foram imputados e a intimação da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, e a contagem dos prazos processuais em dobro, na forma do inciso I, do art. 44, da Lei Complementar 80/1994.

Análise

27. Em que pese as alegações de defesa apresentadas pela responsável de que desconhecia do esquema fraudulento, de que não se beneficiou dos recursos públicos desviados da UFPR, de que sua conta bancária foi utilizada e movimentada por Marcia Cristina Catapan, a qual tinha a posse de seu cartão e senha, não há nos autos elementos comprobatórios ou evidências capazes de embasar as justificativas apresentadas.

28. No extrato bancário apresentado à peça 108, p. 9, apesar da baixa qualidade do documento, é possível identificar os quatro depósitos efetuados na conta da responsável, nas datas de 16/6/2015 (R$ 13.500,00), 21/7/2015 (R$ 13.500,00), 21/8/2015 (R$ 8.500,00) e 21/9/2015 (R$ 13.500,00).

29. Porém, todos os valores foram sacados em espécie, em valores que variavam entre R$ 1.500,00 a R$ 3.000,00. A inexistência de transferências bancárias nominadas ou de evidências complementares impedem a identificação da possível existência de destinação diversa dada aos recursos desviados da UFPR.

30. Contudo, não foram apresentados pela responsável documentos ou evidências adicionais capazes de excluir sua responsabilidade sobre o recebimento dos recursos desviados da UFPR.

31. Do exposto, não se acolhem as alegações de defesa apresentadas pela responsável, mantendo-se a irregularidade e a consequente imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos públicos desviados, bem como a aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.

Conceição Abadia de Abreu Mendonça

32. A Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 642/2017-TCU/SECEX-PR (peça 65), pelo valor histórico de R$ 49.000,00, em razão de ter dado início aos processos de pagamento mediante a elaboração da relação de beneficiários de bolsas de auxílio a pesquisador, bolsas de estudos, bolsas de estudos no país, bolsas de estudo internacional, bolsas sênior e bolsas de iniciação científica, dentre outras, nos processos de pagamento relacionados na peça 58, a pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, agravado ainda pelo fato de que inexistem processos administrativos que

autorizassem a realização dos pagamentos, bem como documentos que evidenciassem a realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas a UFPR.

Argumentos/Análise

33. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 75, encaminhado para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 117), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 65.

34. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da servidora. De maneira diversa, todas evidências existentes apontam para a conduta dolosa e deliberada da responsável com o intuito de fraudar e desviar os recursos públicos em análise.

35. Ademais, em depoimento prestado a Polícia Federal (peça 118), a Sra. Conceição apresentou detalhes e confessou sua participação espontânea, de forma dolosa, na elaboração e execução dos procedimentos fraudulentos que culminaram no desvio de recursos públicos da universidade em valores que superaram R$ 7 milhões.

36. Este TCU já se pronunciou por diversas vezes a respeito da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 para os casos em que se constata o dolo ou a má-fé do servidor público com o objetivo de se desviar bens ou recursos públicos:

A penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) é aplicada pelo TCU para irregularidades de gravidade extrema, em situações em que se constata o dolo ou a má-fé do responsável para a produção de desvio de bens e valores públicos (Boletim de Jurisprudência 191/2017 - Acórdão 8794/2017 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo)).

A fraude praticada por servidor público no intuito de obter vantagem pecuniária para si é conduta grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/92) (Boletim de Jurisprudência 55/2014 - Acórdão 2445/2014 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)).

37. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos quatro processos de pagamento em análise, pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992 e pela aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Graciela Inês Bolzon de Muniz

38. A Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 643/2017-TCU/SECEX-PR (peça 66), pelo valor histórico de R$ 40.500,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 85 a 98, 112, 113, 115 e 116)

39. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 85 e anexou os demais documentos constantes das peças 86 a 98, bem como alegações complementares juntadas às peças 112, 113, 115 e 116:

- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-01/2011 (peça 86);
- Organograma de concessão de bolsas e bolas-auxílio (peça 87);
- Currículo *Lattes* da Professora Graciela Muniz (peça 88);
- Portarias de nomeação de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e relatório de afastamentos de

Edilson Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG (peça 89);

- Declaração da situação da Sra. Graciela Muniz na UFPR, cursos ministrados e alunos orientados (peça 90);

- Relatório de empenhos emitidos pela PRPPG no período de 2013 a 2016 (peça 91);

- Reconhecimento de Mérito concedido pela UFPR à professora Graciela Bolzon de Muniz em razão de sua atuação como mobilizadora para captação de recursos para construção de obras na UFPR (peça 92);

- Regimento Interno da Pró-Reitoria de Proplan (peça 93);

- Resolução 15/91-CA – Regimento da Reitoria da UFPR (peça 94);

- Interrogatório de Conceição Mendonça à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 95);

- Relatório de pesquisas e pesquisadores de Graciela Muniz (base Orcid – peça 96);

- Interrogatório de Tania Catapan à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 97);

- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-02/2010 (peça 98);

- Declarações emitidas por Conceição Mendonça e Tania Catapan ao longo do período da fiscalização da Secex/PR (peça 112, p. 6-15); e processo administrativo disciplinar e ação de improbidade administrativa promovida pela UFPR em face de Conceição Mendonça, Tania Catapan, dos beneficiários dos recursos e de outras pessoas identificadas no inquérito policial (peça 112, p. 16-83);

- Depoimentos prestados no processo administrativo disciplinar da UFPR por Conceição Mendonça (peça 113, p. 4-16), André de Oliveira Santos (peça 115, p. 7-15), Guiomar Jacobs (peça 115, p. 16-23) e Marcelo Henrique Avila de Matos (peça 115, p. 24-29);

- Decisão Final do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, que decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 116).

40. A Sra. Graciela apresenta inicialmente dados relacionados à estrutura e complexidade da universidade como um todo, seu orçamento, número de servidores e alunos. Na sequência traz informações específicas da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG). Assinala que no período de 2013 a 2016 foram emitidos 9.068 empenhos (peça 91), os quais poderiam incluir vários beneficiários.

41. Acrescenta que o total empenhado foi de R$ 115.172.812.28, o que demandaria uma estrutura administrativa complexa, escalonada e com repartição de competências.

42. No tocante às competências, registra que foi adotado um modelo de formalização dos procedimentos pela Sra. Conceição Mendonça, servidora responsável pela seção de controle e execução orçamentária desde 2004, que decidia quais os documentos que deveriam estar presentes em cada um dos protocolos.

43. Assim, os processos de pagamento eram autuados com papéis que, embora simplórios, eram adequados para transparecer que dispunham de informações verídicas e fidedignas, capazes de ludibriar aqueles que não possuíam experiência burocrático-administrativa.

44. Desta forma, atuando na condição de substituta do ex-pró-reitor em suas ausências, assinava empenhos e praticava atos de liquidação de despesa que dependiam de ato prévio emanado por servidora competente, ocupante de cargo de confiança, com atribuições adequadas à tarefa.

45. Entende que não teria responsabilidade solidária com Conceição Mendonça, uma vez que não se tratava de equívocos comuns, mas de adulteração de informações deliberadamente praticadas pela referida servidora, a qual tornava as informações parcialmente verídicas.

46. Assim, considerando que o ato administrativo precedente foi dolosamente ilícito, praticado com o intuito de enganar o superior hierárquico, não haveria equívoco do controle interno realizado por Graciela, haja vista que os atos praticados por Conceição gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, especialmente pelo fato de a servidora ocupar cargo de confiança.

47. Acrescenta que possuía plena confiança de que os processos que lhe eram encaminhados eram legítimos, haja vista a relação hierárquica que impõe aos servidores o dever de ser leal às instituições a que servirem (Lei 8.112/1990, at. 116, inc. II), bem como o fato de que não haveria nenhum motivo para que desconfiasse da atuação de Conceição, considerando a condição de normalidade na conduta da servidora por mais de uma década atuando no cargo de confiança.

48. Na sequência apresenta aspectos relacionados à organização estrutural da PRPPG regulamentados na Resolução 15/91 e supostamente no Regimento Interno da PRPPG (peças 93 e 94). Todavia, ressalta-se, desde já, que as transcrições apresentadas e o Regimento Interno anexado dizem respeito ao Regimento Interno da

Proplan e não da PRPPG.

49. Com fundamento nos referidos normativos a responsável assevera que não há previsão do cargo de Vice-Pró-Reitor ou Pró-Reitor Substituto, uma vez que a substituição seria eventual ou esporádica, as quais acabaram por se tornar constantes em relação à concessão de bolsas.

50. Adiciona que os processos de concessão de bolsa e bolsa-auxílio lícitos eram devidamente instruídos pelo fato de serem deflagrados pelos programas de pós-graduação, mediante requerimentos e documentação pertinentes, e então encaminhados à Seção de Planejamento e Controle Financeiro para a instrução financeira, momento em que eram praticadas as ilegalidades.

51. Assim, uma vez que as notas de empenho não eram preenchidas com os nomes dos beneficiários, mas com outras expressões, era anexada à nota de empenho uma lista de credores (verdadeiros e falsos) e seus respectivos CPFs, documentos que eram então encaminhados ao Pró-Reitor da PRPPG para assinatura. Haja vista a ausência reiterada do Pró-Reitor, a responsável, com boa-fé e confiante no serviço prestado por Conceição Mendonça, apunha sua assinatura.

52. A seguir apresenta organograma da concessão de bolsas e bolsas- auxílio, anexado também à peça 87, desde a solicitação pelos programas de pós-graduação até o efetivo pagamento no DCF-Proplan, por meio do qual assevera que seria impossível à pessoa que assinava os processos de pagamento, na condição de pró-reitor da PRPPG, exercer um controle procedimental, por três razões básicas:

(...) porque o SIAFI não lhe permite o acesso; porque seria impraticável que um Pró-Reitor, antes de assinar os atos concessivos das bolsas, revisasse cada um dos nomes e CPF dos credores indevidamente, totalizando, em média, cerca de 2.000 mil beneficiários por mês; porque não tinha acesso às listas originais para contrapor aos nomes das listas finais, pois os sistemas não se comunicavam.

53. Considerando os mencionados fatores, afirma que era preponderante a relação de confiança entre os servidores que desempenham suas funções mediante relações de coordenação, haja vista que seria descabido que houvesse a revisão de todos os atos praticados pelo Setor de Planejamento e Controle Financeiro.

54. Acrescenta que nas relações de subordinação da estrutura administrativa, ao se delegar competências à servidora, que passa a ocupar cargo de confiança, passa-se também um ‘carimbo’ que atesta a confiança da Administração Pública, que não poderia ser questionada sem fundada desconfiança.

55. Assim, a Sra. Graciela entende que não pode ser responsabilizada pelo fato de que a servidora Conceição gozava de confiança legítima conferida por atos administrativos de *outrem* (peça 89), percebendo vencimento de cargo em comissão por mais de doze anos, e que somente desconfiança fundada poderia levar à pratica de ato contra Conceição Mendonça.

56. Sobre esse aspecto, transcreve trecho do Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

57. Assim, considera que seria desarrazoado responsabilizar o dirigente máximo da autarquia por atos criminosos dos escalões inferiores, cometidos por servidores que sequer estavam sob sua subordinação e que, ainda que estivessem, os julgados recentes do TCU estariam se pronunciando no sentido da inexistência de responsabilidade da chefia por ato de seus subordinados, a exemplo do exposto no Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

58. Adiciona que a responsável não escolheu, nomeou ou manteve Conceição no cargo em confiança que a servidora exercia e que desconhecia os atos ilegais praticados, conforme registrado em depoimento prestado por Conceição à Polícia Federal:

(...) que Edilson Sérgio Silveira [então Pró-Reitor] nada sabia a respeito das fraudes, Graciela Inês assinou a maioria dos processos, porque Edilson estava sempre viajando, que ela também nada sabia a respeito das fraudes (...)

59. Ao final, requer, dentre outros, o arquivamento do processo ou seu sobrestamento, enquanto tramitar o processo criminal (autos 05.2017.4.04.7000 da Justiça Federal do Paraná).

Análise

60. A ex-pró-reitora substituta da PRPPG foi citada no presente processo de tomada de contas especial em razão de ter atestado de forma irregular a liquidação da despesa nos três processos financeiros em que foram realizados pagamentos irregulares em favor de Mydhia dos Santos, no valor total de R$ 40.500,00, por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

61. Esclarece-se que a responsável não está sendo chamada a responder pelos atos emanados pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG), seja por culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*,

tampouco infere-se que a ex-pró-reitora substituta tenha participado do esquema criminoso implantado na PRPPG, mas sim em razão da conduta descrita no ofício citatório, acima reproduzida de forma resumida.

62. Não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 118), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora substituta na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenadora de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

64. Desta forma, ainda que a ex-pró-reitora não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que a responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado se considera inconcebível que tenha atestado a regular liquidação da despesa de todos os 215 (duzentos e quinze) processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

65. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

66. Frise-se que a atuação da ex-pró-reitora no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura nas 215 (duzentas e quinze) relações fraudulentas de beneficiários, ao longo de quatro anos, a ex-pró-reitora atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deveriam ser pagas.

67. Ademais, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não eram adequados, como justifica a responsável. Não havia nos processos qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60).

68. De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos supracitados documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

69. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de presunção de veracidade e legitimidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. A suposta presunção não seria absoluta, além de que, no caso sob análise, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções.

70. Deste modo, a mera aposição da assinatura por parte da responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos. Destaque-se que não se trata de questionar os atos realizados pela servidora subordinada que atuava na função de confiança de chefe da UOF/PRPPG, mas sim de atuar em conformidade com os normativos que regem os procedimentos relacionados à regular execução das despesas públicas, no presente caso a regular liquidação das despesas.

71. Efetivou-se na PRPPG uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

72. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 118):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como

um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

73. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que, ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

74. Registre-se, por fim, que em 16/3 e 27/3/2018 foram anexados aos autos dessa TCE o Relatório Final e a Decisão Final exarados no Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, no qual se decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peças 116 e 120).

75. Contudo, não foram identificados naquele processo elementos capazes de excluir a responsabilidade da Sra. Graciela em relação ao presente processo de TCE que tramita nesta Corte de Contas. Assim, considerando-se a independência das instâncias, mantém-se o entendimento até aqui exposto.

76. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

77. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça e os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora substituta da PRPPG (Denúncia MPF - peça 119), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

78. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

79. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Cabe lembrar que o ex-pró-reitor titular da PRPPG, Sr. Edilson Silveira, foi condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

80. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pela ex-pró-reitora seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte da ex-pró-reitora, mas também uma

ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

81. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitora substituta da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta da PRPPG está sendo responsabilizada nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de três processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 40.500,00, e que é responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista que está sendo responsabilizada por ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 6.946.133,10.

Edilson Sergio Silveira

82. O Sr. Edilson Sergio Silveira, Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, foi citado por meio dos Ofícios 644 e 880/2017-TCU/SECEX-PR (peças 71 e 101), pelo valor histórico de R$ 8.500,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 109 a 111)

83. O responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 116, p. 1-48, e demais documentos anexados nas peças 109 a 111:

- Documentos que atestam que Edilson Silveira não atuou em todos os processos de pagamento que lhe foram imputados (peça 116, p. 49-54);
- Currículo *Lattes* do Professor Edilson Silveira (peça 109, p. 55-72);
- Resolução UFPR 10/2015-Coplad que estabelece o Regimento Interno e o Organograma da Auditoria Interna da UFPR (peça 109, p. 73-84);
- Relatório 201601667 da Controladoria Geral da União no Estado do Paraná (peça 109, p. 85-127);
- Ofícios, e-mails e informações extraídos da rede social *Facebook* relativos ao período da fiscalização do TCU (peça 109, p. 128-150);
- Denúncia formulada pelos gestores da UFPR à Polícia Federal em 2/12/2016 (peça 109, p. 151-168 e peça 110, p. 1-123);
- Solicitação de abertura de processo administrativo disciplinar contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan em 5/12/2016 (peça 110, p. 124-125);
- Portaria de instauração de processo administrativo disciplinar datado de 16/12/2016 (peça 110, p. 126-127);
- Portarias de exoneração das funções de confiança exercidas pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan publicada em 7/12/2016 (peça 110, p. 128-129);
- Depoimento da Sra. Conceição Abadia Abreu Mendonça na Polícia Federal (peça 110, p. 130-162);
- Declarações do ex-reitor Zaki Akel Sobrinho (peça 110, p. 163-165);
- Declarações do reitor Ricardo Marcelo Fonseca (peça 110, p. 166-169);
- Depoimento de Vania Aparecida Vicente, coordenadora geral dos cursos de pós-graduação, de setembro de 2013 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 110, p. 170-177 e peça 111, p. 1-4);
- Depoimento de Silvia Kikuchi Igarashi, administradora lotada na Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 111, p. 5-12);
- Depoimento de Claudia Pereira Krueger, coordenadora da Unidade de Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de 2008 a 2010, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64

instaurado pela UFPR (peça 111, p. 13-19);

- Depoimento de Sergio Scheer, pró-reitor da PRPPG, de janeiro de 2009 a março de 2013, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 111, p. 20-31);

- Depoimento de Maria de Fatima Montovani, coordenadora da Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de junho de 2010 a maio de 2014, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 111, p. 32-41);

- Depoimento de Mariluci Alves Maftum, coordenadora da unidade de Iniciação Científica (IC) da PRPPG, de abril de 2014 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 111, p. 42-50);

- Relatório e Decisão Final do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, no qual se decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 120).

84. Em suas alegações de defesa o Sr. Edilson Silveira requer a exclusão de sua responsabilidade sobre o processo financeiro de pagamento denominado 'PAGAMENTO DE BOLSA DE ESTUDOS INTERNACIONAL REF. JUL/15, PROC 206634/15-91, PRPPG', no qual foi autorizado o pagamento de R$ 8.500,00 à Sra. Mydhia Silva dos Santos. Registra que, embora conste seu nome no processo de pagamento, não assinou a liquidação desta despesa, a qual teria sido liquidada pela Professora Graciela Muniz, conforme assinatura aposta no processo.

85. Na sequência o ex-pró-reitor da PRPPG apresenta um breve histórico de sua atuação discente e docente, desde sua graduação no curso de física na Unicamp até a realização de seu Pós-Doutorado nos Estados Unidos, sua aprovação em concurso público da UFPR em 1999 e sua vasta produção acadêmica, conforme evidencia seu currículo *lattes* (peça 109, p. 55-72).

86. Registra que foi convidado em 2013 pelo ex-reitor Zaki Akel Sobrinho para assumir o cargo de Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UFPR (PRPPG) com a missão de aprimorar os programas de pós-graduação da universidade, que nas avaliações da Capes estavam em posição inferior aos estados vizinhos do sul e sudeste.

87. Tendo em vista esse objetivo, teria realizado uma gestão voltada à melhoria da qualidade das pesquisas na UFPR, por meio da celebração de parcerias com outras instituições nacionais e internacionais, de modo que viajava com frequência para participar de diversos fóruns, conselhos e comissões, além de integrar e de exercer funções de direção e de presidência nestes fóruns, conselhos e comissões. As frequentes viagens que realizava seriam um dos motivos que levaram a pró-reitora substituta, Graciela Muniz, a assinar a quase totalidade dos processos de pagamento.

88. Assinala que o Relatório da CGU (peça 109, p. 85-127) atesta o êxito de seu trabalho, haja vista o atingimento da maioria das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional, relativas à pesquisa e pós-graduação, bem como os demais avanços alcançados.

89. Além disso, no que concerne ao controle, registra que a CGU referendou a eficiência do Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), implantado pela PRPPG durante sua gestão.

90. Na sequência passa a tratar da fraude que teria sido engendrada pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da Seção de Controle da PRPPG há 13 anos, em conluio com a servidora Tania Catapan, secretária da PRPPG e servidora púbica desde 1976, especialmente com recursos oriundos do Programa de Apoio à Pós-graduação (Proap).

91. Registra que os auxílios financeiros concedidos por meio do Proap, regulamentado pela Portaria Capes 156/2014 (peça 7), são destinados a apoiar os programas de pós-graduação, propiciando material de consumo, passagens, diárias, alimentação e outros serviços necessários ao desenvolvimento de uma pesquisa e tem valores variáveis, de forma diversa das bolsas de estudos concedidas aos alunos matriculados nos programas de pós graduação *stricto sensu*, regulamentados pela Resolução UFPR 65/09-Cepe (peça 6), que tem valores fixos.

92. Assim, considera que o fato de o auxílio a ser pago em dado momento ser superior ao valor de uma bolsa não seria indicativo de fraude, haja vista que o auxílio financeiro a pesquisador concedido pelo Proap pode superar esse valor, a depender do custo do equipamento a ser adquirido, do valor do livro a ser editado, das despesas necessárias à participação de evento no exterior, etc.

93. Na sequência passa a tratar dos procedimentos relacionados à concessão do auxílio financeiro. Informa que o processo de concessão de auxílios a pesquisadores inicia com a solicitação escrita de determinado

Programa de Pós-Graduação à PRPPG. Essa solicitação daria início a um processo administrativo físico. Competia à Sra. Conceição Mendonça, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, cadastrar o destinatário do auxílio no Siafi.

94. Esse processo administrativo seria então arquivado pelas Sras. Tania Catapan e Conceição Mendonça e autuava-se o processo financeiro, também em meio físico, com a solicitação de pagamento (peça 36). O processo financeiro era então por ela assinado, remetido ao pró-reitor da PRPPG para sua assinatura e, na sequência, encaminhado à Proplan para efetivação do pagamento.

95. Acrescenta que, conforme registrado pela Sra. Conceição Mendonça em seu depoimento à Polícia Federal (peça 110, p. 130-162), ela e a servidora Tania Catapan teriam forjado um processo administrativo fraudulento em março de 2013, tendo como beneficiários falsos pesquisadores com currículos igualmente falsos, e na sequência dado início ao processo financeiro de pagamento. Uma vez que obtiveram sucesso, reiteraram a fraude mês a mês até serem descobertas no final de 2016.

96. Na sequência passa a tratar dos fatos ocorridos em decorrência do início da auditoria do TCU, bem como de sua atuação, juntamente com a pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, e com a chefe da auditoria interna, Sra. Luciane Linczuk, na elucidação dos fatos apontados pela equipe de auditoria do TCU.

97. Registra que, de início, passou a cobrar insistentemente para que a Sra. Conceição Mendonça entregasse a documentação solicitada pelo TCU (peça 109, p. 135-139). Diante da falta de resposta e não tendo também encontrado os currículos solicitados, solicitou ao setor de informática informações sobre as pessoas relacionadas pelo TCU (peça 117, p. 25-43), o qual informou que inexistiam referências às pessoas relacionadas.

98. Acrescenta que passou então a buscar os beneficiários dos auxílios no Facebook e identificou a relação e amizade de vários beneficiários com as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 109, p. 140-150). O passo seguinte tomado pelo Sr. Edilson Silveira juntamente com a Sras. Lucia Montanhini e Luciane Linczuk foi a verificação dos valores recebidos pelos beneficiários no site do Portal da Transparência desde o ano de 2013, o que teria ampliado o escopo que vinha sendo investigado pelo TCU (2015-2016).

99. Registra que, diante de todas as provas levantadas, os servidores oficiaram o Reitor da UFPR e no dia seguinte, em 2/12/2016, a documentação foi entregue ao Superintendente da Polícia Federal (peça 109, p. 151-168 e peça 110, p. 1-123). Posteriormente, em 5/12/2016, a formulação da denúncia à Polícia Federal foi comunicada ao TCU (peça 4).

100. Na sequência, em 5/12/2016, o Sr. Edilson Silveira teria solicitado à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas a abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 110, p. 124-125), cuja instauração se deu em 16/12/2016 (peça 110, p. 126-127), e em 7/12/2016 as duas servidoras foram exoneradas das funções de chefia que exerciam (peça 110, p. 128-129).

101. Sobre os controles assegura que não houve omissão ou falta de controle. Afirma que os controles existiam, mas não foram capazes de detectar a fraude.

102. Especificamente em relação à inexistência dos processos administrativos de concessão do auxílio, registra que as duas servidoras encarregadas de receber e arquivar tais processos estavam acumpliciadas para lesar o erário. Registra que as únicas alternativas seriam a existência de um terceiro servidor fiscalizando ambas, o que também poderia ser inefetivo ou ainda a participação do responsável, na qualidade de pró-reitor, examinar um a um todos os processos administrativos de concessão de bolsas e auxílio, hipótese em que a atividade finalística da PRPPG ficaria prejudicada.

103. Adiciona a sua defesa fotografia do ano de 2012 em que as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan aparecem com imensa pilha de documentos para serem assinados pelo pró-reitor da PRPPG, o que inviabilizaria o exame pormenorizado de cada um desses documentos, razão para a necessidade da segmentação de funções entre os servidores dentro da estrutura hierárquica da PRPPG.

104. Acrescenta trechos de depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 110, p. 170-177 e peça 111), instaurado pela UFPR, nos quais os depoentes relatam o elevado volume e a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, a necessidade de delegação de funções e responsabilidades aos subordinados com base na premissa de se confiar nos trabalhos por eles realizados, e a impossibilidade de se verificar e controlar tudo.

105. Aduz que ainda que conferisse um a um os processos administrativos, ainda assim a fraude não seria evitada, haja vista que no início os processos administrativos foram forjados e os currículos falsificados. Inclusive, mesmo o currículo lattes não seria imune a fraudes, já que as informações nele inseridas são auto declaratórias.

106. Argumenta ainda que a criação de novas instâncias de controle dificultaria o trabalho daqueles que pretendem praticar uma fraude, porém dificilmente iriam impedir completamente a possibilidade de desvios e ainda poderiam trazer consigo a externalidade negativa de inviabilizar o atingimento da finalidade dos auxílios em razão da demora na sua concessão, a exemplo da participação em um congresso ou evento.

107. Discorda da informação registrada na instrução da Secex/PR acostada à peça 51, p. 15, de que os cerca de R$ 7 milhões desviados representariam 30% dos recursos destinados ao pagamento de bolsas na PRPPG, argumentando que em entrevista coletiva o atual reitor, Professor Ricardo Marcelo Fonseca consignou que 'de 2013 a 2015, houve movimentação de R$ 725 milhões em bolsas e auxílios de pesquisa na universidade e que o montante desviado – R$ 7,3 milhões – significa 1% do total'.

108. Reafirma que o desvio ocorreu devido ao fato de que as duas servidoras experientes, que ocupavam postos importantes, que conheciam os meandros do sistema e deveriam realizar o controle cometeram um crime. Além disso, acrescenta que a Sra. Conceição Mendonça conhecia o sistema como ninguém, pois trabalhava na Seção de Controle, Orçamento e Finanças da PRPPG desde 1995 e exercia a chefia da seção desde 2004, passando pelo mandato de três reitores, conforme corroboram trechos dos depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 110, p. 170-177 e peça 111), nos quais os depoentes acrescentam ainda que jamais evidenciaram erros ou irregularidades nos procedimentos realizados por Conceição

109. Argumenta que a responsabilidade pelas fraudes compete exclusivamente às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan. A primeira por exercer a chefia da unidade responsável pela prestação de contas e administração de programas de auxílios e a segunda por ter agido como cúmplice da primeira, na condição de Chefe da Secretaria da PRPPG.

110. Quanto à sua conduta, assevera que não pode ser responsabilizado por atos dolosos praticados pelas servidoras, pois conforme preceitua o 'Decreto-Lei 200/67, art. 80, § 2º, 'o ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas'.

111. Discorre sobre o 'princípio da confiança legítima', incidente no âmbito das organizações, que se destinaria a conferir às pessoas a possibilidade (se não o dever) de confiar em que as demais pessoas não cometerão atos ilícitos, ou seja, que pautarão seus comportamentos conforme as normas jurídicas, princípio que no presente caso atuaria como excludente de tipicidade da imputação feita ao responsável, haja vista os depoimentos prestados no procedimento disciplinar da UFPR (peça 110, p. 170-177 e peça 111) que sustentam que as servidoras gozavam da confiança de toda a comunidade acadêmica.

112. Trata também do princípio da pessoalidade ou intranscendência da pena (CF, art. 5º, XLV), segundo o qual não poderia ser responsabilizado por atos e crimes praticados exclusivamente por Conceição e Tânia.

113. Acrescenta que os atos de Conceição, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, diante dos quais era lícito ao ex-pró-reitor presumir que os processos financeiros estavam em conformidade com a lei, uma que não existiam indícios em sentido diverso.

114. Na sequência, apresenta tópicos jurisprudenciais e legais a respeito da importância da desconcentração administrativa e da impossibilidade de sua responsabilização por atos ilícitos praticados por seus subordinados, inclusive trecho do voto condutor do Acórdão 2.098/2007-TCU-1ª Câmara de lavra do Ministro Relator Augusto Nardes.

115. Sobre a vedação à responsabilidade objetiva, reafirma que não é autor dos atos criminosos, sendo inconcebível sua responsabilização por atos praticados por terceiros. Sobre esse aspecto traz decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que se opõem à responsabilização objetiva de gestores em razão da mera subordinação hierárquica (criminal e de improbidade administrativa).

116. Acrescenta que a responsabilidade no âmbito do TCU é subjetiva e que a jurisprudência exige, para que se possa concluir pela necessidade de apenação do gestor, a existência da irregularidade, autoria do ato examinado, culpa do agente e grau de culpa do agente. Entende que a irregularidade houve, porém a autoria seria exclusiva das servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan e que o ex-pró-reitor da PRPPG não teria sido omisso, não podendo ser responsabilizado por pretensa negligência.

117. Informa que quando assumiu a função de pró-reitor da PRPPG, em abril de 2013, todos os procedimentos administrativos de concessão e pagamento de auxílios estavam estabelecidos há vários anos e cumpriam as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR, de modo que na condição de homem médio, não haveria razão plausível para que modificasse os procedimentos. Além disso, entende que se

houvesse alguma necessidade de alteração nos procedimentos os órgãos de controle, a exemplo do TCU, CGU e da própria Auditoria Interna da Universidade, o teriam alertado.

118. Adiciona que a Sra. Conceição Mendonça desempenhava as mesmas atribuições há vinte anos, sendo dez anos na condição de chefe da unidade, não havendo razão objetiva para desconfiar de sua idoneidade ou para substitui-la, conforme corroboram as declarações apresentadas pelo ex-reitor, Professor Zaki Akel Sobrinho e do atual reitor, Sr. Ricardo Marcelo Fonseca.

119. Registra que, não obstante todo o exposto, com o intuito de aprimorar a prestação dos serviços, informatizar os procedimentos e unificar os sistemas, o que reflexamente poderia evitar a ocorrência de fraudes, estava em gestação no âmbito da PRPPG a inserção de novas funcionalidades no Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), sendo que uma delas era a inclusão de um módulo de execução financeira dos investimentos em pesquisa, conforme noticiado em 14/7/2016.

120. Assim, considera um equívoco a conclusão registrada na matriz de responsabilidades (peça 59), na coluna culpabilidade, que 'não há no presente momento evidências da existência de boa-fé do responsável, sendo razoável que o gestor tivesse adotado conduta diversa'.

121. Sobre o tema, registra que a presunção da boa-fé é um dos princípios basilares do ordenamento jurídico, sendo uma das vertentes da garantia constitucional da presunção de inocência. Sendo assim, não caberia ao servidor demonstrar à Administração a boa-fé de sua conduta, mas sim a quem acusa desconstruir a presunção, mediante prova da voluntariedade da conduta e a intenção efetiva de lesar o erário.

122. Refuta ainda a alegação da existência de negligência no seu comportamento pelo fato de que tão logo surgiram os indícios de fraude, decorrente da auditoria da Secex/PR, teria autuado prontamente para apurar o crime em toda sua extensão reunindo provas de sua autoria e materialidade.

123. Registra que em decorrência de sua colaboração com os órgãos de controle o âmbito de apuração da fraude foi ampliado para o ano de 2013, foi identificado o envolvimento da Sra. Tania no esquema e se estabeleceu os vínculos pessoais entre as servidoras e os falsos pesquisadores.

124. Acrescenta que uma vez constatado o crime tomou as medidas que lhe cabiam, levou o fato à Polícia Federal e ao TCU e solicitou a instauração de processo administrativo disciplinar e a exoneração das servidoras de suas funções.

125. Sobre esse aspecto traz enunciado colhido da jurisprudência do TCU segundo o qual não se poderia atribuir responsabilidade ao gestor por falha procedimental de seus subordinados, cujo saneamento foi promovido pelos responsáveis tão logo tiveram conhecimento da ocorrência, o que afasta a incidência de multa por culpa in vigilando' (Acórdão 3778/2014-Primeira Câmara – Ministro Walton Alencar Rodrigues). Acrescenta que no caso vertente sequer se trata de falha procedimental, mas de crime doloso no qual os servidores buscavam ocultar os elementos que pudessem indicar sua prática.

126. Por fim requer, dentre outros, a exclusão sumária dos valores referentes ao processo n. 206634/15-91 imputados ao responsável, o acolhimento das alegações de defesa e o arquivamento do processo.

Análise

127. Registre-se inicialmente que o responsável foi ouvido também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

128. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

129. No presente processo de tomada de contas especial o ex-pró-reitor da PRPPG foi citado especificamente em relação ao processo de pagamento concedido em favor de Mydhia dos Santos, em que atestou a liquidação das despesas por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

130. Acata-se o pedido de exclusão da responsabilidade do Sr. Edilson em relação ao processo financeiro de pagamento n. 206634/15-91 (peça 109, p. 51-54), no valor de R$ 8.500,00, haja vista que embora conste seu nome e matrícula na relação de beneficiários (peça 109, p. 54), a assinatura aposta sobre o carimbo do Sr. Edilson, a qual representa o atesto de liquidação da despesa, pertence à ex-pró-reitora substituta da PRPPG, Sra.

Graciela Inês Bolzon de Muniz.

131. Assim, inexiste no presente processo de TCE qualquer responsabilidade do Sr. Edilson Silveira em relação à liquidação das despesas nos processos de pagamento que tiveram como beneficiária a Sra. Mydhia dos Santos.

132. Do exposto, conclui-se pelo acolhimento das alegações de defesa do ex-pró-reitor da PRPPG.

Diretores do Departamento de Finanças e Controle (DCF/Proplan)

133. Considerando que os servidores que atuaram na condição de diretores do DCF foram citados em razão da mesma conduta, divergindo somente em relação aos processos financeiros em que atuaram e ao valor do débito, bem como a similaridade das informações apresentadas pelos servidores, as quais em geral eram praticamente idênticas, salvo poucas informações adicionais apresentadas individualmente, seus argumentos e as análises das alegações de defesa serão agrupadas e sintetizadas em conjunto neste tópico.

134. Os servidores, na condição de diretores DCF/Proplan, foram citados em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, tais como o contrato, ajuste ou acordo firmado, comprovação do desenvolvimento ou da realização de pesquisas, estudos ou serviços executados, de forma que não era possível apurar a veracidade da origem, do objeto e do montante a ser pago, bem como do direito adquirido pelos credores relacionados, em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F).

André Santos de Oliveira

135. O Sr. André Santos de Oliveira foi citado por meio do Ofício 647/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico de R$ 22.000,00, pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em dois dos quatro processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Mydhia dos Santos.

Denise Maria Mansani Wolff

136. A Sra. Denise Maria Mansani Wolff foi citada por meio do Ofício 648/2017-TCU/SECEX-PR (peça 70), pelo valor histórico de R$ 13.500,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em um dos quatro processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Mydhia dos Santos.

Júlio Cezar Martins

137. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 646/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico total de R$ 35.500,00, sendo que, em razão da conduta supracitada, pelo valor de R$ 13.500,00, especificado no subitem 3.2 da instrução inicial (peça 60), pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em um processo financeiro de pagamento concedido à Sra. Mydhia dos Santos.

Argumentos

138. O Sr. André Santos de Oliveira apresentou suas alegações de defesa à peça 79, o Sr. Júlio Cezar Martins à peça 73 e a Sra. Denise Maria Mansani Wolff à peça 80.

139. O Sr. Júlio Cezar Martins foi também citado, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto, pela autorização dos pagamentos irregulares, no valor de R$ 35.500,00, os quais englobam o valor de R$ 13.500,00, haja vista que neste processo o servidor atuou tanto como diretor do DCF quanto como pró-reitor da Proplan. A conduta caracterizada pela autorização dos pagamentos irregulares será analisada neste processo em tópico subsequente.

140. Foi registrado pelos responsáveis que o DCF/Proplan não possui competência legal para fiscalizar requisitos acadêmicos dos projetos educacionais desenvolvidos pela PRPPG e que de acordo com as Normas de Execução Orçamentaria e Financeira (NEOF) a missão da Proplan não lhe permite fiscalizar critérios e assuntos de escopo acadêmico, a exemplo do destino das bolsas de estudos, limitando sua competência a contabilização dos pagamentos empenhados e liquidados pela PRPPG e demais pró-reitorias, uma vez que se tratam de unidades administrativas independentes que se reportam diretamente à Reitoria, com autonomia para gerir seus orçamentos.

141. Apresentam também a definição de diversos conceitos retirados da IN 10/1991, do Departamento do

Tesouro Nacional (Manual de Despesas da União) e explanações sobre conceitos relacionados à despesa pública, suas etapas e seus estágios e reafirmam, no tocante a liquidação das despesas, que os servidores lotados no DCF não detinham qualquer gerenciamento sobre as despesas da PRPPG, uma vez que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações daquela pró-reitoria, não havendo permissão legal para que a Proplan/DCF exorbitasse de sua competência.

142. Registram que o sistema de gestão adotado pela UFPR ocorre por descentralização de créditos orçamentários e que as unidades administrativas (pró-reitorias) efetuam a movimentação de sua parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que possam executar, independentemente, as despesas orçamentárias, cabendo à Proplan/DCF a compatibilização do fluxo de pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste das despesas fixadas às novas projeções de resultados, naquilo que se denomina programação orçamentária e financeira.

143. Ou seja, a natureza jurídica do DCF/Proplan seria voltada para a contabilização dos recursos destinados em orçamento para todas as unidades administrativas da UFPR, sem que pudessem intervir nas decisões da PRPPG, tampouco fiscalizar critérios acadêmicos para concessão de benefícios e vantagens daquela pró-reitoria.

144. Defendem que seria ilícito imputar aos servidores lotados no DCF o ressarcimento por valores malversados por autoridades responsáveis pela PRPPG, considerando que o TCU teria conhecimento de quem seriam os responsáveis e seus níveis de competência na universidade, conforme rol de responsáveis cadastrado no Siafi, nos termos do art. 2º, caput, da Lei Orgânica do TCU e art. 190, do Regimento Interno do TCU, cuja abrangência se restringiria, *a priori*, aos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas, dentre outros responsáveis por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, conforme art. 10 da IN TCU 63/2010.

145. Transcrevem as responsabilidades da Proplan e do DCF registradas no sítio www.proplan.ufpr.br/portal/sobre-a-proplan, reforçando que a Proplan não é a unidade ordenadora das despesas efetuadas pela PRPPG, a qual agiria com independência financeira e administrativa.

146. Apresentam também transcrição dos itens da NEOF que descrevem os itens que deverão constar dos processos de pagamento de bolsas (peça 34, p. 45 e 52):

Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de bolsas deverão conter:

11.71 - Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos e o **mês de competência**;

11.72 - Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73 - O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.

I. A LC só será necessária quando houver mais de 1 (um) bolsista no processo.

Os itens 11.12 a 11.14:

Dos processos em Geral

Todos os processos deverão conter:

11.12 - Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13 - Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

11.14 - Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

(...)

147. Reafirmam assim que a verificação dos processos financeiros de pagamento realizada pelo DCF/Proplan é limitada, restringindo-se à análise de documentação contábil e financeira, em momento posterior ao atesto e à liquidação da despesa pelo pró-reitor da PRPPG, não havendo permissão legal para que os servidores do DCF fiscalizassem currículos e critérios acadêmicos para concessão de benefícios educacionais.

148. Adicionam que os processos de pagamento enviados pela PRPPG eram simplíssimos, contendo de duas a três folhas, sendo de competência do DCF apenas conferir dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

149. Alegam que uma vez liquidada a despesa pelo ordenador de despesas da PRPPG, tinham o dever funcional de atestar o cumprimento dos termos contratuais, ajustes e contratos, não podendo impedir o curso dos processos sob sua responsabilidade, haja vista que as despesas haviam sido empenhadas e liquidadas pela PRPPG, de forma que haveria aparência de legalidade aos processos, cabendo aos responsáveis apenas dar

tratamento aos aspectos contábeis e financeiros.

150. Nesse aspecto voltam a enfatizar que este Tribunal cometeria equívoco neste processo por não compreender os estágios da despesa pública ao impor indevida responsabilidade aos servidores lotados no DCF, uma vez que estes não possuíam competência para empenhar e liquidar despesas.

151. Enfatizam que não haveria indícios mínimos que comprovassem o envolvimento dos responsáveis no desvio de verbas públicas, tampouco que tenham se beneficiado do desfalque promovido pelos servidores da PRPPG.

152. Argumentam que o presente processo de TCE não delimita o delito praticado pelos responsáveis, bem como não traz elementos de fato e de direito suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, nos termos do art. 5º, § 1º, incisos I a III, da IN TCU 71/2012.

153. Arguem que a tomada de contas especial possui natureza jurídica de direito penal, haja vista a possibilidade de aplicação de penalidades e da imposição de ressarcimento, de modo que não seria possível ao Poder Público, baseado em provas frágeis e em auditoria, reconhecer no procedimento de tomada de contas especial a responsabilidade funcional do servidor público.

154. Alegam uma suposta ausência de tipificação nas condutas indicadas, em contrariedade ao art. 4º da IN TCU 35/2000, a exemplo do exposto seria a utilização da expressão 'desconformidade com as normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O. F.)' no mandato de citação, de forma genérica, em afronta ao princípio da tipicidade e consequentemente à segurança jurídica.

155. Além disso, defendem que ao contrário do que fora registrado por este Tribunal, os servidores da Proplan/DCF teriam agido exatamente de acordo com as NEOF, motivo pelo qual a presente TCE seria absolutamente inepta, pois contrariaria os procedimentos estabelecidos e aprovados.

156. Acrescentam que incluir os responsáveis no mesmo 'projeto' de atos dolosos e eivados de má-fé levados a efeito por servidores da PRPPG, cujo objetivo foi assaltar os cofres públicos em proveito próprio e de seus comparsas seria inaceitável, haja vista que agiram dentro de suas competências e atribuições e com base em entendimento jurídico margeado de razoabilidade.

157. Consideram incompreensível a aplicação do instituto da solidariedade ao presente caso, por entender que os servidores da Proplan/DCF agiram de forma reta e proba, não tendo participado da trama criminosa, tampouco se beneficiado do expressivo numerário desviado, ao contrário dos servidores da PRPPG. Argumentam ainda que a auditoria, bem como a presente TCE, não avaliou os elementos de dolo e culpa, os quais deveriam ser o núcleo da responsabilização administrativa.

158. Argumentam que, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica do TCU, o responsável solidário seria todo o agente que deu causa ao dano juntamente com outra pessoa. No presente caso seriam os servidores da PRPPG, agentes públicos que arquitetaram o esquema de desvio de verbas e os coautores, terceiros que se beneficiaram indevidamente dos recursos públicos.

159. Defendem que para que se caracterize a solidariedade haveria de se ter conjunção de interesses e o imprescindível estabelecimento de vínculos entre aqueles que agem para a lesão ao erário, bem como a comprovação da existência de má-fé ou dolo, mediante ato consciente, orientado e desonesto do servidor. Além disso, justificam que não descumpriram seus deveres legais, não havendo na presente TCE registro de um único ato de burla, fraude ou ofensa à lei, restringindo-se a apontar nomes e valores.

160. Reforçam que não há no presente processo de tomada de contas especial indícios de que tenham se beneficiado do desvio de verbas e da conspiração tramada entre os servidores da PRPPG e os hipotéticos bolsistas, de forma que seria inaceitável admitir que teriam que devolver tais valores, já que não foram beneficiados bem como não contribuíram para o desfalque.

Análise

161. Inicialmente, antes de entrar no mérito das alegações de defesa dos responsáveis pertinentes à conduta descrita no documento citatório, cabe alguns esclarecimentos em relação a aspectos registrados pelos responsáveis em sua defesa.

162. Nos termos do art. 71, II, da CF/1988 compete ao TCU ' julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público'.

163. O art. 5º, I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1° desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou

que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

164. Assim, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, agente público ou privado, que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário está sujeito à jurisdição e pode ser responsabilizado pelo TCU.

165. A IN TCU 63/2010 citada pelos servidores, trata especificamente das normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão a serem apresentados anualmente ao TCU. O art. 2º, *caput*, da Lei Orgânica do TCU e o art. 190, do Regimento Interno do TCU, fazem referência ao rol de responsáveis das unidades jurisdicionadas ao Tribunal que terão suas contas julgadas regularmente, não representando este rol de responsáveis qualquer limitação à possibilidade de responsabilização por este Corte de Contas.

166. Outrossim, ao contrário do alegado pelos responsáveis, não só pode como deve o TCU reconhecer a responsabilidade funcional de servidor público, como de qualquer outro responsável (CF/1988, art. 71, II), com base em evidências processuais ou coletadas em auditoria, respeitado o contraditório e a ampla defesa, e aplicar as penalidades previstas em sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992, arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 61).

167. Para que possa ser realizada a análise das alegações de defesa dos servidores é necessário inicialmente destacar que os responsáveis estão sendo ouvidos especificamente em razão de terem registrado, nos processos financeiros de pagamento em que atuaram, a declaração de que 'o presente Processo foi devidamente examinado quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir'.

168. A conduta atribuída aos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF/Proplan está precisamente delimitada no ofício citatório: 'em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, (...) declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, (...) em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F)'.

169. A referida declaração dos servidores, que atuavam na condição de diretores do DCF, tinha por finalidade atestar que os processos financeiros atendiam as exigências normativas, em especial aos subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF, estando aptos a terem seus pagamentos autorizados pelo pró-reitor da Proplan, nos termos do art. art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

170. O fato é que a declaração aposta pelos servidores não correspondia à realidade, em especial no que concerne aos documentos elencados nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, de forma que todos os 234 (duzentos e trinta e quatro) processos deveriam ser devolvidos ao setor responsável, conforme preceitua o subitem 11.9 do mesmo normativo (peça 34, p. 45).

11.9 Após o processo estar completo, conforme exigências abaixo, este deve ser encaminhado para o DCF/SORC, que o analisará e, detectando incorreções na AE ou a falta de documentos, devolverá ao setor responsável para as devidas correções. Neste caso, o DCF anexará ao processo o formulário 'Ocorrências' (anexo 1.02), informando a falha verificada.

171. Tal aspecto já foi amplamente debatido no âmbito do processo de representação TC 034.726/2016-0, quando da análise das razões de justificativas apresentadas pela ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, que fora ouvida naquele processo em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame.

172. O Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, proferido naquele processo, endossou a análise proposta pela unidade técnica da Secex/PR e registrou, de forma precisa e detalhada, nos itens 24 a 38 do referido Voto, todos os aspectos relevantes relacionados à regularidade e completude dos processos financeiros de pagamento sob análise:

24. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata e o beneficiário do pagamento (§ 1º). A liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados deverá ter por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega (§ 2º). Dessa forma, os processos de pagamento devem ser formalizados de modo a incluir todos os documentos indispensáveis à verificação da regularidade da liquidação da despesa.

25. Em conformidade com esses dispositivos legais, as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade (NEOF), também mencionadas na defesa, disciplinam a instrução dos procedimentos

necessários (peça 110, p. 130-203) e são expressas ao indicar que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas. Como parte do capítulo 'Do Processo Financeiro' consta (peça 110, p. 181):

'Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

11.71. Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o ***mês de competência***;

11.72. Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73. O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos constantes do voto)

26. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 110, p. 174):

'Todos os processos deverão conter:

11.12. Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13. Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'

27. Ainda que a redação desses dispositivos sugira compras e serviços, é patente que a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao departamento, que, no caso de bolsas e auxílios, seriam o professor e a unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão.

28. No processo financeiro de pagamento de bolsa e auxílio (não fraudulento) juntado aos autos a título exemplificativo, constou o ofício de solicitação de pagamento do chefe de departamento dirigido ao diretor, que se manifestou de acordo, o empenho em nome da unidade gestora (e.g. Setor de Tecnologia); e a relação de beneficiários (com indicação do vínculo com a universidade e do nome do projeto) assinada pelo coordenador do projeto (e.g. peça 11, p. 2-5).

29. Tais documentos supriam a exigência da norma de manifestação do servidor vinculado ao departamento interessado pela pesquisa ou pelo trabalho desenvolvido pelo bolsista. Trata-se de comprovante essencial, porque esse seria o servidor em condição de ter acompanhado as atividades e poder atestar a efetiva entrega motivadora do pagamento.

30. Os processos fraudulentos, por sua vez, continham apenas a relação nominal dos bolsistas produzida pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Não havia nem solicitação do servidor interessado ao setor/departamento, nem o 'de acordo' do chefe da unidade interessada na pesquisa ou no trabalho do bolsista. Desse modo, sequer havia identificação ou do projeto a que se vinculava a pesquisa ou do departamento interessado, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade (e.g. peça 11, p. 14, 21, 26, 30). Da forma como eram instruídos, os processos não viabilizavam o controle.

31. Observe-se que, na organização administrativa da universidade, as pró-reitorias integram a estrutura da Reitoria, órgão executivo superior da instituição. A PRPPG atua por delegação de competência do reitor e é 'órgão de elaboração, planejamento, organização e acompanhamento das políticas de pesquisa e Pós-Graduação' (Resolução 15/91-CA, Regimento da Reitoria; peça 110, p. 291).

32. Nesse contexto, o documento assinado por integrantes da PRPPG não pode ser considerado suficiente para atestar entregas específicas de atividades de pesquisa individuais, cujo andamento não cabia àquela unidade acompanhar diretamente.

33. Embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não se identificou, nesses processos, a inclusão de documentos forjados dos departamentos, por exemplo, com falsificação de assinatura de chefe de departamento ou coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam do processo, que se originava na própria PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

34. O processo financeiro, portanto, não se encontrava instruído de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF, documento que havia sido produzido no âmbito da Proplan. Destaque-se que a essa Pró-Reitoria, que recebia e confirmava a autorização para pagamentos, compete, entre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

35. A segregação de funções também não justifica o procedimento adotado. Ao contrário, pela segregação

de funções, não seria aceitável que o documento assinado apenas pela PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

36. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

37. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

38. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

173. De forma resumida, a análise minuciosa registrada no Voto acima transcrito, a qual não merece reparos, é precisa e transparente quanto às seguintes conclusões:

- os processos financeiros fraudulentos não se encontravam instruídos em conformidade com as regras financeiras da universidade, haja vista que os documentos constantes dos processos eram insuficientes e não atendiam ao disposto nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, itens que são compulsórios a todos os processos;

- a relação nominal de bolsistas deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento do interessado, manifestação do chefe do departamento e do diretor da unidade gestora responsável, identificação do projeto, pesquisa ou atividade custeada e o vínculo do beneficiário com a universidade, a exemplo de um processo financeiro de pagamento não fraudulento (peça 11, p. 2-5);

- pelo princípio da segregação de funções não seria aceitável que um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

- a adoção de um procedimento simplista para a autorização de pagamento de bolsas e auxílios permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

174. Não se questiona a alegação de que que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações da PRPPG e que não caberia ao DCF/Proplan fiscalizar requisitos, critérios e assuntos de escopo acadêmico. Contudo, é competência do DCF/Proplan examinar os aspectos formais e legais dos processos de pagamento da universidade, em conformidade com as exigências das NEOF (no presente caso os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 – peça 34, p. 45 e 52) e, em caso de incorreções ou da falta de documentos, proceder a devolução do processo ao setor responsável (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

175. Os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, em especial por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 ao 11.14 das NEOF, de forma que foi irregular a declaração dos diretores do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

176. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

177. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade dos servidores do DCF/Proplan em relação às declarações emitidas nos processos financeiros de pagamento, o que

possibilitou que os pagamentos fossem realizados e a fraude e o desvio de recursos se perpetuasse por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que os responsáveis tinham conhecimento da fraude, que tenham se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por suas contas bancárias.

178. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação dolosa dos servidores do DCF/Proplan (peças 118 e 119), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação dos responsáveis pelo ressarcimento dos valores desviados.

179. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelos servidores do DCF/Proplan, na condição de diretores do departamento, por declararem que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que:

- O Sr. André Santos de Oliveira está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em dois dos quatro processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Mydhia dos Santos, no valor total de R$ 22.000,00, e que é responsável em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 2.988.134,00.

- O Sr. Júlio Cezar Martins está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em um dos quatro processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Mydhia dos Santos, no valor total de R$ 13.500,00, e que é responsável, na condição de diretor do DCF, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 616.200,00.

- A Sra. Denise Maria Mansani Wolff está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em um dos quatro processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Mydhia dos Santos, no valor total de R$ 13.500,00, e que é responsável em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 242.200,00.

Lucia Regina Assumpção Montanhini

180. A Sra. Lucia Regina Assumpção Montanhini, Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 645/2017-TCU/SECEX-PR (peça 67), pelo valor histórico de R$ 13.500,00, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 83)

181. A Sra. Lucia Montanhini apresentou suas alegações de defesa à peça 83, p. 1-32 e demais documentos a seguir relacionados:

- Normas de Execução Orçamentária e Financeiras (NEOF-DCF/Proplan) (peça 83, p. 34-111);
- Ato Orçamentário 02/2016 – UFPR/Proplan (peça 83, p. 112-116);
- Relação de Finalista do 1º Concurso de Boas Práticas, 2013, CGU (peça 83, p. 117);
- Decisão da Justiça Federal, 14ª Vara Federal de Curitiba, de 24/3/2017 (peça 83, p. 118-125).

182. A responsável registra inicialmente um breve histórico dos procedimentos e análises adotados por este Tribunal que culminaram na citação da responsável, com destaque para a inclusão da responsabilidade dos servidores da Proplan consignado no subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-P (peça 55) que deu origem à presente TCE.

183. Aduz que os servidores da Proplan teriam sido equivocadamente incluídos na presente tomada de contas especial na qualidade de ‘responsáveis pela liquidação e pagamento’, conforme anotado nos itens 14 e 15

do Voto da Ministra Relatora (peça 56) e subitem 9.3 do Acórdão 291/2017-P (peça 55) e que a individualização da conduta, nexo de causalidade, e culpabilidade só teria sido registrada posteriormente, na presente tomada de contas especial (peça 59), o que configuraria o descabimento da inclusão destes servidores como responsáveis pelo débito.

184. Adiciona que a conduta de sua boa-fé frente às irregularidades pode ser demonstrada por meio das ações preventivas adotadas, a exemplo da disponibilização do sistema de controle e de execução orçamentária, por meio da atuação colaborativa com a Secex/PR na identificação das irregularidades, como também por meio das várias medidas adotadas tempestivamente para a identificação da autoria e penalização dos responsáveis.

185. Dentre as ações preventivas tomadas no período em que esteve à frente da Proplan elenca e detalha a elaboração e publicação das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), o desenvolvimento e implantação do sistema orçamentário, e o desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Gestão de Acordos (Sigea).

186. A respeito da ação colaborativa com a Secex/PR, apresenta um histórico desde o início da auditoria objeto do processo TC 025.448/2016-1, do fornecimento das informações requisitadas e da colaboração prestada pela Proplan à equipe de auditoria, das dificuldades no fornecimento de informações pela PRPPG, sob responsabilidade da servidora Conceição Mendonça, os levantamentos de informações promovidos pelas Sras. Lucia Montanhini e Luciane Linczuk e pelo Sr. Edilson Silveira que culminaram com a formulação de denúncia ao reitor da UFPR e a denúncia protocolada na Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná.

187. Na sequência detalha os levantamentos de provas realizados por ela, Sra. Lucia Montanhini, pelo Sr. Edilson Silveira e pela Sra. Luciane Linczuk para formulação da denúncia, destacando as consultas ao banco de dados da Capes, às redes sociais e ao *site* da Transparência Brasil, concluindo pela relevância destes levantamentos no deslinde da irregularidade, especialmente em razão da identificação dos vínculos de amizade dos beneficiários com as servidoras da PRPPG, por meio da rede social *facebook*, da ampliação do escopo dos pagamentos para o início do ano de 2013 e da formalização da denúncia à Polícia Federal.

188. Passa então a tratar do inquérito policial 1655/2016-DELECOR/DRCOR/SR/PF/PR, fazendo referência aos depoimentos colhidos na operação policial e às duas fases da Operação *Research* posteriormente desencadeadas, concluindo que com base em todo o documento probatório do inquérito policial, o MPF ofereceu denúncia à quatro pessoas que são elencadas como responsáveis no presente processo de TCE, tendo o Juiz da 14ª Vara Federal de Curitiba recebido denúncia contra duas delas: o 'falso bolsista' e a chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

189. Acrescenta que embora a fraude tenha sido efetivamente detectada pela Secex-PR, a decisão de levar a apuração das fraudes para a Polícia Federal foi fundamental para desbaratar a ação criminosa engendrada pelas servidoras da PRPPG, e que os depoimentos acostados no inquérito policial demonstram que os ilícitos estavam circunscritos às duas servidoras da PRPPG, sendo a chefe da UOF/PRPPG a principal mentora do esquema criminoso.

190. Na sequência elenca as razões pelas quais entende descabida a culpabilidade que lhe foi imputada na matriz de responsabilização (peça 59), especialmente no que concerne à sua boa-fé, dentre as quais as ações preventivas anteriormente citadas; a atuação proativa e colaborativa com os órgãos de controle; o fornecimento de informações fidedignas sobre as bolsas concedidas pela UFPR, fator determinante para a constatação das irregularidades que desencadearam o processo de representação TC 034.726/2016-0, as medidas adotadas após a ciência das irregularidades, com vistas a levantar evidências sobre a autoria das fraudes, apuração do dano ao erário e subsequente formulação de denúncia à PF.

191. Passa então a discorrer sobre os motivos pelos quais entende inexistente o nexo causal registrado na matriz de responsabilização: '(...) autorização de pagamentos baseada em processos simplórios, que não continham documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas (...)'.

192. Sobre esse aspecto apresenta inicialmente os preceitos legais relacionados à atuação do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF), unidade de contabilidade da universidade (Decreto 93.782/86 e Decreto-Lei 200/67), bem como sobre o dever de se instruir os processos financeiros de pagamento da universidade em conformidade com o documento intitulado 'Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF – peça 34).

193. Transcreve o art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN (peça 33, p. 32) que atribui às unidades gestoras de recurso a responsabilidade sobre a correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos em conformidade com a NEOF. Acrescenta que os processos financeiros de

pagamento que não se apresentam com a documentação em conformidade com a NEOF são devolvidos à origem para adequação.

194. Especificamente em relação à instrução do processo de pagamento de bolsa/auxílios, registra que a instrução processual deve estar baseada no art. 2º, parágrafo único, incisos II, VI, VIII e IX, da Lei 9.784/99. Ou seja, o processo deve ser simples, porém com a documentação adequada para respaldar a decisão a ser tomada pelos gestores do DCF/PROPLAN.

195. Adiciona que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento está condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de uma série de condicionantes expressas na legislação, em especial a tributária. Dois documentos seriam fundamentais em qualquer processo de pagamento: a nota de empenho e o documento de cobrança (nota fiscal, fatura, folha de pagamento, etc.).

196. O documento de cobrança deveria expressar o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem se deve pagar, com formal atesto exarado por autoridade competente para evidenciar a regular liquidação da despesa a ser paga. O atesto exarado por autoridade competente configuraria a declaração de que a despesa em cobrança foi realizada e por consequência que o beneficiário/favorecido deveria receber o valor indicado no documento de cobrança.

197. Aduz que as informações técnicas ou acadêmicas que embasam o atesto aposto no documento seriam originadas, acompanhadas, registradas e mantidas no Processo Administrativo de Controle da Execução Orçamentária, não sendo processadas para fins contábeis, logo, não fazendo parte da instrução processual do Processo Financeiro de Pagamento. O gestor orçamentário seria o responsável pela manutenção e arquivamento do Processo Administrativo contendo os documentos comprobatórios dos respectivos atestos.

198. O processamento no Siafi de pagamento a pessoa jurídica seria bem mais complexo que o pagamento realizado a pessoa física. Já o pagamento de folha de bolsista seria o mais simplificado dentre os processamentos, haja vista que a bolsa é isenta de Imposto de Renda. No caso de bolsas/auxílios o documento de cobrança seria o documento intitulado ‘Relação Nominal de Bolsistas’.

199. As informações requeridas para o processamento do pagamento de bolsa/auxílios seriam: o CPF, os dados bancários do bolsista e o valor da bolsa a ser creditada ao bolsista. Os dados sobre cada bolsista lançados no Siafi gerariam a Lista de Credores (LC).

200. Informa que para efeitos de controle seria exigida a elaboração da ‘Relação Nominal de Bolsista’ contendo o nome de cada bolsista, a referência do Programa Orçamentário, o número da Nota de Empenho e o mês de competência do pagamento.

201. A Lista de Credores (LC) reproduziria os dados informados na ‘Relação Nominal de Bolsistas’ e os lançamentos no Siafi para sua geração seriam realizados pela unidade solicitante. O pagamento das bolsas/auxílios seria então processado por meio da modalidade Ordem Bancária Banco (OBB) e sua emissão dependeria da apropriação prévia da Lista de Credores (LC) devidamente registrada no Siafi.

202. Assim, conclui a responsável que os documentos exigidos na NEOF para a instrução de Processo de Pagamento de bolsas/auxílios, relacionados nos itens 11.71 a 11.73 da norma, seriam somente a cópia da Nota de Empenho, a Relação Nominal de Bolsistas assinada pelo servidor responsável pela sua emissão e atestada pelo pró-reitor e o número da Lista de Credores, cuja impressão seria facultativa, haja vista que sua consulta poderia ser realizada por meio do Siafi.

203. A respeito das responsabilidades na instrução do processo financeiro de pagamento, registra que os processos de pagamento encaminhados ao DCF/Proplan para fins de registro ou processamento de atos e fatos relacionados à execução orçamentária financeira possuiriam presunção de legalidade e legitimidade, pois deveriam ser instruídos pela unidade solicitante dos pagamentos com observância aos arts. 4º e 30 da Lei 9.784/1999.

204. Ao DCF/Proplan caberia o dever de decidir sobre matéria de sua competência, nos termos dos arts. 2º, parágrafo único, e 48 da Lei 9.784/1999, e caso identificada ausência ou desconformidade na documentação contida no processo de pagamento o DCF/Proplan deveria realizar a devolução à unidade solicitante para a devida adequação, mediante formulário de ocorrência, sendo vedada a imposição de obstrução processual, caso o processo de pagamento esteja em conformidade com a NEOF.

205. Apresenta na sequência quadros esquemáticos contendo, para cada documento supostamente exigido pela NEOF, os atos e fatos da fase de gestão orçamentária, da fase de preparação e instrução do processo de pagamento e da fase de processamento desse processo de pagamento, com indicação das unidades responsáveis (peça 83, p. 26-28).

206. Aduz que a unidade técnica da Secex/PR entendeu pela pertinência dos atos praticados pelos

servidores da Proplan em seu Relatório de Instrução (peça 51), o que significaria dizer que os processos de pagamento continham, em forma e conteúdo, os documentos necessários para a tomada de decisão de emissão da Ordem Bancária para efetivar os pagamentos solicitados pela PRPPG.

207. Entende que a Secex/PR já havia perfilhado o entendimento de que o processo de pagamento das bolsas/auxílios teve sua origem, justificativa, instrução, conferência e responsabilização na PRPPG e que caberia a Proplan tão somente processar o pagamento em conformidade com o que fora informado pela PRPPG nos processos de pagamento.

208. Por fim apresenta quadro informativo dos processos financeiros de sua responsabilidade com indicação dos documentos supostamente exigidos pela NEOF (cópia da nota de empenho, número da lista de credores, relação nominal de bolsistas e atesto do ordenador de despesas da PRPPG – peça 83, p. 30).

209. Assim, conclui pelo entendimento que os documentos existentes nos processos financeiros de pagamento eram pertinentes e atendiam os requisitos legais para comprovar a regular liquidação da despesa, em conformidade com a NEOF, estando em condições de serem processados pelo DCF/Proplan; e que o atesto exarado pelo pró-reitor da PRPPG na Relação Nominal de Bolsistas estava investido de legalidade e legitimidade, o que seria a comprovação de que a despesa havia sido realizada.

210. Desta forma considera que o ato autorizativo de pagamento estaria em conformidade com a legislação, uma vez que fora exarado com base em documentos processados pelos serviços de contabilidade (art. 64 da Lei 4.320/1964 e art. 5º dos Atos Orçamentários 01/2013, 01/2014, 01/2015 e 01/2016 da Proplan/UFPR – peça 33); que os processos financeiros de pagamento encontravam-se em compatibilidade formal e legal, como requerido pela NEOF, para que fossem processados pela contabilidade; e pelo fato de que foram fundamentados em declaração formal do Diretor de Análise Financeira quanto ao exame dos aspectos formais e legais em relação ao estágio de Empenho e Liquidação, em atendimento ao contido nos arts. 62 e 65 da Lei 4.320/1964.

211. Por fim, requer o julgamento pela inexistência da responsabilidade solidária especialmente por entender que os atos irregulares foram praticados pela autoridade responsável pelos processos de concessão de bolsas e que pelo fato de não haver nenhum óbice na análise dos processos financeiros de pagamento e no processamento realizado pela contabilidade, tinha a responsável o dever de autorizar os pagamentos, conforme preceitua o art. 48 da Lei 9.784/1999.

Análise

212. Inicialmente cabe destacar que a responsável foi ouvida também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

213. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

214. No presente processo de tomada de contas especial a ex-pró-reitora da Proplan foi citada especificamente em relação ao processo de pagamento concedido em favor de Mydhia dos Santos, em que autorizou o pagamento das despesas irregulares com base em processos financeiros que não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução das despesas, em desconformidade com o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

Art. 5° - A autorização de pagamento será efetuada pelo Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças ou seu substituto eventual, com base em documentos legalmente processados pelo Dpto. de Contabilidade e Finanças, servindo este Ato como delegação de competência para tal fim.

215. Diversos argumentos apresentados pela responsável, não relacionados diretamente com a conduta descrita no ofício citatório, já haviam sido registrados na defesa apresentada no processo de representação TC 034.726/2016-0, cuja análise realizada pela Secex/PR foi incorporada ao Relatório do Acórdão 2530/2017-Plenário e as conclusões da Ministra Relatora Ana Arraes registradas no respectivo Voto.

216. Na mesma linha já adotada naquela ocasião, de forma resumida, repisam-se os seguintes pontos:

217. O fato de a Secex/PR, em um primeiro momento, não ter arrolado os gestores da Proplan não tem caráter vinculante sobre a deliberação a ser adotada pelo Tribunal, que, em vista dos elementos carreados aos

autos, pode decidir por encaminhamento diverso, sem que tal discordância configure falta de razoabilidade. Os itens 13 a 16 do voto condutor do acórdão 291/2017 - Plenário trataram precisamente de indicar as razões pelas quais a responsabilidade dos servidores da Proplan não poderia ser afastada de plano.

218. Assiste razão à responsável as alegações de que atuou de forma colaborativa com a equipe de fiscalização tanto antes da detecção da irregularidade, mediante a disponibilização das informações solicitadas, como após ter tomado conhecimento dos indícios de irregularidade, por meio da disponibilização dos demais documentos e informações requeridas pela equipe de fiscalização; da identificação da relação de amizade existente entre os falsos beneficiários e as servidoras da UFPR, Sras. Conceição Mendonça e Tania Catapan, em redes sociais (*facebook)*; por ter oficiado o Reitor a respeito das irregularidades; e por ter entregado a documentação pertinente à Polícia Federal. Frise-se, todavia, que a atuação dos gestores da UFPR em relação à irregularidade só teve início após a identificação da fraude pela equipe de fiscalização do TCU.

219. Além disso, não procede a informação de que a ampliação do escopo da auditoria para o início de 2013 e a participação da Polícia Federal tenham sido decorrentes da atuação dos gestores da UFPR, pois naquele momento a Secex/PR já havia ampliado o escopo e levantado os valores desviados em todo o período de ocorrência da fraude (2013 a 2016), bem como comunicado formalmente a Polícia Federal os indícios de fraude e de desvios de recursos que estavam ocorrendo na UFPR.

220. Especificamente em relação à conduta objeto da citação, cabe destacar que o que se busca no presente processo é avaliar a culpabilidade da ex-pró-reitora em razão da autorização do pagamento das despesas no processo financeiro que teve como um de seus beneficiários a Sra. Mydhia Silva dos Santos, no valor total de R$ 13.500,00.

221. Assim, não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 118), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sr. Lucia Montanhini em relação à autorização dos pagamentos irregulares, a qual somente poderia ser efetivada com base em documentos legalmente processados pelo Departamento de Contabilidade (DCF).

222. Outrossim, conforme já exposto no início do exame técnico desta instrução, em decorrência do princípio da independência das instâncias, os desdobramentos da ação judicial não afetam as conclusões do presente processo de tomada de contas especial, exceto no caso em que os responsáveis fossem absolvidos em razão da negativa de autoria ou de inocorrência do fato, caso em que as demais esferas devem acatar a decisão adotada no âmbito do juízo penal.

223. Com relação aos processos financeiros de pagamento, não procede a alegação de que os processos seriam adequados, ainda que se considere que a definição do que é essencial na instrução do processo de pagamento estaria condicionada ao tipo de despesa envolvida e à observância de condicionantes expressas na legislação, em especial a tributária.

224. Esse aspecto foi tratado no Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, no qual foi destacado que as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF – peça 34), em conformidade com os dispositivos legais, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários e expressamente indicam que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas.

‘Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

11.71. Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o mês de competência;

11.72. Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73. O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.’ (grifos constantes do voto)

225. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo ‘Do Processo Financeiro’, estabelecem que (peça 34, p. 45):

‘Todos os processos deverão conter:

11.12. Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13. Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.’

226. O exame dos fatos minuciosamente detalhados nos itens 27 a 38 do supracitado Voto, o qual não

merece reparos, deixa assente que:

227. Com vistas ao atendimento dos itens 11.12 ao 11.14 das NEOF, a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao respectivo departamento e à unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão, a exemplo dos processos financeiros de pagamento de bolsas e auxílios não fraudulentos (e.g. peça 11, p. 2-5).

228. Tais documentos (peça 11, p. 2-3) são comprovantes essenciais a um processo financeiro de pagamento, seja para atender as exigências normativas, seja porque conferem credibilidade ao pagamento requerido, em especial por constar a solicitação do chefe de departamento (Departamento de Construção Civil) e o 'De acordo' registrado pelo diretor do respectivo setor (Setor de Tecnologia), além da indicação do vínculo dos beneficiários com a universidade.

229. Os processos fraudulentos não dispunham de quaisquer outros documentos além daqueles registrados nos itens 11.71 a 11.73 das NEOF. Ou seja, não havia solicitação do servidor, manifestação do chefe do departamento acadêmico ou do diretor setorial, tampouco identificação do projeto, pesquisa ou das atividades a serem custeadas, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade.

230. Os processos financeiros fraudulentos, portanto, não se encontravam instruídos de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF. Destaque-se que à Proplan, que recebia os processos e autorizava os pagamentos, compete, dentre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

231. Além disso, pela segregação de funções, não seria aceitável que apenas um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento, ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

232. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

233. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

234. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

235. Não se questiona a afirmação de que cabe às unidades gestoras de recurso, no caso a UOF/PRPPG, a responsabilidade pela correta formalização processual para empenhamentos/pagamentos dos processos financeiros (art. 15 do Ato Orçamentário 02/2016-UFPR/PROPLAN). Todavia, é compulsório ao DCF/Proplan proceder a devolução, ao setor responsável, de todo e qualquer processo em que fossem detectadas incorreções ou a falta de documentos, para que fossem realizadas as devidas correções, mediante formulário de ocorrência (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

236. Conforme demonstrado, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 e 11.13 das NEOF e consequentemente ao princípio da segregação de funções, de forma que foi irregular a declaração do Diretor do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

237. Contudo, em que pese a conclusão pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que se levar em consideração que se tratava do ato final de uma cadeia de procedimentos irregulares que se iniciavam na UOF/PRPPG e findavam no ato do pró-reitor da Proplan. Desta forma há que se sopesar o grau de responsabilidade de cada um dos servidores envolvidos no processo de pagamento fraudulento.

238. Os elementos presentes nos autos permitem concluir pela existência de uma gradação decrescente de responsabilidade dos servidores da UFPR na fraude que possibilitou o desvio de recursos sob análise:

239. A responsabilidade principal pela ocorrência da fraude coube à chefe da UOF/PRPPG, Sra. Conceição Mendonça, que deu início aos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento irregulares, e

que inclusive confessou em seu depoimento à Polícia Federal sua atuação dolosa na confecção dos processos de pagamento irregulares e no desvio dos recursos.

240. Na sequência a atuação do ex-pró-reitor da PRPPG e de sua substituta que, embora não haja evidências de que teriam conhecimento da fraude, atestaram a liquidação das despesas dos 234 processos financeiros de pagamento, de forma irregular, em contrariedade ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964.

241. Aos diretores do DCF de fato não caberia uma análise com um grau de profundidade similar ao exigido dos ordenadores de despesa da PRPPG, tampouco avaliar os requisitos acadêmicos relacionados à concessão das bolsas, todavia aos diretores do DCF competia verificar se a autuação dos processos estava de acordo com os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF. Os atestos firmados pelos servidores do DCF de que os processos financeiros de pagamento foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, foi realizado de forma irregular, em contrariedade ao subitem 11.9 das NEOF.

242. Por fim, a responsabilidade da ex-pró-reitora da Proplan e de seu substituto, que autorizaram o pagamento dos 234 processos financeiros, com base na análise inadequada promovida pelos diretores do DCF, nos termos do art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 Proplan/UFPR.

243. Não obstante mantenha-se o entendimento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

244. Além disso não há elementos nos autos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora da Proplan (peças 118 e 119), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

245. Pesa também a favor da responsável o fato de que após tomar conhecimento das irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização da Secex/PR, tomou providências com vistas a auxiliar a obtenção de documentos solicitados pela equipe de auditoria, a aprofundar a identificação dos responsáveis e dos beneficiados pela fraude e a levar ao conhecimento da autoridade policial a irregularidade identificada, não obstante a PF já estivesse atuando conjuntamente com a equipe do TCU.

246. Outrossim, a ex-pró-reitora assinou a autorização de apenas nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 298.600,00, sendo que um deles teve como um de seus beneficiários a Sra. Mydhia dos Santos, no valor de R$ 13.500,00, o qual é objeto da presente TCE.

247. Não se descarta, todavia, o entendimento de que havia uma deficiência nos procedimentos adotados no âmbito da Proplan, cuja gestão competia à ex-pró-reitora, especialmente em relação às verificações e análises realizadas pela Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF). Contudo, a ex-pró-reitora já foi condenada ao pagamento de multa de R$ 5.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

248. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência à UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

Júlio Cezar Martins, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças

249. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 646/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico total de R$ 35.500,00, sendo que, no valor de R$ 13.500,00 pela conduta descrita em tópico precedente, na condição de diretor do DCF/Proplan, e pelo valor de R$ 35.500,00 pela conduta abaixo descrita, na condição de pró-reitor da Proplan.

250. Nos processos financeiros em que atuou como diretor do DCF/Proplan, o responsável atuou

concomitantemente na condição de pró-reitor da Proplan, de forma que o débito decorrente da primeira conduta (R$ 13.500,00) está englobado no débito decorrente da segunda conduta (R$ 35.500,00).

251. O responsável foi citado, na condição de Pró-Reitor Substituto de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 73)

252. O Sr. Júlio Martins não apresentou justificativas específicas em relação à supracitada conduta, além dos argumentos já registrados tópico que trata da aferição das responsabilidade dos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF, exceto pelo fato de que apresentou uma explanação mais detalhada a respeito dos estágios da despesa pública, bem como a forma na qual a despesa relacionada ao pagamento das bolsas se desenvolvia no âmbito da UFPR, indicando as atribuições de cada uma das pró-reitorias envolvidas, enfatizando que a liquidação da despesa competia ao ordenador da PRPPG, cabendo à Proplan conferir os dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

Análise

253. O ex-pró-reitor substituto da Proplan assinou a autorização dos pagamentos fraudulentos em três dos quatro processos financeiros concedidos à Sra. Mydhia dos Santos, no valor de R$ 35.500,00, e é também responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processo de tomada de contas especial, em razão da autorização do pagamento de outros 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10.

254. Aproveitam-se ao responsável as alegações apresentadas pela ex-pró-reitora titular, concluindo-se pelo mesmo entendimento registrado na análise proferida para a Sra. Lucia Montanhini.

255. Mantém-se o julgamento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, porém há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

256. Além disso, não há elementos que indicam que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor substituto da Proplan (peças 118 e 119), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

257. Por fim, cabe relembrar que está sendo proposta a aplicação de multa ao responsável em razão de sua atuação na condição de diretor do DCF/Proplan, em razão da declaração emitida nos dezesseis processos de pagamento em que atuou, atestando que os mesmos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF.

258. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência a UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, e os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

CONCLUSÃO

259. Neste processo de tomada de contas especial foi realizada a análise das alegações de defesa dos responsáveis pelos pagamentos fraudulentos concedidos à Sra. Mydhia Silva dos Santos, no ano de 2015, que resultaram no desvio de recursos públicos da Universidade Federal quantificados em R$ 49.000,00 somente

para esta beneficiária.

260. Além da defesa apresentada pela Sra. Mydhia Silva dos Santos, beneficiada irregularmente por pagamentos destinados a bolsas de estudo e auxílios a pesquisa, foram também analisadas as alegações de defesa dos sete servidores da UFPR arrolados como responsáveis no processo.

261. Os servidores foram arrolados em razão de terem atuado diretamente nos processos financeiros de pagamento fraudulentos, sendo três deles da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG): ex-pró-reitor, ex-pró-reitora substituta e a ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG); e quatro deles da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan): ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto e dois servidores que atuaram na condição de diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF/Proplan).

262. A Sra. Conceição Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, não apresentou suas alegações de defesa, ficando revel.

263. Promovida a análise das alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, concluiu-se pelo seguinte encaminhamento:

264. Mydhia Silva dos Santos, beneficiária dos pagamentos irregulares: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 49.000,00 recebidos em sua conta bancária e aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

265. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da UOF/PRPPG à época dos fatos, responsável pela autuação dos processos fraudulentos, de forma intencional e dolosa: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 49.000,00 desviados, aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992, e inabilitação da servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

266. Graciela Inês Bolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em três dos quatro processos financeiros destinados à Sra. Mydhia Silva dos Santos, no valor total de R$ 40.500,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 6.946.133,10.

267. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em um dos quatro processos financeiros destinados à Sra. Mydhia Silva dos Santos, no valor total de R$ 8.500,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: acolhimento das alegações de defesa pelo fato de ter comprovado que não foi o servidor responsável pela liquidação das despesas do processo financeiro que lhe foi imputado.

268. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em dois dos quatro processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Mydhia dos Santos, no valor de R$ 22.000,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 2.988.134,00.

269. Denise Maria Mansani Wolff, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em um dos quatro processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Mydhia dos Santos, no valor de 13.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 18 (dezoito) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de seis dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 242.200,00.

270. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, na condição de diretor do DCF/Proplan,

responsável pela declaração emitida em um dos quatro processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Mydhia dos Santos, no valor de R$ 13.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 616.200,00.

270.1 Lucia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em um dos quatro processos financeiros concedidos à Sra. Mydhia dos Santos, no valor de R$ 13.500,00, os quais fazem parte de um total de nove dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 298.600,00: dar ciência à Universidade Federal do Paraná de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

271. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em três dos quatro processos financeiros concedidos à Sra. Mydhia dos Santos, no valor de R$ 35.500,00, os quais fazem parte de um total de 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10: mesmo encaminhamento acima proposto.

272. Assim, no que concerne ao ressarcimento dos recursos públicos desviados da UFPR, permanece a responsabilidade solidária pelo débito de R$ 49.000,00 atribuído à Sra. Mydhia Silva dos Santos, beneficiária dos pagamentos, solidariamente com a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da UOF/PRPPG, responsável pela autuação fraudulenta dos processos financeiros de pagamento, nas datas indicadas no item 10 desta instrução.

273. Outrossim, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos demais responsáveis arrolados no processo, à exceção dos ex-pró-reitores da Proplan e da PRPPG, Sra. Lucia Regina Assumpção Montanhini e Sr. Edilson Silveira, bem como a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

274. No tocante à análise da boa-fé dos responsáveis em razão das irregularidades em que houve imputação de débito, nos termos do § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que os argumentos de defesa apresentados não permitem reconhecê-la, haja vista inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

275. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

275.1 considerar revel a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

275.2 acolher as alegações de defesa de Edilson Sergio Silveira;

275.3 rejeitar as alegações de defesa de Mydhia Silva dos Santos, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Lucia Regina Assumpção Montanhini, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira e Denise Maria Mansani Wolff;

275.4 julgar irregulares as contas da Sra. Mydhia Silva dos Santos (CPF 092.618.449-01) e da Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, condenando-as, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas e fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’ do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Universidade Federal do Paraná, acrescidas de encargos legais a partir das datas indicadas até a do efetivo pagamento:

DATA	VALOR (R$)
12/06/2015	13.500,00
17/07/2015	13.500,00

19/08/2015	8.500,00
17/09/2015	13.500,00
TOTAL	**49.000,00**

Valor atualizado sem incidência de juros de mora até 28/3/2018: R$ 56.164,19

275.5 aplicar à Sra. Mydhia Silva dos Santos (CPF 092.618.449-01) e à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

275.6 aplicar às Sras. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53) e aos Srs. Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), a multa prevista no art. 58, inciso II , da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

275.7 determinar à Universidade Federal do Paraná que, caso notificada pelo TCU da não comprovação do recolhimento das dívidas relacionadas no item acima, efetue o respectivo desconto na remuneração dos responsáveis, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

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

275.9 autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

275.10 fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

275.12 considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, e inabilitá-la para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

275.13 dar ciência à Universidade Federal do Paraná sobre a seguinte impropriedade:

a) as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

275.14 determinar à Secex/PR que promova a intimação pessoal da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, e a contagem dos prazos processuais em dobro, conforme disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994;

275.15 encaminhar cópia da deliberação à Universidade Federal do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, para ciência."

2. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU anuiu à proposta da Secex/PR em relação às responsáveis Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Mydhiã Silva dos Santos e, quanto aos demais, propôs a autuação de processo específico para exame global das práticas administrativas irregulares, nos seguintes termos (peça 135):

" (...)

Inicialmente, no tocante à responsabilização das sras. Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Mydhia Silva dos Santos, respectivamente, responsável pela autuação dos processos fraudulentos para concessão de bolsas e beneficiária de pagamentos irregulares, não há reparos à análise empreendida pela unidade técnica, a qual evidenciou o nexo de causalidade entre a conduta dessas responsáveis e o dano ao erário retratado nestes

autos.

Nessa linha, destaca-se que a sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, revel no presente processo, ocupava, à época dos fatos, a função de Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG. Foi citada em virtude de ter dado início a processos de pagamento não idôneos visando a desviar recursos públicos (peças 65 e 75).

Ocorre que tais processos de pagamento, em regra, apontavam, como beneficiários de bolsas (bolsas para pesquisadores, bolsas de estudos nacionais e internacionais, bolsas sênior e de iniciação científica), pessoas físicas cujas qualificações não os autorizariam receber tais incentivos, pois não possuíam vínculo com a instituição de ensino e/ou a qualificação acadêmica necessária.

Ademais, consoante sintetizado pelo Ministério Público Federal em denúncia apresentada, a responsável também *'elaborava e assinava as planilhas de pagamento, constando a relação dos nomes e CPFs dos falsos bolsistas, extraía cópia da autorização de empenho extraída do processo financeiro de estimativa da rubrica Auxílio a Pesquisador ou de Bolsa, e, então, coletava a assinatura do 'ordenador de despesas', no caso, o Pró-Reitor da PRPPG, para, em seguida, serem encaminhados à Proplan para efetivo pagamento'* (peça 119, p. 17).

Os recursos oriundos dos pagamentos fraudulentos eram, em grande medida, repassados pelos beneficiários à sra. Conceição, que os remunerava com quantias que variavam de R$ 1.500,00 a R$ 1.800,00 por depósito recebido. Tal informação consta do depoimento daquela responsável ao Departamento de Polícia Federal (peça 118, p. 20).

Dito isso, o Ministério Público de Contas entende que os elementos constantes dos autos evidenciam o nexo de causalidade entre o dano identificado e a conduta da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, motivo pelo qual suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação solidária em débito e aplicação de sanções, concernentes à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

No tocante à beneficiária Mydhia Silva dos Santos, após devidamente citada, apresentou suas alegações de defesa ao Tribunal (peças 104, 107 e 108).

Convém reproduzir excerto da análise empreendida pela Secex/PR acerca da referida defesa (peça 121):

(...)

Assim, considerando a materialidade dos recursos recebidos pela responsável e a não comprovação de pesquisas realizadas, devem as contas da sra. Mydhia ser julgadas irregulares, com condenação, em caráter solidário, em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

III

Passando à análise das alegações de defesa dos demais responsáveis, a Secex/PR, em uníssono, entende que o dano ao erário não deve a eles ser atribuído.

Para chegar a tal conclusão, a unidade instrutiva avaliou a culpabilidade dos gestores em razão de autorizações apostas nos processos que concediam pagamentos indevidos à beneficiária Mydhia, tendo concluído que, embora tenham praticado atos negligentes, dignos de censura, não deveriam responder solidariamente pelo dano ao erário vislumbrado nestes autos, em virtude de não existirem indicativos de que possuíam conhecimento das fraudes praticadas pela sra. Conceição Mendonça, bem como delas tivessem se beneficiado.

Tais conclusões se alinhariam ao testemunho da sra. Conceição Mendonça e aos desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, que indicam a existência de um grupo criminoso composto pelas servidoras Conceição Mendonça e Tânia Márcia Catapan, sem a participação dos demais servidores da UFPR arrolados nestes autos.

Com efeito, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, neste caso, em concreto, os elementos constantes nos autos denotam que a responsabilização dos demais responsáveis pelo dano ao erário não seria razoável, mormente porque a sra. Conceição Mendonça buscou, deliberadamente, burlar os controles internos daquela instituição para promover pagamentos indevidos. Identificou fragilidades naqueles controles, testou a fraude e, assim, ludibriou os demais responsáveis.

Nesse ponto, a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal detalha como a sra. Conceição fez testes para verificar se os controles da UFPR identificariam os pagamentos fraudulentos, para, só então, incrementar o desvio de valores. Veja-se o *modus operandi* adotado (peça 119, pp. 15/6):

'Pelos dados fornecidos por CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, no início do ano de 2013, ela e as denunciadas TÂNIA, MARIA ÁUREA e GISELE, na condição de amigas de longa data e conhecedoras

das fragilidades dos sistemas de controle e fiscalização da UFPR e da completa falta de transparência e cuidados mínimos com as rotinas administrativas da instituição, notadamente no âmbito da PRPPG - onde CONCEIÇÃO e TÂNIA ainda trabalhavam e MARIA ÁUREA já havia desempenhado suas funções também como Chefe da Seção de Controle, Orçamento e Finanças-, resolveram novamente conjugar esforços para entabular e reativar algum esquema ilícito com o propósito de desviar recursos da Universidade em seu proveito.

Desta feita, ao perceberem no cotidiano do trabalho a evidente fragilidade e vulnerabilidade das rotinas relativas ao pagamento sob a rubrica de bolsas de Auxílio a Pesquisador, que permitia o desembolso para finalidades diversas das previstas, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND reuniram-se e engendraram em conjunto uma maneira de auferir recursos ilicitamente por meio do pagamento desse tipo de bolsa.

De acordo com a estratégia criminosa arquitetada, deveriam ser angariados nomes e CPFs de pessoas que fossem da confiança dessas denunciadas, a fim de que passassem a figurar como bolsistas da UFPR e depois concordassem em ir ao banco e sacar os valores ilicitamente creditados em suas contas pela UFPR, para repassá-los às articuladoras das fraudes, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND. Para tanto, tais pessoas escolhidas deveriam fornecer um currículo simples para que fosse montado e instruído um falso processo de concessão do auxílio.

Bem delimitada como se daria a forma, organização, logística e operacionalização do esquema, CONCEIÇÃO, inicialmente, forjou e autuou dois processos fraudulentos de pagamento e elaborou as respectivas planilha de pagamento e autorização de empenho, incluindo o nome de apenas alguns poucos beneficiários, deixando os expedientes em questão para coletar a assinatura do ordenador de despesas – no caso, o Pró-Reitor titular da PRPPG, EDILSON SÉRGIO SILVEIRA, ou sua substituta, GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ -, com o objetivo de apurar e testar se o esquema criminoso criado alcançaria sucesso. De acordo com as tratativas criminosas previamente combinadas, os valores auferidos pelos falsos bolsistas seriam, em seguida, rateados entre CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND.

Diante da evidente falta de cuidado, efetivo controle e fiscalização por parte dos seus superiores hierárquicos, houve o crédito em favor desses primeiros falsos bolsistas, oportunidade em que, diante do sucesso do estratagema, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND resolveram dar seguimento e ampliar as fraudes, buscando novas pessoas que aceitassem figurar na condição de falsos bolsistas.'

Em razão disso, o Ministério Público de Contas entende que deve prosperar a análise empreendida pela unidade instrutiva, no sentido de não ser atribuído débito aos demais responsáveis arrolados nestes autos.

IV

Muito embora os elementos constantes nos autos somente motivem a imposição de débito às sras. Conceição Mendonça e Mydhia Silva dos Santos, é inconteste que os demais servidores da UFPR chamados a se manifestar reiteradamente falharam em seu poder-dever de fiscalização, tendo, por meio de seus atos omissivos e/ou comissivos, contribuído para o pagamento de bolsas indevidas.

Essa conduta, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, motiva, na linha proposta pela unidade instrutiva, a aposição de sanções àqueles que agiram em descompasso às normas legais.

Propõe a unidade técnica que seja aplicada às sras. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04) e Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53) e aos srs. Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Contudo, as sanções devem levar em consideração a gravidade dos atos praticados e sua contribuição para o dano ao erário identificado, bem como outros processos conexos a este sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas da União.

E nesse contexto, convém lembrar que o TCU, por intermédio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), determinou a formação de 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário das bolsas e auxílios irregulares, com vistas à apuração do débito decorrente da concessão e do pagamento de bolsas e auxílios irregulares.

Em tais processos, essencialmente similares ao presente, figuram como responsáveis, além dos beneficiários e da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, diversos gestores da UFPR que atuaram nos processos de autorização de pagamentos de benefícios indevidos.

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende mais razoável que a avaliação da conduta dos demais gestores da UFPR se dê em processo constituído para esse fim específico, o qual permitirá que o

Tribunal possua uma visão global dos atos praticados pelos responsáveis em todos os procedimentos destinados à aprovação de pagamentos de benefícios e auxílios indevidos.

O exame feito nesses moldes possibilitará diferenciar a conduta dos gestores em virtude de sua contribuição para o dano total e graduar, com mais precisão, as sanções a serem impostas. Possibilitará, outrossim, que o valor individual das multas se mantenha dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Regimento Interno deste TCU (art. 268, inciso II).

Ademais, a análise realizada dessa forma será mais adequada para a racionalidade processual e assegurará uniformidade deliberativa para se analisar, de forma consolidada, a conduta desses agentes.

Tal solução, frise-se, é similar àquela adotada por intermédio do Acórdão 586/2016-Plenário (TC 029.465/2013-3), segundo o qual foi determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de servidores do Ministério do Turismo na formalização e na condução de 43 convênios firmados com a empresa Premium.

Assim, considerando os elementos acima enumerados, entende o Ministério Público de Contas que deve ser constituído processo específico para avaliação das condutas dos demais gestores da UFPR, os quais não se beneficiaram da fraude identificada.

A esse respeito, presentes os autos no MP de Contas, a defesa da sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, apresentou cópia da sentença de absolvição do crime de peculato culposo (art. 312, § 2º, do CP), prolatada em 18/7/2018, nos autos do Processo 5012642-24.2017.4.04.7000 (Seção Judiciária do Paraná, 14ª Vara Federal de Curitiba), e respectiva certidão de trânsito em julgado (peça 134, pp. 16/36).

A absolvição deu-se com base no art. 386, inc. VI, do CPP (*'existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (...), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência'*), consoante fundamentos a seguir transcritos, em parte (grifos no original, peça 134, pp. 32/3), os quais podem ser objeto de ponderação no âmbito do processo específico que ora se propõe a constituição:

'A confiança depositada na funcionária Conceição Mendonça, que era até admirada pelos seus pares em virtude de seu vasto conhecimento das engrenagens financeiras da pró-reitoria de pesquisas, o que lhe rendeu um cargo de confiança por décadas, levou a ora ré a assinar de boa-fé os processos financeiros elaborados por Conceição, que inclusive já levava os processos para assinatura abertos na página correta, razão pela qual a pró-reitora nunca teve razões para desconfiar de eventual fraude, mormente advindo de funcionária qualificada de alto escalão, à qual caberia a efetiva conferência da lisura dos processos de concessão de bolsas e auxílios à pesquisa.

Ao que tudo indica, não haveria qualquer motivo para que a ora ré e pró-reitora substituta desconfiasse que tão eficiente e confiável servidora estivesse enganando-a de maneira tão vil e recorrente, induzindo-a em erro ao assinar processos fraudulentos montados por ela mesma, utilizando sua carreira consolidada e seu prestígio na instituição para tanto.

Pelo que se vê do conjunto probatório, aparentemente a servidora Conceição Mendonça orquestrou a fraude de maneira minuciosa, de modo a induzir em erro a ora acusada, ciente de que o dever de conferência das informações era seu, e que GRACIELA nela depositava total confiança, de modo a assinar praticamente 'de olhos fechados' o que a experiente servidora lhe passava.

Segundo imaginava GRACIELA, bem como os demais servidores do setor de finanças, se havia um processo financeiro de empenho nas mãos de Conceição, ele só poderia ter sido formado a partir de procedimento prévio junto a uma coordenadoria, no qual deveriam constar os requisitos, qualificações e projeto de pesquisa necessários à concessão de bolsa ou auxílio.

Daí se depreende que não restou configurada a ausência de dever de cuidado **dadas as circunstâncias concretas do caso**, tampouco a previsibilidade dos resultados danosos, por não imaginar a ré que uma servidora antiga, respeitada e detentora de cargo de confiança pudesse estar usando da sua boa-fé para perpetrar uma fraude de tal jaez, criando processos fictícios desvinculados de qualquer projeto de pesquisa, não existindo motivos para que ela nem nenhum outro colega viesse a desconfiar da lisura do seu trabalho.

Houve, portanto, erro da acusada sobre os elementos do tipo, sendo esse invencível, porque poderia ter sido cometidos por outros servidores que viessem a ocupar seu cargo nas mesmas condições em que ocupara.

Excluída a culpa, ausente o elemento subjetivo necessário à conformação do delito previsto no art. 312, § 2°, do Código Penal, pelo que deve ser a acusada GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ absolvida, com fulcro no art. 386, inciso VI, do CPP.'

V

No tocante à proposta de encaminhamento consignada no subitem 275.13 da análise empreendida pela

unidade instrutiva (peça 121), por meio da qual é proposto, em síntese, que a Universidade Federal do Paraná seja cientificada das impropriedades observadas nos processos financeiros que culminaram com o pagamento de bolsas indevidas, entende o Ministério Público de Contas que, adicionalmente, deve ser determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas semelhantes àquelas discorridas nestes autos voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

VI

Por todo exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PR, divergindo do subitem 275.6 da instrução acostada à peça 121, concernente à aplicação de multas, baseadas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos gestores da UFPR cujas ações permitiram que as sras. Mydhia Silva dos Santos e Conceição Abadia de Abreu Mendonça desviassem recursos públicos.

Propõe, em substituição a esse item, que seja determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de todos os demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento, mas não se beneficiaram da concessão de bolsas indevidas, chamados a se manifestar nos 27 processos de tomada de contas especial instaurados por força do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55).

Com essa proposta, as alegações de defesa apresentadas por Edilson Sergio Silveira, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Lucia Regina Assumpção Montanhini, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira e Denise Maria Mansani Wolff deverão ser examinadas no processo apartado específico, o que traz reflexos nos itens 275.2, 275.3 e 275.6 da proposta de encaminhamento da unidade técnica.

Adicionalmente, propõe que seja determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas nos processos financeiros de pagamentos, semelhantes àquelas identificadas nos presentes autos, voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido."

É o relatório.

VOTO

Este processo integra um conjunto de 27 tomadas de contas especiais - TCE instauradas por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (TC 034.726/2016-0).

2. Foram constatados 234 processos de pagamento fraudulentos autuados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG daquela universidade que eram referentes a bolsas de estudo e a auxílio a pesquisadores indevidamente destinados a pessoas sem qualquer vínculo com a instituição. No período compreendido entre 2013 e 2016, os recursos desviados contabilizaram R$ 7.343.333,10, e a identificação dessa fraude deu origem à operação "Research", da Polícia Federal.

3. Na mesma deliberação foi determinada a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan em decorrência da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, que propiciaram os desvios.

4. Por meio do Acórdão 2.530/2017 - Plenário, foi acolhida a defesa do ex-reitor da UFPR Zaki Akel Sobrinho e foram rejeitadas as razões de justificativa do ex-pró-reitor da PRPPG Edilson Sérgio Silveira e da ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini, aos quais foram aplicadas multas de R$ 10 mil e R$ 5 mil, respectivamente.

5. As TCEs, por sua vez, foram individualizadas em relação a cada beneficiário direto dos pagamentos, que foi chamado a responder em solidariedade com os servidores da PRPPG e da Proplan envolvidos nos respectivos processos financeiros.

6. Os presentes autos tratam dos pagamentos fraudulentos que foram recebidos por Mydhiã Silva dos Santos, nos meses de junho a setembro de 2015, e totalizaram R$ 49.000,00.

7. Além da beneficiária, foram citados solidariamente Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG e responsável pela autuação de todos os processos fraudulentos, em conjunto com dois servidores da PRPPG (ex-pró-reitor e ex-pró-reitora substituta) e quatro servidores da Proplan (ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto e dois servidores que atuaram como diretores do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF/Proplan).

8. No encaminhamento de mérito, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR propôs, em essência, julgar irregulares as contas de Mydhiã Silva dos Santos e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, com imputação de débito em solidariedade e aplicação de multas individuais com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para essa última responsável, propôs ainda a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

9. Em relação aos demais responsáveis, a unidade técnica sugeriu acolher as alegações de defesa de Edilson Sérgio Silveira, porque teria comprovado não ter atuado na liquidação das despesas do Processo Financeiro 23075.206634/2015-91, e rejeitar as demais defesas, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Graciela Inês Bolzon de Muniz e Júlio Cezar Martins, sob o argumento de que, embora tenham atuado nos processos de pagamento fraudulentos, não teriam se beneficiado diretamente das concessões indevidas, e com dispensa da imposição de multa a Lúcia Regina Assumpção Montanhini, por entender que haveria circunstâncias atenuantes no seu caso.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU concordou com a proposta de encaminhamento da instrução, exceto quanto a acolher as alegações de defesa de Edilson Sérgio Silveira e aplicar as multas estabelecidas art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos servidores indicados nestes autos. Em vista da informação da Secex/PR de que os mesmos responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram TCEs referentes a outros beneficiários, o *Parquet* propôs determinar a autuação de processo específico para exame global dos atos irregulares dos servidores que participaram das autorizações de pagamento sem se beneficiar diretamente das bolsas indevidas.

11. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionados, alinho-me em grande parte às conclusões da Secex/PR, divergindo apenas para acolher o encaminhamento alternativo do MPTCU em relação aos servidores que não devem responder pelo débito.

II

12. Mydhiã Silva dos Santos foi citada como beneficiária dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudos (peça 58).

13. Destaque-se que tais pagamentos irregulares foram concretizados sem que a beneficiária tivesse vínculo profissional ou estudantil com a UFPR, sem cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes – condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa – e sem que houvesse compatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas. Não existiam processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas nem foram apresentadas evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

14. Na defesa apresentada, com a assistência da Defensoria Pública da União no Paraná, essa responsável alegou, em síntese, que (peça 108):

a) não saberia, à época, se tratar de esquema de fraude e teria sido vítima da organização criminosa;

b) não teria se beneficiado da fraude pois apenas abrira conta bancária a pedido de sua amiga Márcia Cristina Catapan para que pudesse movimentar, sob a justificativa de que estava com o "nome sujo", com fornecimento a ela de seu cartão bancário e sua senha.

15. Como analisado pela Secex/PR na instrução reproduzida no relatório precedente, que incorporo às minhas razões de decidir, os argumentos da defesa são insuficientes para elidir os indícios de irregularidades ou isentá-la de responsabilidade.

16. Os quatro depósitos em sua conta ocorreram no período de junho a setembro de 2015. Não foram apresentadas pesquisas ou produtos associados a esses pagamentos, e, conforme depoimento prestado à Polícia Federal, essa responsável teria o "ensino médio" (peça 108, p. 10/2).

17. Nesse contexto, não se mostra plausível que a beneficiária tenha percebido com naturalidade o recebimento em sua conta bancária de vários depósitos, que totalizaram R$ 49 mil, sem questionar a verdadeira origem e finalidade, ainda mais por estar ciente dos muitos saques realizados. Mesmo que tenha informado no depoimento à Polícia Federal que solicitou o cartão de volta a sua amiga ao receber as mensagens do banco sobre os saques "diários", não há justificativa, diante da quantidade expressiva de débitos em sua conta ao longo de período superior a três meses, para o fato de sequer ter solicitado extrato de sua conta bancária para averiguar a movimentação e adotar as medidas pertinentes.

18. Aliás, quanto à alegação de ausência de beneficiamento próprio, esta efetivamente carece de provas. Além de a responsável não ter apresentado comprovantes de quem foram as pessoas favorecidas pelos vários saques e transferências efetuados a partir de sua conta, recebeu créditos de duas transferências no dia 12/8/2015, nos valores de R$ 2.000,00 e R$ 1.000,00 (peça 108, p. 9).

19. Isso pode corroborar as afirmações contidas no depoimento de Márcia Cristina Catapan de que Conceição Abadia de Abreu Mendonça lhe havia questionado se "conhecia alguém que pudesse emprestar a conta bancária para pagamento de fornecedores da UFPR" e de que "a pessoa iria receber um valor pela movimentação da conta para cobrir taxas bancárias" (peça 108, p. 15), bem como as assertivas apresentadas por essa última responsável de que o acordado era um pagamento mensal por valor creditado em favor das pessoas cooptadas por Tânia Márcia Catapan e suas filhas Márcia Cristina Catapan e Melina de Fátima Catapan (peça 118, p. 25).

20. De qualquer forma, o fato de supostamente desconhecer a origem irregular do dinheiro não a exime de responsabilidade pelo débito. Ainda que não tenha participado das etapas processuais que deram origem aos pagamentos, é patente que a fraude não teria se concretizado sem a sua conivência como titular de conta bancária para a qual recursos foram direcionados. Ao permitir que a sua conta bancária fosse utilizada para os depósitos decorrentes da fraude, a beneficiária contribuiu diretamente para o sucesso do mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

21. Assim, e considerando que não cabe deferir o pedido de produção de prova testemunhal (peça 108, p. 7), porque a prova no âmbito do processo de controle externo deve ser documental (art. 162 do Regimento Interno), suas alegações devem ser rejeitadas, e suas contas, julgadas irregulares, com imputação do débito e aplicação de multa em quantia próxima a 10% do montante do débito atualizado.

III

22. A ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças Conceição Abadia de Abreu Mendonça foi citada solidariamente pelo débito como principal executora da fraude. Essa servidora elaborou as relações que integravam os processos de pagamento fraudulentos e incluíam a beneficiária Mydhiã Silva dos Santos entre os favorecidos com bolsas.

23. Devidamente notificada, a responsável não compareceu aos autos (peças 65, 75, 125). Deve, portanto, ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

24. As evidências sobre a participação dessa servidora revelam a conduta dolosa que visou ao desvio deliberado de recursos da UFPR. Os processos de pagamentos eram instruídos a partir das relações por ela preparadas sem estar relacionados a processos administrativos de concessão da bolsa ou de auxílio e sem evidências da realização de produção científica, de desenvolvimento de pesquisas, de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

25. Em depoimento à Polícia Federal (peça 118), a responsável não só reconheceu a fraude, mas também deu detalhes da implementação da sistemática, que foi inicialmente testada em março de 2013 e teria sido possibilitada pela grande fragilidade e vulnerabilidade dos procedimentos adotados na unidade, de acordo com o entendimento da declarante.

26. Um processo administrativo único com três falsos bolsistas foi forjado, e, após o sucesso dos dois primeiros processos fraudulentos, o procedimento foi sistematicamente replicado no período de 2013 a 2016. No mesmo depoimento, a responsável declarou que o dinheiro ilícito era usado para complementar sua renda e ajudar financeiramente suas filhas.

27. Não restam, portanto, quaisquer dúvidas sobre a participação ativa dessa servidora e sobre a gravidade da conduta marcada pelo deliberado intento de desviar recursos da UFPR, o que justifica a irregularidade das suas contas, a responsabilidade solidária pelo débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, bem como a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

28. Entretanto, essa última medida foi adotada no TC 004.674/2017-0 e considerou o prazo máximo estabelecido na norma (oito anos), situação que desaconselha outra condenação da mesma natureza no bojo de cada uma das outras 26 TCEs autuadas, ainda que a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1.704/2017 - Plenário, relator o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, a título ilustrativo) admita nova aplicação dessa penalidade ao mesmo responsável por atos distintos, com o cumprimento de forma sucessiva e limitado ao prazo máximo fixado na Lei 8.443/1992, consoante os entendimentos firmados por meio dos Acórdãos 348/2016 e 714/2016 - Plenário (relatores os ministros Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo, respectivamente), com as modificações feitas pelo recente Acórdão 2.702/2018 - Plenário (relator o ministro Bruno Dantas).

29. Observo que a separação das análises em 27 TCEs teve por objetivo otimizar a tramitação processual e, caso houvesse sido autuada uma única TCE com todos os beneficiários, a inabilitação seria aplicada uma única vez. De todo modo, por se tratar de vários atos que consubstanciaram fraudes de idêntica natureza praticadas com a participação preponderante de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a inabilitação pelo prazo máximo de 8 anos é suficiente para cumprir a função educativa e intimidatória da pena, com o objetivo de inibir novos ilícitos, e sua aplicação em apenas um dos processos originários do Acórdão 291/2017 - Plenário homenageia o princípio da racionalidade administrativa e da economia processual.

IV

30. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 20/258 da instrução reproduzida no relatório precedente), concluiu que, embora reprováveis as condutas dos servidores André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Graciela Inês Bolzon de Muniz e Júlio Cezar Martins, os elementos constantes dos autos e as informações dos processos judiciais demonstram que suas participações devem ser consideradas de menor gravidade, assim como a de Lúcia Regina Assumpção Montanhini, para quem não foi proposta multa.

31. Com efeito, apesar da atuação nos processos financeiros fraudulentos, esses responsáveis não teriam participado efetivamente das fraudes deliberadamente organizadas pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça e pelos demais integrantes do esquema criminoso. Não há evidências de que esses outros servidores tenham se locupletado, e a reprovabilidade de suas condutas está circunscrita ao endosso de processos que haviam sido precariamente instruídos.

32. Dessa forma, acolho a manifestação uniforme da unidade técnica e do MPTCU, que incorporo como fundamento da deliberação a ser proferida, no sentido de afastar a responsabilidade solidária desses servidores pelo débito apurado e de examinar as defesas por eles apresentadas apenas para avaliar a aplicação de multas em decorrência de grave infração a normas legais e regulamentares (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

33. Nesse sentido, observo que a participação de cada um desses responsáveis tem características próprias, tanto no que concerne à etapa em que se manifestaram nos processos quanto ao número/valor dos pagamentos analisados e autorizados. De acordo com informações da unidade técnica, esses servidores atuaram em pagamentos relativos a outros beneficiários (tratados nas demais TCEs), conforme evidencio na tabela a seguir:

Servidor	Cargo	Processos de pagamento tratados nestes autos e autorizados por cada responsável		Processos de pagamento tratados nas 27 TCEs e autorizados por cada responsável	
		Valor	Número de Processos (total 4)	Valor (total desviado em 234 processos R$ 7.343.333,10)	Número de Processos (total 234)
Graciela Inês Bolzon Muniz	ex-pró-reitora substituta da PRPPG	R$ 40.500,00	3	R$ 6.946.133,10	215
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R$ 22.000,00	2	R$ 2.988.134,00	96
Denise Maria Mansani Wolff	diretora do DCF/Proplan	R$ 13.500,00	1	R$ 242.200,00	6
Lúcia Regina Assumpção Montanhini	ex-pró-reitora da Proplan	R$ 13.500,00	1	R$ 298.600,00	9
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan, na condição de diretor do DCF/Proplan	R$ 13.500,00	1	R$ 616.200,00	16
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R$ 35.500,00	3	R$ 7.031.533,10	222

34. Cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as TCEs que envolveram processos de pagamento em que atuaram. Nesse contexto, é mais apropriado o encaminhamento proposto pelo MPTCU para que seja realizado, em processo apartado, o exame global das defesas fornecidas pelos servidores envolvidos nos pagamentos tratados nas 27 TCEs, mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas. Porém, é desnecessária nova determinação para constituição do apartado, porquanto essa medida foi implementada no citado TC 004.674/2017-0.

35. Isso também se aplica a Edilson Sérgio Silveira e a Lúcia Regina Assumpção Montanhini, pois suas condutas poderão ser avaliadas com maior profundidade no apartado a ser autuado.

36. No mais, registro que, das defesas formuladas por esse conjunto de responsáveis, cabe aqui mencionar apenas a solicitação formulada por Graciela Inês Bolzon Muniz para que seja conferida natureza sigilosa a estes autos (peça 85, p. 16).

37. Destaco que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da publicidade. Nos processos de controle externo do TCU, a regra geral é assegurar o acesso a documentos e a informações utilizados como fundamento para tomada de decisão após prolação de acórdão com decisão de mérito (§ 1º do art. 4º da Resolução TCU 249/2012). Desse modo, pedidos de atribuição de sigilo precisam indicar com exatidão os documentos cuja publicidade deve ser restringida bem como o amparo legal para justificar a classificação de matéria como sigilosa, o que não foi feito pela responsável. Na ausência de amparo legal que fundamente a excepcionalidade, o pedido de sigilo não pode ser atendido.

38. Quanto à proposta do MPTCU de determinar à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar falhas nos processos financeiros de pagamentos, anoto que esse desfecho foi adotado no TC 004.674/2017-0, razão pela qual também é prescindível nova determinação.

39. Por outro lado, ante a materialidade envolvida neste processo, a gravidade da conduta dos responsáveis pelo débito e a necessidade de assegurar o meio mais eficiente à reparação do dano ao erário, é devido replicar aqui a solicitação à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, para que adote medidas com vistas ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça em valor suficiente para garantir o ressarcimento do débito quantificado nestes autos,

com implementação da mesma providência em relação à beneficiária Mydhiã Silva dos Santos (art. 61 da Lei 8.443/1992).

40. Por fim, impõe-se determinar que seja feita a intimação pessoal da Defensoria Pública da União a respeito de todos os atos processuais e a contagem dos prazos processuais em dobro em relação ao órgão.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2855/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.708/2017-2
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) e Mydhiã Silva dos Santos (CPF 092.618.449-01).
4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.
8. Representação legal: René Ariel Dotti (OAB/PR 2.612) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Ângela Cassia Costaldello (OAB/PR 82.958) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; Flávio Pansieri (OAB/PR 31.150) e outros representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini; João Nunes Morais Junior (OAB/PR 68.581), defensor público federal, representando Mydhiã Silva dos Santos.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação “Research”, da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea “d” e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de Mydhiã Silva dos Santos;

9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
12/06/2015	13.500,00
17/07/2015	13.500,00
19/08/2015	8.500,00
17/09/2015	13.500,00
TOTAL	**49.000,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de R$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais) a Mydhiã Silva dos Santos, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de Mydhiã Silva dos Santos;

9.10. determinar a realização de intimação pessoal da Defensoria Pública da União a respeito de todos os atos processuais e a contagem dos prazos em dobro em relação ao órgão, conforme o disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994;

9.11. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.12. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2855-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 004.694/2017-1

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Elaine Souza Lima Farias (CPF 047.801.339-63), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).

Representação legal: Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM PROCESSOS DE PAGAMENTO DE BOLSAS E AUXÍLIOS NO ÂMBITO DE UNIVERSIDADE. REVELIA DA PRINCIPAL EXECUTADORA DA FRAUDE E DA BENEFICIÁRIA DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS. IRREGULARIDADE DAS SUAS CONTAS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTAS. SOLICITAÇÃO PARA ARRESTO DE BENS. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE SOBRE A RESPONSABILIDADE DOS DEMAIS GESTORES EM PROCESSO APARTADO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR, que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 115/7):

"INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por determinação do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), no âmbito do processo TC 034.726/2016-0, que tratou de representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na qual foi quantificado o desvio de recursos públicos no valor de R$ 7.343.333,10.

2. A presente tomada de contas especial tem por objeto a análise da responsabilidade pelo débito de R$ 191.150,00 imputado à Sra. Elaine Souza Lima Farias, beneficiária dos pagamentos, em solidariedade com os servidores da UFPR que atuaram nos processos financeiros de pagamento dos benefícios.

HISTÓRICO

3. No processo de representação TC 034.726/2016-1, autuado em decorrência de irregularidades identificadas no processo de fiscalização TC 025.448/2016-1, foram constatados 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento fraudulentos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) da UFPR, a título de bolsas de estudo e de auxílio a pesquisadores, destinados a pessoas que não possuíam qualquer vínculo com a instituição, os quais totalizaram um desvio de recursos públicos da ordem de R$ 7 milhões, no período de 2013 a 2016.

4. No relatório de inspeção daquele processo (peça 51) foi detalhada a forma como se operacionalizou a fraude nos pagamentos de recursos geridos pela PRPPG/UFPR (peça 51, p. 13), identificados os 234 processos de pagamento irregulares (peça 35), delimitado o período em que os desvios ocorreram (20/3/2013 a outubro de 2016), identificados os 27 responsáveis que foram beneficiados pelos recursos desviados (peça 51, p. 5-11), bem como os servidores da PRPPG que atuaram nos processos de pagamento (peça 51, p. 13-15), e quantificado individualmente o débito apurado (peça 51, p. 16-41).

5. O montante de recursos desviados atingiu a cifra de R$ 7.343.333,10, e foi distribuído entre 27 beneficiários que em regra não possuíam curso superior, tampouco estavam cursando qualquer curso universitário, sendo que alguns deles não possuíam sequer o ensino fundamental completo. Foi verificado ainda que a quase totalidade dessas pessoas exerceram ou vinham exercendo atividades que não exigiam qualificação superior, tais como cabelereiro, motorista, pedreiro, faxineiro, dentre outras:

QUADRO 1 – BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS E VALORES RECEBIDOS

BENEFICIÁRIO	CPF	2013 (R$)	2014 (R$)	2015 (R$)	2016 (R$)	TOTAL (R$)
Maria Alba de Amorim Suarez	176.846.921-00	125.800,00	256.339,00	204.750,00	152.600,00	**739.489,00**
Pedro Amorim Suarez Campos	735.765.901-10	69.800,00	226.926,10	202.050,00	139.600,00	**638.376,10**
Cherri Francine Concer	034.275.939-67	111.400,00	224.900,00	179.600,00	108.500,00	**624.400,00**
Andrea Cristine Bezerra	838.510.204-30	108.000,00	201.100,00	186.250,00	93.500,00	**588.850,00**

Daniel Borges Maia	028.259.839-18	99.800,00	213.400,00	176.450,00	93.500,00	**583.150,00**
Dayane Silva dos Santos	048.407.869-09	65.600,00	216.900,00	176.450,00	93.500,00	**552.450,00**
Eder Ribeiro Tidre	048.012.349-76	-	154.900,00	206.950,00	153.500,00	**515.350,00**
Marcos Aurélio Fischer	610.228.969-20	-	146.900,00	184.650,00	115.500,00	**447.050,00**
Paulo Allan Roland Bogado	067.341.559-78	-	73.500,00	128.550,00	116.500,00	**318.550,00**
Maria Eduarda Amorim Suarez Campos	054.964.101-77	-	-	140.250,00	143.600,00	**283.850,00**
Andreia de Oliveira Schlogl	020.085.859-99	55.400,00	90.600,00	62.800,00	64.000,00	**272.800,00**
Carlos Alberto Galli Bogado	470.397.609-91	18.625,00	87.500,00	51.000,00	114.400,00	**271.525,00**
Alceni Maria dos Passos De Oliveira	018.444.519-17	18.500,00	52.500,00	121.900,00	35.500,00	**228.400,00**
Michela do Rocio Santos Notti	003.737.699-38	-	-	81.500,00	119.500,00	**201.000,00**
Elaine Souza Lima Farias	047.801.339-63	-	-	47.150,00	144.000,00	**191.150,00**
Patrícia Vargas da Silva do Nascimento	025.257.901-11	-	-	140.850,00	18.000,00	**158.850,00**
Dirlene Chagas Lima Esmanhotto	479.268.139-15	32.500,00	85.000,00	-	-	**117.500,00**
Joice Maria Cavichon	706.912.319-15	27.050,00	29.500,00	28.400,00	16.245,00	**101.195,00**
Marcio Ronaldo Roland	450.401.419-04	-	-	-	81.000,00	**81.000,00**
Norberto Ferreira dos Santos	611.263.819-34	-	80.000,00	-	-	**80.000,00**
Ivani De Oliveira Cleve Costa	400.823.509-49	7.868,00	23.755,00	21.800,00	25.500,00	**78.923,00**
Eliane Camargo	017.093.199-41	8.875,00	69.500,00	-	-	**78.375,00**
Charlene de Mello	007.176.469-04	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Mydhia Silva dos Santos	092.618.449-01	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Alvadir Batista da Silva	320.451.079-49	28.700,00	18.000,00	-	-	**46.700,00**
Luzinete Damasceno Sampaio	024.267.669-30	-	29.000,00	-	-	**29.000,00**
Arthur Constantino da Silva Filho	199.721.051-72	15.300,00	2.100,00	-	-	**17.400,00**
TOTAL		**793.218,00**	**2.282.320,10**	**2.439.350,00**	**1.828.445,00**	**7.343.333,10**

6. A proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 51 contemplava, em essência, a conversão do processo de representação em tomada de contas especial e a citação dos 27 beneficiários dos recursos desviados solidariamente com os servidores da UFPR que atuaram nos processos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), nas condições de pró-reitor da PRPPG e de chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

7. A decisão prolatada por este Tribunal, por meio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), determinou que fossem instaurados 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário, e que as citações abrangessem também os servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), expandindo assim para 36 os responsáveis solidários pelos débitos (itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão).

8. Foi também decretada cautelarmente, por 1 (um) ano, a indisponibilidade dos bens dos servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento, no limite dos valores sob suas responsabilidades (item 9.5 da decisão – Sessão Ordinária datada de 22/2/2017) e a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes (item 9.6 da decisão), dentre outras.

9. A análise das razões de justificativas dos gestores da UFPR foi realizada naquele processo de representação (TC 034.726/2016-0), tendo sido aplicadas as multas de R$ 10.000,00 ao Sr. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, e de R$ 5.000,00 à Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, bem como acolhida as razões de justificativas do Sr. Zaki Akel Sobrinho, ex-reitor da UFPR (Acórdão 2530/2017-Plenário).

10. Na instrução inicial do presente processo de tomada de contas especial (peça 60) foram discriminados os recursos públicos transferidos à Sra. Elaine Souza Lima Farias, identificados os servidores da PRPPG e da Proplan que atuaram nos respectivos processos financeiros de pagamento, nos termos do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), e quantificados os valores solidários correspondentes a cada responsável, nos seguintes termos:

3.1 . Elaine Souza Lima Farias (CPF 047.801.339-63), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
17/11/2015	6.650,00
19/11/2015	13.500,00
9/12/2015	13.500,00
4/1/2016	13.500,00
5/2/2016	11.000,00
4/4/2016	13.500,00
15/4/2016	13.500,00
15/6/2016	13.500,00
4/8/2016	27.000,00
30/8/2016	13.500,00
27/9/2016	12.500,00
27/10/2016	12.500,00
31/10/2016	4.500,00
TOTAL	**168.650,00**

3.2. Elaine Souza Lima Farias (CPF 047.801.339-63), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos e Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, nas condições de Pró-Reitor e de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)

30/9/2015	13.500,00

3.3. Elaine Souza Lima Farias (CPF 047.801.339-63), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
30/8/2016	9.000,00

EXAME TÉCNICO

11. Em cumprimento ao Despacho do titular da Secex/PR (peça 62), foi promovida a citação de Elaine Souza Lima Farias (Ofício 557/2017, peça 64), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (Ofício 558/2017, peça 65), Edilson Sergio Silveira (Ofícios 560/2017, peça 67 e 874/2017, peça 96), Graciela Inês Bolzon de Muniz (Ofício 559/2017, peça 66), Júlio Cezar Martins (Ofício 561/2017, peça 68), André Santos de Oliveira (Ofício 562/2017, peça 69) e Josiane de Paula Ribeiro (Ofício 563/2017, peça 70).

12. Apesar de as Sras. Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Elaine Souza Lima Farias terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atestam os avisos de recebimento (AR) que compõe as peças 77 e 78, não atenderam a citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

13. Os demais responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram emitidos e apresentaram suas alegações de defesa conforme documentação detalhada no corpo desta instrução.

14. Todavia, antes de adentrar na análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis, considerando os recorrentes argumentos, cabe tecer algumas considerações sobre os processos em tramitação.

15. O processo de fiscalização iniciado por este Tribunal de Contas da União desencadeou a operação policial denominada de Operação *Research* e a consequente abertura do Inquérito Policial 1655/2016-SR/DPF/PR, da Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000, na 14ª Vara Federal de Curitiba/PR, e a instauração do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 na Universidade Federal do Paraná. Os supracitados processos estão sendo conduzidos e desenvolvidos pelos respectivos órgãos, concomitantemente, dentro das atribuições e responsabilidades de cada órgão.

16. Sobre esse aspecto esclarece-se, desde já, que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

17. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

18. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 7.752/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.475/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

19. Assim, esclarece-se desde já que não cabe a suspensão do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU. Tal fato não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias.

Elaine Souza Lima Farias

20. A Sra. Elaine Souza Lima Farias, beneficiária dos pagamentos irregulares, foi citada por meio do Ofício 557/2017-TCU/SECEX-PR (peça 64) em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor total de R$ 191.150,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma

Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos/Análise

21. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 78, encaminhado para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 109), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 64.

22. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da responsável em relação ao recebimento dos recursos desviados.

23. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos 16 (dezesseis) processos de pagamento em análise e pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.

Conceição Abadia de Abreu Mendonça

24. A Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 558/2017-TCU/SECEX-PR (peça 65), pelo valor histórico de R$ 191.150,00, em razão de ter dado início aos processos de pagamento mediante a elaboração da relação de beneficiários de bolsas de auxílio a pesquisador, bolsas de estudos, bolsas de estudos no país, bolsas de estudo internacional, bolsas sênior e bolsas de iniciação científica, dentre outras, nos processos de pagamento relacionados na peça 58, a pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, agravado ainda pelo fato de que inexistem processos administrativos que autorizassem a realização dos pagamentos, bem como documentos que evidenciassem a realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas a UFPR.

Argumentos/Análise

25. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 77, encaminhado para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 110), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 65.

26. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da servidora. De maneira diversa, todas evidências existentes apontam para a conduta dolosa e deliberada da responsável com o intuito de fraudar e desviar os recursos públicos em análise.

27. Ademais, em depoimento prestado a Polícia Federal (peça 111), a Sra. Conceição apresentou detalhes e confessou sua participação espontânea, de forma dolosa, na elaboração e execução dos procedimentos fraudulentos que culminaram no desvio de recursos públicos da universidade em valores que superaram R$ 7 milhões.

28. Este TCU já se pronunciou por diversas vezes a respeito da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 para os casos em que se constata o dolo ou a má-fé do servidor público com o objetivo de se desviar bens ou recursos públicos:

A penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) é aplicada pelo TCU para irregularidades de gravidade extrema, em situações em que se constata o dolo ou a má-fé do responsável para a produção de desvio de bens e valores públicos (Boletim de Jurisprudência 191/2017 - Acórdão 8794/2017 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo)).

A fraude praticada por servidor público no intuito de obter vantagem pecuniária para si é conduta grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/92) (Boletim de Jurisprudência 55/2014 - Acórdão 2445/2014 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)).

29. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos 16 (dezesseis) processos de pagamento em análise, pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992 e pela aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Graciela Inês Bolzon de Muniz

30. A Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 559/2017-TCU/SECEX-PR (peça 66), pelo valor histórico de R$ 182.150,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 81 a 93, 105, 106 e 108)

31. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 81 e anexou os demais documentos constantes das peças 82 a 93, bem como alegações complementares juntadas às peças 105, 106 e 108:

- Declaração da situação da Sra. Graciela Muniz na UFPR, cursos ministrados e alunos orientados (peça 82);
- Currículo *Lattes* da Professora Graciela Muniz (peça 83);
- Regimento Interno da Pró-Reitoria de Proplan (peça 84);
- Organograma de concessão de bolsas e bolas-auxílio (peça 85);
- Resolução 15/91-CA – Regimento da Reitoria da UFPR (peça 86);
- Portarias de nomeação de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e relatório de afastamentos de Edilson Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG (peça 87);
- Interrogatório de Conceição Mendonça à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 88);
- Interrogatório de Tania Catapan à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 89);
- Relatório de empenhos emitidos pela PRPPG no período de 2013 a 2016 (peça 90);
- Relatório de pesquisas e pesquisadores de Graciela Muniz (base Orcid – peça 91);
- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-01/2011 (peça 92);
- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-02/2010 (peça 93);
- Declarações emitidas por Conceição Mendonça e Tania Catapan ao longo do período da fiscalização da Secex/PR (peça 105, p. 6-15); e processo administrativo disciplinar e ação de improbidade administrativa promovida pela UFPR em face de Conceição Mendonça, Tania Catapan, dos beneficiários dos recursos e de outras pessoas identificadas no inquérito policial (peça 105, p. 16-83);
- Depoimentos prestados no processo administrativo disciplinar da UFPR por Conceição Mendonça (peça 106, p. 4-16), André de Oliveira Santos (peça 108, p. 7-15), Guiomar Jacobs (peça 108, p. 16-23) e Marcelo Henrique Avila de Matos (peça 108, p. 24-29).

32. A Sra. Graciela apresenta inicialmente dados relacionados à estrutura e complexidade da universidade como um todo, seu orçamento, número de servidores e alunos. Na sequência traz informações específicas da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG). Assinala que no período de 2013 a 2016 foram emitidos 9.068 empenhos (peça 90), os quais poderiam incluir vários beneficiários.

33. Acrescenta que o total empenhado foi de R$ 115.172.812.28, o que demandaria uma estrutura administrativa complexa, escalonada e com repartição de competências.

34. No tocante às competências, registra que foi adotado um modelo de formalização dos procedimentos pela Sra. Conceição Mendonça, servidora responsável pela seção de controle e execução orçamentária desde 2004, que decidia quais os documentos que deveriam estar presentes em cada um dos protocolos.

35. Assim, os processos de pagamento eram autuados com papéis que, embora simplórios, eram adequados para transparecer que dispunham de informações verídicas e fidedignas, capazes de ludibriar aqueles que não possuíam experiência burocrático-administrativa.

36. Desta forma, atuando na condição de substituta do ex-pró-reitor em suas ausências, assinava

empenhos e praticava atos de liquidação de despesa que dependiam de ato prévio emanado por servidora competente, ocupante de cargo de confiança, com atribuições adequadas à tarefa.

37. Entende que não teria responsabilidade solidária com Conceição Mendonça, uma vez que não se tratava de equívocos comuns, mas de adulteração de informações deliberadamente praticadas pela referida servidora, a qual tornava as informações parcialmente verídicas.

38. Assim, considerando que o ato administrativo precedente foi dolosamente ilícito, praticado com o intuito de enganar o superior hierárquico, não haveria equívoco do controle interno realizado por Graciela, haja vista que os atos praticados por Conceição gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, especialmente pelo fato de a servidora ocupar cargo de confiança.

39. Acrescenta que possuía plena confiança de que os processos que lhe eram encaminhados eram legítimos, haja vista a relação hierárquica que impõe aos servidores o dever de ser leal às instituições a que servirem (Lei 8.112/1990, at. 116, inc. II), bem como o fato de que não haveria nenhum motivo para que desconfiasse da atuação de Conceição, considerando a condição de normalidade na conduta da servidora por mais de uma década atuando no cargo de confiança.

40. Na sequência apresenta aspectos relacionados à organização estrutural da PRPPG regulamentados na Resolução 15/91 e supostamente no Regimento Interno da PRPPG (peças 84 e 86). Todavia, ressalta-se, desde já, que as transcrições apresentadas e o Regimento Interno anexado dizem respeito ao Regimento Interno da Proplan e não da PRPPG.

41. Com fundamento nos referidos normativos a responsável assevera que não há previsão do cargo de Vice-Pró-Reitor ou Pró-Reitor Substituto, uma vez que a substituição seria eventual ou esporádica, as quais acabaram por se tornar constantes em relação à concessão de bolsas.

42. Adiciona que os processos de concessão de bolsa e bolsa-auxílio lícitos eram devidamente instruídos pelo fato de serem deflagrados pelos programas de pós-graduação, mediante requerimentos e documentação pertinentes, e então encaminhados à Seção de Planejamento e Controle Financeiro para a instrução financeira, momento em que eram praticadas as ilegalidades.

43. Assim, uma vez que as notas de empenho não eram preenchidas com os nomes dos beneficiários, mas com outras expressões, era anexada à nota de empenho uma lista de credores (verdadeiros e falsos) e seus respectivos CPFs, documentos que eram então encaminhados ao Pró-Reitor da PRPPG para assinatura. Haja vista a ausência reiterada do Pró-Reitor, a responsável, com boa-fé e confiante no serviço prestado por Conceição Mendonça, apunha sua assinatura.

44. A seguir apresenta organograma da concessão de bolsas e bolsas-auxílio, anexado também à peça 85, desde a solicitação pelos programas de pós-graduação até o efetivo pagamento no DCF-Proplan, por meio do qual assevera que seria impossível à pessoa que assinava os processos de pagamento, na condição de pró-reitor da PRPPG, exercer um controle procedimental, por três razões básicas:

(...) porque o SIAFI não lhe permite o acesso; porque seria impraticável que um Pró-Reitor, antes de assinar os atos concessivos das bolsas, revisasse cada um dos nomes e CPF dos credores indevidamente, totalizando, em média, cerca de 2.000 mil beneficiários por mês; porque não tinha acesso às listas originais para contrapor aos nomes das listas finais, pois os sistemas não se comunicavam.

45. Considerando os mencionados fatores, afirma que era preponderante a relação de confiança entre os servidores que desempenham suas funções mediante relações de coordenação, haja vista que seria descabido que houvesse a revisão de todos os atos praticados pelo Setor de Planejamento e Controle Financeiro.

46. Acrescenta que nas relações de subordinação da estrutura administrativa, ao se delegar competências à servidora, que passa a ocupar cargo de confiança, passa-se também um ‘carimbo’ que atesta a confiança da Administração Pública, que não poderia ser questionada sem fundada desconfiança.

47. Assim, a Sra. Graciela entende que não pode ser responsabilizada pelo fato de que a servidora Conceição gozava de confiança legítima conferida por atos administrativos de *outrem* (peça 87), percebendo vencimento de cargo em comissão por mais de doze anos, e que somente desconfiança fundada poderia levar à pratica de ato contra Conceição Mendonça.

48. Sobre esse aspecto, transcreve trecho do Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

49. Assim, considera que seria desarrazoado responsabilizar o dirigente máximo da autarquia por atos criminosos dos escalões inferiores, cometidos por servidores que sequer estavam sob sua subordinação e que, ainda que estivessem, os julgados recentes do TCU estariam se pronunciando no sentido da inexistência de responsabilidade da chefia por ato de seus subordinados, a exemplo do exposto no Voto condutor do Acórdão

1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

50. Adiciona que a responsável não escolheu, nomeou ou manteve Conceição no cargo em confiança que a servidora exercia e que desconhecia os atos ilegais praticados, conforme registrado em depoimento prestado por Conceição à Polícia Federal:

(...) que Edilson Sérgio Silveira [então Pró-Reitor] nada sabia a respeito das fraudes, Graciela Inês assinou a maioria dos processos, porque Edilson estava sempre viajando, que ela também nada sabia a respeito das fraudes (...)

51. Ao final, requer, dentre outros, o sobrestamento do processo, enquanto tramitar o processo criminal (autos 05.2017.4.04.7000 da Justiça Federal do Paraná).

Análise

52. A ex-pró-reitora substituta da PRPPG foi citada no presente processo de tomada de contas especial em razão de ter atestado de forma irregular a liquidação da despesa nos 15 (quinze) processos financeiros em que foram realizados pagamentos irregulares em favor de Elaine Farias, no valor total de R$ 182.150,00, por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

53. Esclarece-se que a responsável não está sendo chamada a responder pelos atos emanados pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG), seja por culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, tampouco infere-se que a ex-pró-reitora substituta tenha participado do esquema criminoso implantado na PRPPG, mas sim em razão da conduta descrita no ofício citatório, acima reproduzida de forma resumida.

54. Não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 111), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora substituta na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenadora de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

55. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

56. Desta forma, ainda que a ex-pró-reitora não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que a responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado se considera inconcebível que tenha atestado a regular liquidação da despesa de todos os 215 (duzentos e quinze) processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

57. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

58. Frise-se que a atuação da ex-pró-reitora no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura nas 215 (duzentas e quinze) relações fraudulentas de beneficiários, ao longo de quatro anos, a ex-pró-reitora atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deveriam ser pagas.

59. Ademais, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não eram adequados, como justifica a responsável. Não havia nos processos qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60).

60. De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos supracitados documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

61. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de presunção de veracidade e legitimidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. A suposta presunção não seria absoluta, além de que, no caso sob análise, a

verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções.

62. Deste modo, a mera aposição da assinatura por parte da responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos. Destaque-se que não se trata de questionar os atos realizados pela servidora subordinada que atuava na função de confiança de chefe da UOF/PRPPG, mas sim de atuar em conformidade com os normativos que regem os procedimentos relacionados à regular execução das despesas públicas, no presente caso a regular liquidação das despesas.

63. Efetivou-se na PRPPG uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

64. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 111):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

65. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que, ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

66. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

67. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça e os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora substituta da PRPPG (Denúncia MPF - peça 112), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

68. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

69. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o

que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Cabe lembrar que o ex-pró-reitor titular da PRPPG, Sr. Edilson Silveira, foi condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

70. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pela ex-pró-reitora seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte da ex-pró-reitora, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

71. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitora substituta da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta da PRPPG está sendo responsabilizada nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de 15 (quinze) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 182.150,00, e que é responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista que está sendo responsabilizada por ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 6.946.133,10.

Edilson Sergio Silveira

72. O Sr. Edilson Sergio Silveira, Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, foi citado por meio dos Ofícios 560 e 874/2017-TCU/SECEX-PR (peças 67 e 96), pelo valor histórico de R$ 9.000,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 100 a 104)

73. O responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 100, p. 1-51, e demais documentos anexados nas peças 100 a 104:

- Currículo *Lattes* do Professor Edilson Silveira (peça 100, p. 52-69);
- Resolução UFPR 10/2015-Coplad que estabelece o Regimento Interno e o Organograma da Auditoria Interna da UFPR (peça 100, p. 70-82);
- Relatório 201601667 da Controladoria Geral da União no Estado do Paraná (peça 100, p. 82-94 e peça 101, p. 1-31);
- Ofícios, e-mails e informações extraídos da rede social *Facebook* relativos ao período da fiscalização do TCU (peça 101, p. 32-55);
- Denúncia formulada pelos gestores da UFPR à Polícia Federal em 2/12/2016 (peça 101, p. 56-90, peça 102 e peça 103, p. 1-6);
- Solicitação de abertura de processo administrativo disciplinar contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan em 5/12/2016 (peça 103, p. 7-8);
- Portaria de instauração de processo administrativo disciplinar datado de 16/12/2016 (peça 103, p. 9-10);
- Portarias de exoneração das funções de confiança exercidas pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan publicada em 7/12/2016 (peça 103, p. 11-12);
- Depoimento da Sra. Conceição Abadia Abreu Mendonça na Polícia Federal (peça 103, p. 13-47);
- Declarações do ex-reitor Zaki Akel Sobrinho (peça 103, p. 48-50);
- Declarações do reitor Ricardo Marcelo Fonseca (peça 103, p. 51-54);
- Depoimento de Vania Aparecida Vicente, coordenadora geral dos cursos de pós-graduação, de

setembro de 2013 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 103, p. 56-67);

- Depoimento de Silvia Kikuchi Igarashi, administradora lotada na Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 103, p. 68-75);

- Depoimento de Claudia Pereira Krueger, coordenadora da Unidade de Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de 2008 a 2010, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 103, p. 76-82);

- Depoimento de Sergio Scheer, pró-reitor da PRPPG, de janeiro de 2009 a março de 2013, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 103, p. 83-86 e peça 104, p. 1-8);

- Depoimento de Maria de Fatima Montovani, coordenadora da Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de junho de 2010 a maio de 2014, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 104, p. 9-19);

- Depoimento de Mariluci Alves Maftum, coordenadora da unidade de Iniciação Científica (IC) da PRPPG, de abril de 2014 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 104, p. 20-29).

74. Em suas alegações de defesa o ex-pró-reitor da PRPPG apresenta inicialmente um breve histórico de sua atuação discente e docente, desde sua graduação no curso de física na Unicamp até a realização de seu Pós-Doutorado nos Estados Unidos, sua aprovação em concurso público da UFPR em 1999 e sua vasta produção acadêmica, conforme evidencia seu currículo lattes (peça 100, p. 52-69).

75. Registra que foi convidado em 2013 pelo ex-reitor Zaki Akel Sobrinho para assumir o cargo de Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UFPR (PRPPG) com a missão de aprimorar os programas de pós-graduação da universidade, que nas avaliações da Capes estavam em posição inferior aos estados vizinhos do sul e sudeste.

76. Tendo em vista esse objetivo, teria realizado uma gestão voltada à melhoria da qualidade das pesquisas na UFPR, por meio da celebração de parcerias com outras instituições nacionais e internacionais, de modo que viajava com frequência para participar de diversos fóruns, conselhos e comissões, além de integrar e de exercer funções de direção e de presidência nestes fóruns, conselhos e comissões. As frequentes viagens que realizava seriam um dos motivos que levaram a pró-reitora substituta, Graciela Muniz, a assinar a quase totalidade dos processos de pagamento.

77. Assinala que o Relatório da CGU (peça 100, p. 82-94 e peça 101, p. 1-31) atesta o êxito de seu trabalho, haja vista o atingimento da maioria das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional, relativas à pesquisa e pós-graduação, bem como os demais avanços alcançados.

78. Além disso, no que concerne ao controle, registra que a CGU referendou a eficiência do Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), implantado pela PRPPG durante sua gestão.

79. Na sequência passa a tratar da fraude que teria sido engendrada pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da Seção de Controle da PRPPG há 13 anos, em conluio com a servidora Tania Catapan, secretária da PRPPG e servidora púbica desde 1976, especialmente com recursos oriundos do Programa de Apoio à Pós-graduação (Proap).

80. Registra que os auxílios financeiros concedidos por meio do Proap, regulamentado pela Portaria Capes 156/2014 (peça 7), são destinados a apoiar os programas de pós-graduação, propiciando material de consumo, passagens, diárias, alimentação e outros serviços necessários ao desenvolvimento de uma pesquisa e tem valores variáveis, de forma diversa das bolsas de estudos concedidas aos alunos matriculados nos programas de pós graduação *stricto sensu*, regulamentados pela Resolução UFPR 65/09-Cepe (peça 6), que tem valores fixos.

81. Assim, considera que o fato de o auxílio a ser pago em dado momento ser superior ao valor de uma bolsa não seria indicativo de fraude, haja vista que o auxílio financeiro a pesquisador concedido pelo Proap pode superar esse valor, a depender do custo do equipamento a ser adquirido, do valor do livro a ser editado, das despesas necessárias à participação de evento no exterior, etc.

82. Na sequência passa a tratar dos procedimentos relacionados à concessão do auxílio financeiro. Informa que o processo de concessão de auxílios a pesquisadores inicia com a solicitação escrita de determinado Programa de Pós-Graduação à PRPPG. Essa solicitação daria início a um processo administrativo físico. Competia à Sra. Conceição Mendonça, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da

PRPPG, cadastrar o destinatário do auxílio no Siafi.

83. Esse processo administrativo seria então arquivado pelas Sras. Tania Catapan e Conceição Mendonça e autuava-se o processo financeiro, também em meio físico, com a solicitação de pagamento (peça 36). O processo financeiro era então por ela assinado, remetido ao pró-reitor da PRPPG para sua assinatura e, na sequência, encaminhado à Proplan para efetivação do pagamento.

84. Acrescenta que, conforme registrado pela Sra. Conceição Mendonça em seu depoimento à Polícia Federal (peça 103, p. 13-47), ela e a servidora Tania Catapan teriam forjado um processo administrativo fraudulento em março de 2013, tendo como beneficiários falsos pesquisadores com currículos igualmente falsos, e na sequência dado início ao processo financeiro de pagamento. Uma vez que obtiveram sucesso, reiteraram a fraude mês a mês até serem descobertas no final de 2016.

85. Na sequência passa a tratar dos fatos ocorridos em decorrência do início da auditoria do TCU, bem como de sua atuação, juntamente com a pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, e com a chefe da auditoria interna, Sra. Luciane Linczuk, na elucidação dos fatos apontados pela equipe de auditoria do TCU.

86. Registra que, de início, passou a cobrar insistentemente para que a Sra. Conceição Mendonça entregasse a documentação solicitada pelo TCU (peça 101, p. 39-44). Diante da falta de resposta e não tendo também encontrado os currículos solicitados, solicitou ao setor de informática informações sobre as pessoas relacionadas pelo TCU (peça 102, p. 8-27), o qual informou que inexistiam referências às pessoas relacionadas.

87. Acrescenta que passou então a buscar os beneficiários dos auxílios no Facebook e identificou a relação e amizade de vários beneficiários com as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 101, p. 45-55). O passo seguinte tomado pelo Sr. Edilson Silveira juntamente com a Sras. Lucia Montanhini e Luciane Linczuk foi a verificação dos valores recebidos pelos beneficiários no site do Portal da Transparência desde o ano de 2013, o que teria ampliado o escopo que vinha sendo investigado pelo TCU (2015-2016).

88. Registra que, diante de todas as provas levantadas, os servidores oficiaram o Reitor da UFPR e no dia seguinte, em 2/12/2016, a documentação foi entregue ao Superintendente da Polícia Federal (peça 101, p. 56-90, peça 102 e peça 103, p. 1-6). Posteriormente, em 5/12/2016, a formulação da denúncia à Polícia Federal foi comunicada ao TCU (peça 4).

89. Na sequência, em 5/12/2016, o Sr. Edilson Silveira teria solicitado à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas a abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 103, p. 7-8), cuja instauração se deu em 16/12/2016 (peça 103, p. 9-10), e em 7/12/2016 as duas servidoras foram exoneradas das funções de chefia que exerciam (peça 103, p. 11-12).

90. Sobre os controles assegura que não houve omissão ou falta de controle. Afirma que os controles existiam, mas não foram capazes de detectar a fraude.

91. Especificamente em relação à inexistência dos processos administrativos de concessão do auxílio, registra que as duas servidoras encarregadas de receber e arquivar tais processos estavam acumpliciadas para lesar o erário. Registra que as únicas alternativas seriam a existência de um terceiro servidor fiscalizando ambas, o que também poderia ser inefetivo ou ainda a participação do responsável, na qualidade de pró-reitor, examinar um a um todos os processos administrativos de concessão de bolsas e auxílio, hipótese em que a atividade finalística da PRPPG ficaria prejudicada.

92. Adiciona a sua defesa fotografia do ano de 2012 em que as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan aparecem com imensa pilha de documentos para serem assinados pelo pró-reitor da PRPPG, o que inviabilizaria o exame pormenorizado de cada um desses documentos, razão para a necessidade da segmentação de funções entre os servidores dentro da estrutura hierárquica da PRPPG.

93. Acrescenta trechos de depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 103, p. 56-86 e peça 104), instaurado pela UFPR, nos quais os depoentes relatam o elevado volume e a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, a necessidade de delegação de funções e responsabilidades aos subordinados com base na premissa de se confiar nos trabalhos por eles realizados, e a impossibilidade de se verificar e controlar tudo.

94. Aduz que ainda que conferisse um a um os processos administrativos, ainda assim a fraude não seria evitada, haja vista que no início os processos administrativos foram forjados e os currículos falsificados. Inclusive, mesmo o currículo lattes não seria imune a fraudes, já que as informações nele inseridas são auto declaratórias.

95. Argumenta ainda que a criação de novas instâncias de controle dificultaria o trabalho daqueles que pretendem praticar uma fraude, porém dificilmente iriam impedir completamente a possibilidade de desvios e ainda poderiam trazer consigo a externalidade negativa de inviabilizar o atingimento da finalidade dos auxílios

em razão da demora na sua concessão, a exemplo da participação em um congresso ou evento.

96. Discorda da informação registrada na instrução da Secex/PR acostada à peça 51, p. 15, de que os cerca de R$ 7 milhões desviados representariam 30% dos recursos destinados ao pagamento de bolsas na PRPPG, argumentando que em entrevista coletiva o atual reitor, Professor Ricardo Marcelo Fonseca consignou que 'de 2013 a 2015, houve movimentação de R$ 725 milhões em bolsas e auxílios de pesquisa na universidade e que o montante desviado – R$ 7,3 milhões – significa 1% do total'.

97. Reafirma que o desvio ocorreu devido ao fato de que as duas servidoras experientes, que ocupavam postos importantes, que conheciam os meandros do sistema e deveriam realizar o controle cometeram um crime. Além disso, acrescenta que a Sra. Conceição Mendonça conhecia o sistema como ninguém, pois trabalhava na Seção de Controle, Orçamento e Finanças da PRPPG desde 1995 e exercia a chefia da seção desde 2004, passando pelo mandato de três reitores, conforme corroboram trechos dos depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 103, p. 56-86 e peça 104), nos quais os depoentes acrescentam ainda que jamais evidenciaram erros ou irregularidades nos procedimentos realizados por Conceição

98. Argumenta que a responsabilidade pelas fraudes compete exclusivamente às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan. A primeira por exercer a chefia da unidade responsável pela prestação de contas e administração de programas de auxílios e a segunda por ter agido como cúmplice da primeira, na condição de Chefe da Secretaria da PRPPG.

99. Quanto à sua conduta, assevera que não pode ser responsabilizado por atos dolosos praticados pelas servidoras, pois conforme preceitua o 'Decreto-Lei 200/67, art. 80, § 2º, 'o ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas'.

100. Discorre sobre o 'princípio da confiança legítima', incidente no âmbito das organizações, que se destinaria a conferir às pessoas a possibilidade (se não o dever) de confiar em que as demais pessoas não cometerão atos ilícitos, ou seja, que pautarão seus comportamentos conforme as normas jurídicas, princípio que no presente caso atuaria como excludente de tipicidade da imputação feita ao responsável, haja vista os depoimentos prestados no procedimento disciplinar da UFPR (peça 103, p. 56-86 e peça 104) que sustentam que as servidoras gozavam da confiança de toda a comunidade acadêmica.

101. Trata também do princípio da pessoalidade ou instranscedência da pena (CF, art. 5º, XLV), segundo o qual não poderia ser responsabilizado por atos e crimes praticados exclusivamente por Conceição e Tânia.

102. Acrescenta que os atos de Conceição, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, diante dos quais era lícito ao ex-pró-reitor presumir que os processos financeiros estavam em conformidade com a lei, uma que não existiam indícios em sentido diverso.

103. Na sequência, apresenta tópicos jurisprudenciais e legais a respeito da importância da desconcentração administrativa e da impossibilidade de sua responsabilização por atos ilícitos praticados por seus subordinados, inclusive trecho do voto condutor do Acórdão 2.098/2007-TCU-1ª Câmara de lavra do Ministro Relator Augusto Nardes.

104. Sobre a vedação à responsabilidade objetiva, reafirma que não é autor dos atos criminosos, sendo inconcebível sua responsabilização por atos praticados por terceiros. Sobre esse aspecto traz decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que se opõem à responsabilização objetiva de gestores em razão da mera subordinação hierárquica (criminal e de improbidade administrativa).

105. Acrescenta que a responsabilidade no âmbito do TCU é subjetiva e que a jurisprudência exige, para que se possa concluir pela necessidade de apenação do gestor, a existência da irregularidade, autoria do ato examinado, culpa do agente e grau de culpa do agente. Entende que a irregularidade houve, porém a autoria seria exclusiva das servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan e que o ex-pró-reitor da PRPPG não teria sido omisso, não podendo ser responsabilizado por pretensa negligência.

106. Informa que quando assumiu a função de pró-reitor da PRPPG, em abril de 2013, todos os procedimentos administrativos de concessão e pagamento de auxílios estavam estabelecidos há vários anos e cumpriam as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR, de modo que na condição de homem médio, não haveria razão plausível para que modificasse os procedimentos. Além disso, entende que se houvesse alguma necessidade de alteração nos procedimentos os órgãos de controle, a exemplo do TCU, CGU e da própria Auditoria Interna da Universidade, o teriam alertado.

107. Adiciona que a Sra. Conceição Mendonça desempenhava as mesmas atribuições há vinte anos, sendo

dez anos na condição de chefe da unidade, não havendo razão objetiva para desconfiar de sua idoneidade ou para substitui-la, conforme corroboram as declarações apresentadas pelo ex-reitor, Professor Zaki Akel Sobrinho e do atual reitor, Sr. Ricardo Marcelo Fonseca.

108. Registra que, não obstante todo o exposto, com o intuito de aprimorar a prestação dos serviços, informatizar os procedimentos e unificar os sistemas, o que reflexamente poderia evitar a ocorrência de fraudes, estava em gestação no âmbito da PRPPG a inserção de novas funcionalidades no Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), sendo que uma delas era a inclusão de um módulo de execução financeira dos investimentos em pesquisa, conforme noticiado em 14/7/2016.

109. Assim, considera um equívoco a conclusão registrada na matriz de responsabilidades (peça 59), na coluna culpabilidade, que 'não há no presente momento evidências da existência de boa-fé do responsável, sendo razoável que o gestor tivesse adotado conduta diversa'.

110. Sobre o tema, registra que a presunção da boa-fé é um dos princípios basilares do ordenamento jurídico, sendo uma das vertentes da garantia constitucional da presunção de inocência. Sendo assim, não caberia ao servidor demonstrar à Administração a boa-fé de sua conduta, mas sim a quem acusa desconstruir a presunção, mediante prova da voluntariedade da conduta e a intenção efetiva de lesar o erário.

111. Refuta ainda a alegação da existência de negligência no seu comportamento pelo fato de que tão logo surgiram os indícios de fraude, decorrente da auditoria da Secex/PR, teria autuado prontamente para apurar o crime em toda sua extensão reunindo provas de sua autoria e materialidade.

112. Registra que em decorrência de sua colaboração com os órgãos de controle o âmbito de apuração da fraude foi ampliado para o ano de 2013, foi identificado o envolvimento da Sra. Tania no esquema e se estabeleceu os vínculos pessoais entre as servidoras e os falsos pesquisadores.

113. Acrescenta que uma vez constatado o crime tomou as medidas que lhe cabiam, levou o fato à Polícia Federal e ao TCU e solicitou a instauração de processo administrativo disciplinar e a exoneração das servidoras de suas funções.

114. Sobre esse aspecto traz enunciado colhido da jurisprudência do TCU segundo o qual não se poderia atribuir responsabilidade ao gestor por falha procedimental de seus subordinados, cujo saneamento foi promovido pelos responsáveis tão logo tiveram conhecimento da ocorrência, o que afasta a incidência de multa por culpa in vigilando' (Acórdão 3778/2014-Primeira Câmara – Ministro Walton Alencar Rodrigues). Acrescenta que no caso vertente sequer se trata de falha procedimental, mas de crime doloso no qual os servidores buscavam ocultar os elementos que pudessem indicar sua prática.

115. Por fim requer, dentre outros, o acolhimento das alegações de defesa e o arquivamento do processo.

Análise

116. Registre-se inicialmente que o responsável foi ouvido também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

117. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

118. No presente processo de tomada de contas especial o ex-pró-reitor da PRPPG foi citado especificamente em relação ao processo de pagamento concedidos em favor de Elaine Farias, em que atestou a liquidação das despesas por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

119. Diversos argumentos apresentados pelo responsável, não relacionados diretamente com a conduta descrita no ofício citatório, já haviam sido registrados na defesa apresentada no processo de representação TC 034.726/2016-0, cuja análise realizada pela Secex/PR foi incorporada ao Relatório do Acórdão 2530/2017-Plenário e as conclusões da Ministra Relatora Ana Arraes registradas no respectivo Voto.

120. Na mesma linha já adotada naquela ocasião, de forma resumida, repisam-se os seguintes pontos:

121. Assiste razão ao responsável nas alegações de que, após tomar conhecimento dos indícios de irregularidade identificados pela Secex/PR, agiu no sentido de cobrar da Sra. Conceição Mendonça a disponibilização dos documentos e informações requeridas pela equipe de fiscalização, promoveu

levantamentos que possibilitaram identificar a relação dos falsos beneficiários com as Sras. Conceição Mendonça e Tania Catapan, exonerou e instaurou processos administrativos disciplinares contra as duas servidoras, oficiou o Reitor a respeito das irregularidades e entregou a documentação pertinente à Polícia Federal. Frise-se, todavia, que a atuação dos gestores da UFPR só teve início após a identificação da fraude pela equipe de fiscalização do TCU.

122. Todavia, não procede a informação de que a ampliação do escopo da auditoria para o início de 2013 e a participação da Polícia Federal tenham sido decorrentes da atuação dos gestores da UFPR, pois naquele momento a Secex/PR já havia ampliado o escopo e levantado os valores desviados em todo o período de ocorrência da fraude (2013 a 2016), bem como comunicado formalmente a Polícia Federal os indícios de fraude e de desvios de recursos que estavam ocorrendo na UFPR.

123. Com relação ao Relatório da CGU (peça 100, p. 82-94 e peça 101, p. 1-31), as conclusões emitidas não alteram o entendimento pela irregularidade ou pela culpabilidade do responsável, uma vez que a auditoria da CGU não tratou especificamente e nem emitiu parecer a respeito das ocorrências objeto deste processo de TCE.

124. A deliberação segundo a qual o gestor não poderia ser responsabilizado por falha procedimental de seus subordinados que tenha sido saneada logo após o seu conhecimento (Acórdão 3.778/1ª Câmara) não se aplica a situação do responsável nestes autos.

125. Naquele processo, tratou-se da responsabilização do diretor-presidente e do diretor-administrativo da Manaus Energia S.A. em decorrência da publicação intempestiva de aditivos contratuais. Os diretores não eram diretamente responsáveis pela publicação dos aditivos, não houve prejuízo e a falta de publicação já havia sido corrigida, tanto que o questionamento ficou restrito à intempestividade. Tal entendimento não pode ser extrapolado para os presentes autos, em que há prejuízo quantificado em mais de R$ 7 milhões e os pagamentos foram autorizados pelo pró-reitor ou sua substituta, como ordenadores de despesa.

126. Especificamente em relação à conduta objeto da citação neste processo de TCE, cabe destacar que o que se pretende é avaliar a culpabilidade do ex-pró-reitor em razão do atesto irregular da liquidação das despesas no processo de pagamento que teve como um de seus beneficiários a Sra. Elaine Souza Lima Farias, no valor total de R$ 9.000,00.

127. Assim, não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 103, p. 13-47), tenha excluído a responsabilidade dolosa do ex-pró-reitor na execução da fraude, bem como afirmado que o mesmo não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pelo responsável, subsiste a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenador de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

128. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

129. Desta forma, ainda que o ex-pró-reitor não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que o responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado não poderia ter atestado a regular liquidação da despesa de todos os 12 processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

130. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

131. Frise-se que a atuação do ex-pró-reitor no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários o ex-pró-reitor atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deviam ser pagas.

132. Ressalte-se que nos processos financeiros de pagamento fraudulentos não havia qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho,

cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60). De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos referidos documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

133. Outrossim, embora possa se considerar que os altos valores pagos não seriam, por si só, indicativos de fraude, especialmente pelo fato de os auxílios financeiros concedidos com recursos do Proap serem destinados à outras finalidades que não o pagamento de bolsas (art. 7º da Portaria Capes 156/2014 - peça 7), as quais teriam valores variáveis. Por outro lado, pela natureza dessas despesas, os pagamentos deveriam ser esporádicos e dificilmente teriam valores arredondados, diferentemente do que ocorria nos pagamentos fraudulentos efetivados na PRPPG/UFPR. Além disso, o fato de os valores serem mais elevados que o valor mensal de uma bolsa reforça a necessidade de existência de informações adicionais ao processo financeiro para minimamente indicar ao ordenador de despesa a regularidade das despesas que estaria autorizando.

134. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de legitimidade e idoneidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. No caso da UFPR, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções. A mera aposição da assinatura por parte do responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos.

135. Ou seja, efetivou-se uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

136. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 103, p. 13-47):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

137. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

138. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade do Sr. Edilson Silveira em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

139. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor da PRPPG

(Denúncia MPF - peça 112), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

140. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

141. Pesa também a favor do responsável o fato de que após tomar conhecimento das irregularidades identificadas pela equipe de fiscalização da Secex/PR, tomou providências com vistas a auxiliar a obtenção de documentos solicitados pela equipe de auditoria, a aprofundar a identificação dos responsáveis e dos beneficiados pela fraude e a levar ao conhecimento da autoridade policial a irregularidade identificada, não obstante a PF já estivesse atuando conjuntamente com a equipe do TCU.

142. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Não obstante a gestão da PRPPG competisse ao titular da pró-reitoria, cabe relembrar que o ex-pró-reitor já foi apenado no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

143. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pelo ex-pró-reitor seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte do ex-pró-reitor, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

144. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitor da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual poderá levar em consideração a pena já aplicada no subitem 9.2 do Acórdão 2.530/2017-Plenário, o fato de que o ex-pró-reitor da PRPPG está sendo responsabilizado nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de um processo financeiro de pagamento, no valor total de R$ 9.000,00, e que é responsável efetivamente em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista que atestou a liquidação de um total de 12 (doze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 216.500,00.

Diretores do Departamento de Finanças e Controle (DCF/Proplan)

145. Considerando que os servidores que atuaram na condição de diretores do DCF foram citados em razão da mesma conduta, divergindo somente em relação aos processos financeiros em que atuaram e ao valor do débito, bem como a similaridade das informações apresentadas pelos servidores, as quais em geral eram praticamente idênticas, salvo poucas informações adicionais apresentadas individualmente, seus argumentos e as análises das alegações de defesa serão agrupadas e sintetizadas em conjunto neste tópico.

146. Os servidores, na condição de diretores DCF/Proplan, foram citados em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, tais como o contrato, ajuste ou acordo firmado, comprovação do desenvolvimento ou da realização de pesquisas, estudos ou serviços executados, de forma que não era possível apurar a veracidade da origem, do objeto e do montante a ser pago, bem como do direito adquirido pelos credores relacionados, em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F).

André Santos de Oliveira

147. O Sr. André Santos de Oliveira foi citado por meio do Ofício 562/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico de R$ 168.650,00, pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em 14 (quatorze) dos 16 (dezesseis) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Elaine Farias.

Josiane de Paula Ribeiro

148. A Sra. Josiane de Paula Ribeiro foi citada por meio do Ofício 563/2017-TCU/SECEX-PR (peça 70), pelo valor histórico de R$ 9.000,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em cinco dos 16 (dezesseis) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Elaine Farias.

Júlio Cezar Martins

149. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 561/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico total de R$ 191.150,00, sendo que, em razão da conduta supracitada, pelo valor de R$ 13.500,00, especificado no subitem 3.2 da instrução inicial (peça 60), pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em um processo financeiro de pagamento concedido à Sra. Elaine Farias.

Argumentos

150. O Sr. André Santos de Oliveira apresentou suas alegações de defesa à peça 72, a Sra. Josiane de Paula Ribeiro à peça 80, o Sr. Júlio Cezar Martins à peça 74.

151. O Sr. Júlio Cezar Martins foi também citado, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto, pela autorização dos pagamentos irregulares, no valor de R$ 191.150,00, os quais englobam o valor de R$ 13.500,00, haja vista que neste processo o servidor atuou tanto como diretor do DCF quanto como pró-reitor da Proplan. A conduta caracterizada pela autorização dos pagamentos irregulares será analisada neste processo em tópico subsequente.

152. Foi registrado pelos responsáveis que o DCF/Proplan não possui competência legal para fiscalizar requisitos acadêmicos dos projetos educacionais desenvolvidos pela PRPPG e que de acordo com as Normas de Execução Orçamentaria e Financeira (NEOF) a missão da Proplan não lhe permite fiscalizar critérios e assuntos de escopo acadêmico, a exemplo do destino das bolsas de estudos, limitando sua competência a contabilização dos pagamentos empenhados e liquidados pela PRPPG e demais pró-reitorias, uma vez que se tratam de unidades administrativas independentes que se reportam diretamente à Reitoria, com autonomia para gerir seus orçamentos.

153. Apresentam também a definição de diversos conceitos retirados da IN 10/1991, do Departamento do Tesouro Nacional (Manual de Despesas da União) e explanações sobre conceitos relacionados à despesa pública, suas etapas e seus estágios e reafirmam, no tocante a liquidação das despesas, que os servidores lotados no DCF não detinham qualquer gerenciamento sobre as despesas da PRPPG, uma vez que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações daquela pró-reitoria, não havendo permissão legal para que a Proplan/DCF exorbitasse de sua competência.

154. Registram que o sistema de gestão adotado pela UFPR ocorre por descentralização de créditos orçamentários e que as unidades administrativas (pró-reitorias) efetuam a movimentação de sua parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que possam executar, independentemente, as despesas orçamentárias, cabendo à Proplan/DCF a compatibilização do fluxo de pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste das despesas fixadas às novas projeções de resultados, naquilo que se denomina programação orçamentária e financeira.

155. Ou seja, a natureza jurídica do DCF/Proplan seria voltada para a contabilização dos recursos destinados em orçamento para todas as unidades administrativas da UFPR, sem que pudessem intervir nas decisões da PRPPG, tampouco fiscalizar critérios acadêmicos para concessão de benefícios e vantagens daquela pró-reitoria.

156. Defendem que seria ilícito imputar aos servidores lotados no DCF o ressarcimento por valores malversados por autoridades responsáveis pela PRPPG, considerando que o TCU teria conhecimento de quem seriam os responsáveis e seus níveis de competência na universidade, conforme rol de responsáveis cadastrado no Siafi, nos termos do art. 2º, caput, da Lei Orgânica do TCU e art. 190, do Regimento Interno do TCU, cuja abrangência se restringiria, *a priori*, aos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas, dentre outros responsáveis por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, conforme art. 10 da IN TCU 63/2010.

157. Transcrevem as responsabilidades da Proplan e do DCF registradas no sítio www.proplan.ufpr.br/portal/sobre-a-proplan, reforçando que a Proplan não é a unidade ordenadora das despesas

efetuadas pela PRPPG, a qual agiria com independência financeira e administrativa.

158. Apresentam também transcrição dos itens da NEOF que descrevem os itens que deverão constar dos processos de pagamento de bolsas (peça 34, p. 45 e 52):

Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de bolsas deverão conter:

11.71 - Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos e o **mês de competência**;

11.72 - Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73 - O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.

I. A LC só será necessária quando houver mais de 1 (um) bolsista no processo.

Os itens 11.12 a 11.14:

Dos processos em Geral

Todos os processos deverão conter:

11.12 - Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13 - Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

11.14 - Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

(...)

159. Reafirmam assim que a verificação dos processos financeiros de pagamento realizada pelo DCF/Proplan é limitada, restringindo-se à análise de documentação contábil e financeira, em momento posterior ao atesto e à liquidação da despesa pelo pró-reitor da PRPPG, não havendo permissão legal para que os servidores do DCF fiscalizassem currículos e critérios acadêmicos para concessão de benefícios educacionais.

160. Adicionam que os processos de pagamento enviados pela PRPPG eram simplíssimos, contendo de duas a três folhas, sendo de competência do DCF apenas conferir dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

161. Alegam que uma vez liquidada a despesa pelo ordenador de despesas da PRPPG, tinham o dever funcional de atestar o cumprimento dos termos contratuais, ajustes e contratos, não podendo impedir o curso dos processos sob sua responsabilidade, haja vista que as despesas haviam sido empenhadas e liquidadas pela PRPPG, de forma que haveria aparência de legalidade aos processos, cabendo aos responsáveis apenas dar tratamento aos aspectos contábeis e financeiros.

162. Nesse aspecto voltam a enfatizar que este Tribunal cometeria equívoco neste processo por não compreender os estágios da despesa pública ao impor indevida responsabilidade aos servidores lotados no DCF, uma vez que estes não possuíam competência para empenhar e liquidar despesas.

163. Enfatizam que não haveria indícios mínimos que comprovassem o envolvimento dos responsáveis no desvio de verbas públicas, tampouco que tenham se beneficiado do desfalque promovido pelos servidores da PRPPG.

164. Argumentam que o presente processo de TCE não delimita o delito praticado pelos responsáveis, bem como não traz elementos de fato e de direito suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, nos termos do art. 5º, § 1º, incisos I a III, da IN TCU 71/2012.

165. Arguem que a tomada de contas especial possui natureza jurídica de direito penal, haja vista a possibilidade de aplicação de penalidades e da imposição de ressarcimento, de modo que não seria possível ao Poder Público, baseado em provas frágeis e em auditoria, reconhecer no procedimento de tomada de contas especial a responsabilidade funcional do servidor público.

166. Alegam uma suposta ausência de tipificação nas condutas indicadas, em contrariedade ao art. 4º da IN TCU 35/2000, a exemplo do exposto seria a utilização da expressão ‘desconformidade com as normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O. F.)’ no mandato de citação, de forma genérica, em afronta ao princípio da tipicidade e consequentemente à segurança jurídica.

167. Além disso, defendem que ao contrário do que fora registrado por este Tribunal, os servidores da Proplan/DCF teriam agido exatamente de acordo com as NEOF, motivo pelo qual a presente TCE seria absolutamente inepta, pois contrariaria os procedimentos estabelecidos e aprovados.

168. Acrescentam que incluir os responsáveis no mesmo ‘projeto’ de atos dolosos e eivados de má-fé levados a efeito por servidores da PRPPG, cujo objetivo foi assaltar os cofres públicos em proveito próprio e de

seus comparsas seria inaceitável, haja vista que agiram dentro de suas competências e atribuições e com base em entendimento jurídico margeado de razoabilidade.

169. Consideram incompreensível a aplicação do instituto da solidariedade ao presente caso, por entender que os servidores da Proplan/DCF agiram de forma reta e proba, não tendo participado da trama criminosa, tampouco se beneficiado do expressivo numerário desviado, ao contrário dos servidores da PRPPG. Argumentam ainda que a auditoria, bem como a presente TCE, não avaliou os elementos de dolo e culpa, os quais deveriam ser o núcleo da responsabilização administrativa.

170. Argumentam que, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica do TCU, o responsável solidário seria todo o agente que deu causa ao dano juntamente com outra pessoa. No presente caso seriam os servidores da PRPPG, agentes públicos que arquitetaram o esquema de desvio de verbas e os coautores, terceiros que se beneficiaram indevidamente dos recursos públicos.

171. Defendem que para que se caracterize a solidariedade haveria de se ter conjunção de interesses e o imprescindível estabelecimento de vínculos entre aqueles que agem para a lesão ao erário, bem como a comprovação da existência de má-fé ou dolo, mediante ato consciente, orientado e desonesto do servidor. Além disso, justificam que não descumpriram seus deveres legais, não havendo na presente TCE registro de um único ato de burla, fraude ou ofensa à lei, restringindo-se a apontar nomes e valores.

172. Reforçam que não há no presente processo de tomada de contas especial indícios de que tenham se beneficiado do desvio de verbas e da conspiração tramada entre os servidores da PRPPG e os hipotéticos bolsistas, de forma que seria inaceitável admitir que teriam que devolver tais valores, já que não foram beneficiados bem como não contribuíram para o desfalque.

Análise

173. Inicialmente, antes de entrar no mérito das alegações de defesa dos responsáveis pertinentes à conduta descrita no documento citatório, cabe alguns esclarecimentos em relação a aspectos registrados pelos responsáveis em sua defesa.

174. Nos termos do art. 71, II, da CF/1988 compete ao TCU ‘ julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público’.

175. O art. 5º, I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1° desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

176. Assim, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, agente público ou privado, que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário está sujeito à jurisdição e pode ser responsabilizado pelo TCU.

177. A IN TCU 63/2010 citada pelos servidores, trata especificamente das normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão a serem apresentados anualmente ao TCU. O art. 2º, *caput*, da Lei Orgânica do TCU e o art. 190, do Regimento Interno do TCU, fazem referência ao rol de responsáveis das unidades jurisdicionadas ao Tribunal que terão suas contas julgadas regularmente, não representando este rol de responsáveis qualquer limitação à possibilidade de responsabilização por este Corte de Contas.

178. Outrossim, ao contrário do alegado pelos responsáveis, não só pode como deve o TCU reconhecer a responsabilidade funcional de servidor público, como de qualquer outro responsável (CF/1988, art. 71, II), com base em evidências processuais ou coletadas em auditoria, respeitado o contraditório e a ampla defesa, e aplicar as penalidades previstas em sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992, arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 61).

179. Para que possa ser realizada a análise das alegações de defesa dos servidores é necessário inicialmente destacar que os responsáveis estão sendo ouvidos especificamente em razão de terem registrado, nos processos financeiros de pagamento em que atuaram, a declaração de que ‘o presente Processo foi devidamente examinado quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir’.

180. A conduta atribuída aos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF/Proplan está precisamente delimitada no ofício citatório: ‘em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, (...) declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, (...) em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade

Federal do Paraná (N.E.O.F)'.

181. A referida declaração dos servidores, que atuavam na condição de diretores do DCF, tinha por finalidade atestar que os processos financeiros atendiam as exigências normativas, em especial aos subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF, estando aptos a terem seus pagamentos autorizados pelo pró-reitor da Proplan, nos termos do art. art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

182. O fato é que a declaração aposta pelos servidores não correspondia à realidade, em especial no que concerne aos documentos elencados nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, de forma que todos os 234 (duzentos e trinta e quatro) processos deveriam ser devolvidos ao setor responsável, conforme preceitua o subitem 11.9 do mesmo normativo (peça 34, p. 45).

11.9 Após o processo estar completo, conforme exigências abaixo, este deve ser encaminhado para o DCF/SORC, que o analisará e, detectando incorreções na AE ou a falta de documentos, devolverá ao setor responsável para as devidas correções. Neste caso, o DCF anexará ao processo o formulário 'Ocorrências' (anexo 1.02), informando a falha verificada.

183. Tal aspecto já foi amplamente debatido no âmbito do processo de representação TC 034.726/2016-0, quando da análise das razões de justificativas apresentadas pela ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, que fora ouvida naquele processo em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame.

184. O Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, proferido naquele processo, endossou a análise proposta pela unidade técnica da Secex/PR e registrou, de forma precisa e detalhada, nos itens 24 a 38 do referido Voto, todos os aspectos relevantes relacionados à regularidade e completude dos processos financeiros de pagamento sob análise:

24. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata e o beneficiário do pagamento (§ 1º). A liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados deverá ter por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega (§ 2º). Dessa forma, os processos de pagamento devem ser formalizados de modo a incluir todos os documentos indispensáveis à verificação da regularidade da liquidação da despesa.

25. Em conformidade com esses dispositivos legais, as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade (NEOF), também mencionadas na defesa, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários (peça 110, p. 130-203) e são expressas ao indicar que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas. Como parte do capítulo 'Do Processo Financeiro' consta (peça 110, p. 181):

'Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

11.71. Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o ***mês de competência***;

11.72. Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73. O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos acrescidos)

26. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 110, p. 174):

'Todos os processos deverão conter:

11.12. Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13. Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'

27. Ainda que a redação desses dispositivos sugira compras e serviços, é patente que a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao departamento, que, no caso de bolsas e auxílios, seriam o professor e a unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão.

28. No processo financeiro de pagamento de bolsa e auxílio (não fraudulento) juntado aos autos a título exemplificativo, constou o ofício de solicitação de pagamento do chefe de departamento dirigido ao diretor, que se manifestou de acordo, o empenho em nome da unidade gestora (e.g. Setor de Tecnologia); e a relação de

beneficiários (com indicação do vínculo com a universidade e do nome do projeto) assinada pelo coordenador do projeto (e.g. peça 11, p. 2-5).

29. Tais documentos supriam a exigência da norma de manifestação do servidor vinculado ao departamento interessado pela pesquisa ou pelo trabalho desenvolvido pelo bolsista. Trata-se de comprovante essencial, porque esse seria o servidor em condição de ter acompanhado as atividades e poder atestar a efetiva entrega motivadora do pagamento.

30. Os processos fraudulentos, por sua vez, continham apenas a relação nominal dos bolsistas produzida pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Não havia nem solicitação do servidor interessado ao setor/departamento, nem o 'de acordo' do chefe da unidade interessada na pesquisa ou no trabalho do bolsista. Desse modo, sequer havia identificação ou do projeto a que se vinculava a pesquisa ou do departamento interessado, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade (e.g. peça 11, p. 14, 21, 26, 30). Da forma como eram instruídos, os processos não viabilizavam o controle.

31. Observe-se que, na organização administrativa da universidade, as pró-reitorias integram a estrutura da Reitoria, órgão executivo superior da instituição. A PRPPG atua por delegação de competência do reitor e é 'órgão de elaboração, planejamento, organização e acompanhamento das políticas de pesquisa e Pós-Graduação' (Resolução 15/91-CA, Regimento da Reitoria; peça 110, p. 291).

32. Nesse contexto, o documento assinado por integrantes da PRPPG não pode ser considerado suficiente para atestar entregas específicas de atividades de pesquisa individuais, cujo andamento não cabia àquela unidade acompanhar diretamente.

33. Embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não se identificou, nesses processos, a inclusão de documentos forjados dos departamentos, por exemplo, com falsificação de assinatura de chefe de departamento ou coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam do processo, que se originava na própria PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

34. O processo financeiro, portanto, não se encontrava instruído de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF, documento que havia sido produzido no âmbito da Proplan. Destaque-se que a essa Pró-Reitoria, que recebia e confirmava a autorização para pagamentos, compete, entre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

35. A segregação de funções também não justifica o procedimento adotado. Ao contrário, pela segregação de funções, não seria aceitável que o documento assinado apenas pela PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

36. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

37. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

38. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

185. De forma resumida, a análise minuciosa registrada no Voto acima transcrito, a qual não merece reparos, é precisa e transparente quanto às seguintes conclusões:

- os processos financeiros fraudulentos não se encontravam instruídos em conformidade com as regras financeiras da universidade, haja vista que os documentos constantes dos processos eram insuficientes e não atendiam ao disposto nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, itens que são compulsórios a todos os processos;

- a relação nominal de bolsistas deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento do interessado, manifestação do chefe do departamento e do diretor da unidade gestora responsável, identificação do projeto, pesquisa ou atividade custeada e o vínculo do beneficiário com a universidade, a exemplo de um processo financeiro de pagamento não fraudulento (peça 11, p. 2-5);

- pelo princípio da segregação de funções não seria aceitável que um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

- a adoção de um procedimento simplista para a autorização de pagamento de bolsas e auxílios permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

186. Não se questiona a alegação de que que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações da PRPPG e que não caberia ao DCF/Proplan fiscalizar requisitos, critérios e assuntos de escopo acadêmico. Contudo, é competência do DCF/Proplan examinar os aspectos formais e legais dos processos de pagamento da universidade, em conformidade com as exigências das NEOF (no presente caso os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 – peça 34, p. 45 e 52) e, em caso de incorreções ou da falta de documentos, proceder a devolução do processo ao setor responsável (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

187. Os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, em especial por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 ao 11.14 das NEOF, de forma que foi irregular a declaração dos diretores do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

188. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

189. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade dos servidores do DCF/Proplan em relação às declarações emitidas nos processos financeiros de pagamento, o que possibilitou que os pagamentos fossem realizados e a fraude o desvio de recursos se perpetuasse por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que os responsáveis tinham conhecimento da fraude, que tenham se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por suas contas bancárias.

190. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação dolosa dos servidores do DCF/Proplan (peças 111 e 112), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação dos responsáveis pelo ressarcimento dos valores desviados.

191. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelos servidores do DCF/Proplan, na condição de diretores do departamento, por declararem que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que:

- O Sr. André Santos de Oliveira está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em 14 (quatorze) dos 16 (dezesseis) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Elaine Farias, no valor total de R$ 168.650,00, e que é responsável em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 2.988.134,00.

- O Sr. Júlio Cezar Martins está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em um dos 16 (dezesseis) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Elaine Farias, no valor total de R$ 13.500,00, e que é responsável, na condição de diretor do DCF, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro)

processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 616.200,00.

- A Sra. Josiane de Paula Ribeiro está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em um dos 16 (dezesseis) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Elaine Farias, no valor total de R$ 9.000,00, e que é responsável em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 483.400,00.

Júlio Cezar Martins, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças

192. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 561/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico total de R$ 191.150,00, sendo que, no valor de R$ 13.500,00 pela conduta descrita em tópico precedente, na condição de diretor do DCF/Proplan, e pelo valor de R$ 191.150,00 pela conduta abaixo descrita, na condição de pró-reitor da Proplan.

193. Nos processos financeiros em que atuou como diretor do DCF/Proplan, o responsável atuou concomitantemente na condição de pró-reitor da Proplan, de forma que o débito decorrente da primeira conduta (R$ 13.500,00) está englobado no débito decorrente da segunda conduta (R$ 191.150,00).

194. O responsável foi citado, na condição de Pró-Reitor Substituto de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 74)

195. O Sr. Júlio Martins não apresentou justificativas específicas em relação à supracitada conduta, além dos argumentos já registrados tópico que trata da aferição das responsabilidade dos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF, exceto pelo fato de que apresentou uma explanação mais detalhada a respeito dos estágios da despesa pública, bem como a forma na qual a despesa relacionada ao pagamento das bolsas se desenvolvia no âmbito da UFPR, indicando as atribuições de cada uma das pró-reitorias envolvidas, enfatizando que a liquidação da despesa competia ao ordenador da PRPPG, cabendo à Proplan conferir os dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

Análise

196. O ex-pró-reitor substituto da Proplan assinou a autorização dos pagamentos fraudulentos em todos os 16 (dezesseis) processos financeiros concedidos à Sra. Elaine Farias, no valor de R$ 191.150,00, e é também responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processo de tomada de contas especial, em razão da autorização do pagamento de outros 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10.

197. Considerando a inexistência de justificativas específicas quanto à conduta do responsável, permanece o entendimento quanto à irregularidade dos procedimentos adotados na análise dos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan).

198. Contudo, em que pese a conclusão pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que se levar em consideração que se tratava do ato final de uma cadeia de procedimentos irregulares que se iniciavam na UOF/PRPPG e findavam no ato do pró-reitor da Proplan. Desta forma há que se sopesar o grau de responsabilidade de cada um dos servidores envolvidos no processo de pagamento fraudulento.

199. Os elementos presentes nos autos permitem concluir pela existência de uma gradação decrescente de responsabilidade dos servidores da UFPR na fraude que possibilitou o desvio de recursos sob análise:

200. A responsabilidade principal pela ocorrência da fraude coube à chefe da UOF/PRPPG, Sra. Conceição Mendonça, que deu início aos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento irregulares, e que inclusive confessou em seu depoimento à Polícia Federal sua atuação dolosa na confecção dos processos de pagamento irregulares e no desvio dos recursos.

201. Na sequência a atuação do ex-pró-reitor da PRPPG e de sua substituta que, embora não haja evidências de que teriam conhecimento da fraude, atestaram a liquidação das despesas dos 234 processos financeiros de pagamento, de forma irregular, em contrariedade ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964.

202. Aos diretores do DCF de fato não caberia uma análise com um grau de profundidade similar ao exigido dos ordenadores de despesa da PRPPG, tampouco avaliar os requisitos acadêmicos relacionados à concessão das bolsas, todavia aos diretores do DCF competia verificar se a autuação dos processos estava de acordo com os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF. Os atestos firmados pelos servidores do DCF de que os processos financeiros de pagamento foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, foi realizado de forma irregular, em contrariedade ao subitem 11.9 das NEOF.

203. Por fim, a responsabilidade dos servidores que atuavam na condição de pró-reitor da Proplan, que autorizaram o pagamento dos 234 processos financeiros, com base na análise inadequada promovida pelos diretores do DCF, nos termos do art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 Proplan/UFPR.

204. Não obstante mantenha-se o entendimento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

205. Além disso, não há elementos que indicam que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor substituto da Proplan (peças 111 e 112), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

206. Por fim, cabe relembrar que está sendo proposta a aplicação de multa ao responsável em razão de sua atuação na condição de diretor do DCF/Proplan, em razão da declaração emitida nos dezesseis processos de pagamento em que atuou, atestando que os mesmos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF.

207. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência a UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, e os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

CONCLUSÃO

208. Neste processo de tomada de contas especial foi realizada a análise das alegações de defesa dos responsáveis pelos pagamentos fraudulentos concedidos à Sra. Elaine Souza Lima Farias, no período de 2015 a 2016, que resultaram no desvio de recursos públicos da Universidade Federal quantificados em R$ 191.150,00 somente para esta beneficiária.

209. Os servidores foram arrolados em razão de terem atuado diretamente nos processos financeiros de pagamento fraudulentos, sendo três deles da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG): ex-pró-reitor, ex-pró-reitora substituta e a ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG); e três deles da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan): ex-pró-reitor substituto e dois servidores que atuaram na condição de diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF/Proplan).

210. A Sra. Elaine Souza Lima Farias, beneficiado irregularmente por pagamentos destinados a bolsas de estudo e auxílios a pesquisa, e a Sra. Conceição Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, não apresentaram suas alegações de defesa, ficando revéis.

211. Promovida a análise das alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, concluiu-se pelo seguinte encaminhamento:

212. Elaine Souza Lima Farias, beneficiária dos pagamentos irregulares: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 191.150,00 recebidos em sua conta bancária e aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

213. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da UOF/PRPPG à época dos fatos, responsável pela autuação dos processos fraudulentos, de forma intencional e dolosa: imputação da responsabilidade pelo

ressarcimento dos R$ 191.150,00 desviados, aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992, e inabilitação da servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

214. Graciela Inês Bolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em 15 (quinze) dos 16 (dezesseis) processos financeiros destinados à Sra. Elaine Souza Lima Farias, no valor total de R$ 182.150,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 6.946.133,10.

215. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em um dos 16 (dezesseis) processos financeiros destinados à Sra. Elaine Souza Lima Farias, no valor total de R$ 9.000,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o ex-pró-reitor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 12 (doze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 216.500,00, bem como o fato de ter sido condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

216. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em 14 (quatorze) dos 16 (dezesseis) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Elaine Farias, no valor de R$ 168.650,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 2.988.134,00.

217. Josiane de Paula Ribeiro, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em um dos 16 (dezesseis) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Elaine Farias, no valor de 9.000,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 13 (treze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 483.400,00.

218. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em um dos 16 (dezesseis) processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Elaine Farias, no valor de R$ 13.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 19 (dezenove) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 16 (dezesseis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 616.200,00.

219. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em todos os 16 (dezesseis) processos financeiros concedidos à Sra. Elaine Farias, no valor de R$ 191.150,00, os quais fazem parte de um total de 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10: mesmo

encaminhamento acima proposto.

220. Assim, no que concerne ao ressarcimento dos recursos públicos desviados da UFPR, permanece a responsabilidade solidária pelo débito de R$ 191.150,00 atribuído à Sra. Elaine Souza Lima Farias, beneficiário dos pagamentos, solidariamente com a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da UOF/PRPPG, responsável pela autuação fraudulenta dos processos financeiros de pagamento, nas datas indicadas no item 10 desta instrução.

221. Outrossim, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos demais responsáveis arrolados no processo, bem como a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

222. No tocante à análise da boa-fé dos responsáveis em razão das irregularidades em que houve imputação de débito, nos termos do § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que os argumentos de defesa apresentados não permitem reconhecê-la, haja vista inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

223. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

223.1. considerar revéis as Sras. Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Elaine Souza Lima Farias;

223.2. rejeitar as alegações de defesa de Edilson Sergio Silveira, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira e Josiane de Paula Ribeiro;

223.3. julgar irregulares as contas da Sra. Elaine Souza Lima Farias (CPF 047.801.339-63) e da Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, condenando-as, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas e fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a' do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Universidade Federal do Paraná, acrescidas de encargos legais a partir das datas indicadas até a do efetivo pagamento:

DATA	VALOR (R$)
30/09/2015	13.500,00
17/11/2015	6.650,00
19/11/2015	13.500,00
09/12/2015	13.500,00
04/01/2016	13.500,00
05/02/2016	11.000,00
04/04/2016	13.500,00
15/04/2016	13.500,00
15/06/2016	13.500,00
04/08/2016	27.000,00
30/08/2016	22.500,00
27/09/2016	12.500,00
27/10/2016	12.500,00
31/10/2016	4.500,00
TOTAL	**191.150,00**

Valor atualizado sem incidência de juros de mora até 14/3/2018: R$ 205.781,43

223.4. aplicar à Sra. Elaine Souza Lima Farias (CPF 047.801.339-63) e à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

223.5. aplicar às Sras. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04) e Josiane de Paula Ribeiro

(CPF 539.125.199-00) e aos Srs. Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), a multa prevista no art. 58, inciso II , da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

223.6. determinar à Universidade Federal do Paraná que, caso notificada pelo TCU da não comprovação do recolhimento das dívidas relacionadas no item acima, efetue o respectivo desconto na remuneração dos responsáveis, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

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

223.8. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

223.9. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

223.11. considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, e inabilitá-la para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

223.12. dar ciência à Universidade Federal do Paraná sobre a seguinte impropriedade:

a) as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

223.13 encaminhar cópia da deliberação à Universidade Federal do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, para ciência."

2. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU anuiu à proposta da Secex/PR em relação às responsáveis Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Elaine Souza Lima Farias e, quanto aos demais, propôs a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares, nos seguintes termos (peça 128):

"(...)

O Ministério Público de Contas anui, no essencial, à proposta de encaminhamento consignada pela Secex/PR.

Inicialmente, no tocante à responsabilização das sras. Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Elaine Souza Lima Farias, respectivamente, responsável pela autuação dos processos fraudulentos para concessão de bolsas e beneficiária de pagamentos irregulares, não há reparos à análise empreendida pela unidade técnica, a qual evidenciou o nexo de causalidade entre a conduta dessas responsáveis e o dano ao erário retratado nestes autos.

Nessa linha, destaca-se que a sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, revel no presente processo, ocupava, à época dos fatos, a função de Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG. Foi citada em virtude de ter dado início a processos de pagamento não idôneos visando a desviar recursos públicos (peças 65, 77 e 110).

Ocorre que tais processos de pagamento, em regra, apontavam, como beneficiários de bolsas (bolsas para pesquisadores, bolsas de estudos nacionais e internacionais, bolsas sênior e de iniciação científica), pessoas físicas cujas qualificações não os autorizariam receber tais incentivos, pois não possuíam vínculo com a instituição de ensino e/ou a qualificação acadêmica necessária.

Ademais, consoante sintetizado pelo Ministério Público Federal em denúncia apresentada, a responsável também *'elaborava e assinava as planilhas de pagamento, constando a relação dos nomes e CPFs dos falsos bolsistas, extraía cópia da autorização de empenho extraída do processo financeiro de estimativa da rubrica Auxílio a Pesquisador ou de Bolsa, e, então, coletava a assinatura do 'ordenador de despesas', no caso, o Pró-*

Reitor da PRPPG, para, em seguida, serem encaminhados à Proplan para efetivo pagamento' (peça 112, p. 17).

Os recursos oriundos dos pagamentos fraudulentos eram, em grande medida, repassados pelos beneficiários à sra. Conceição, que os remunerava com quantias que variavam de R$ 1.500,00 a R$ 1.800,00 por depósito recebido (peça 103, p. 34). Tal informação consta do depoimento daquela responsável ao Departamento de Polícia Federal (peça 111).

Dito isso, o Ministério Público de Contas entende que os elementos constantes dos autos evidenciam o nexo de causalidade entre o dano identificado e a conduta da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, motivo pelo qual suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação solidária em débito e aplicação de sanções, concernentes à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

No tocante à beneficiária Elaine Souza Lima Farias, não foram apresentadas alegações de defesa ao Tribunal (peças 64, 78 e 109).

Convém reproduzir excerto da análise empreendida pela Secex/PR (peça 115):

(...)

Assim, considerando a materialidade dos recursos recebidos pela responsável e a não comprovação de pesquisas realizadas, devem as contas da sra. Elaine ser julgadas irregulares, com condenação, em caráter solidário, em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

III

Passando à análise das alegações de defesa dos demais responsáveis, a Secex/PR, em uníssono, entende que o dano ao erário não deve a eles ser atribuído.

Para chegar a tal conclusão, a unidade instrutiva avaliou a culpabilidade dos gestores em razão de autorizações apostas nos processos que concediam pagamentos indevidos à beneficiária Elaine Souza Lima Farias, tendo concluído que, embora tenham praticado atos negligentes, dignos de censura, não deveriam responder solidariamente pelo dano ao erário vislumbrado nestes autos, em virtude de não existirem indicativos de que possuíam conhecimento das fraudes praticadas pela sra. Conceição Mendonça, bem como delas tivessem se beneficiado.

Tais conclusões se alinhariam ao testemunho da sra. Conceição Mendonça e aos desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, que indicam a existência de um grupo criminoso composto pelas servidoras Conceição Mendonça e Tânia Márcia Catapan, sem a participação dos demais servidores da UFPR arrolados nestes autos.

Com efeito, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, neste caso, em concreto, os elementos constantes nos autos denotam que a responsabilização dos demais responsáveis pelo dano ao erário não seria razoável, mormente porque a sra. Conceição Mendonça buscou, deliberadamente, burlar os controles internos daquela instituição para promover pagamentos indevidos. Identificou fragilidades naqueles controles, testou a fraude e, assim, ludibriou os demais responsáveis.

Nesse ponto, a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal detalha como a sra. Conceição fez testes para verificar se os controles da UFPR identificariam os pagamentos fraudulentos, para, só então, incrementar o desvio de valores. Veja-se o *modus operandi* adotado (peça 112, pp. 15/6):

'Pelos dados fornecidos por CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, no início do ano de 2013, ela e as denunciadas TÂNIA, MARIA ÁUREA e GISELE, na condição de amigas de longa data e conhecedoras das fragilidades dos sistemas de controle e fiscalização da UFPR e da completa falta de transparência e cuidados mínimos com as rotinas administrativas da instituição, notadamente no âmbito da PRPPG - onde CONCEIÇÃO e TÂNIA ainda trabalhavam e MARIA ÁUREA já havia desempenhado suas funções também como Chefe da Seção de Controle, Orçamento e Finanças-, resolveram novamente conjugar esforços para entabular e reativar algum esquema ilícito com o propósito de desviar recursos da Universidade em seu proveito.

Desta feita, ao perceberem no cotidiano do trabalho a evidente fragilidade e vulnerabilidade das rotinas relativas ao pagamento sob a rubrica de bolsas de Auxílio a Pesquisador, que permitia o desembolso para finalidades diversas das previstas, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND reuniram-se e engendraram em conjunto uma maneira de auferir recursos ilicitamente por meio do pagamento desse tipo de bolsa.

De acordo com a estratégia criminosa arquitetada, deveriam ser angariados nomes e CPFs de pessoas que fossem da confiança dessas denunciadas, a fim de que passassem a figurar como bolsistas da UFPR e depois concordassem em ir ao banco e sacar os valores ilicitamente creditados em suas contas pela UFPR, para repassá-

los às articuladoras das fraudes, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND. Para tanto, tais pessoas escolhidas deveriam fornecer um currículo simples para que fosse montado e instruído um falso processo de concessão do auxílio.

Bem delimitada como se daria a forma, organização, logística e operacionalização do esquema, CONCEIÇÃO, inicialmente, forjou e autuou dois processos fraudulentos de pagamento e elaborou as respectivas planilha de pagamento e autorização de empenho, incluindo o nome de apenas alguns poucos beneficiários, deixando os expedientes em questão para coletar a assinatura do ordenador de despesas – no caso, o Pró-Reitor titular da PRPPG, EDILSON SÉRGIO SILVEIRA, ou sua substituta, GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ -, com o objetivo de apurar e testar se o esquema criminoso criado alcançaria sucesso. De acordo com as tratativas criminosas previamente combinadas, os valores auferidos pelos falsos bolsistas seriam, em seguida, rateados entre CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND.

Diante da evidente falta de cuidado, efetivo controle e fiscalização por parte dos seus superiores hierárquicos, houve o crédito em favor desses primeiros falsos bolsistas, oportunidade em que, diante do sucesso do estratagema, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND resolveram dar seguimento e ampliar as fraudes, buscando novas pessoas que aceitassem figurar na condição de falsos bolsistas.'

Em razão disso, o Ministério Público de Contas entende que deve prosperar a análise empreendida pela unidade instrutiva, no sentido de não ser atribuído débito aos demais responsáveis arrolados nestes autos.

IV

Muito embora os elementos constantes nos autos somente motivem a imposição de débito às sras. Conceição Mendonça e Elaine Souza Lima Farias, é inconteste que os demais servidores da UFPR chamados a se manifestar reiteradamente falharam em seu poder-dever de fiscalização, tendo, por meio de seus atos omissivos e/ou comissivos, contribuído para o pagamento de bolsas indevidas.

Essa conduta, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, motiva, na linha proposta pela unidade instrutiva, a aposição de sanções àqueles que agiram em descompasso às normas legais.

Propõe a unidade técnica que seja aplicada às sras. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04) e Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00) e aos srs. Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (peça 115, p. 35, item 223.5).

Contudo, as sanções devem levar em consideração a gravidade dos atos praticados e sua contribuição para o dano ao erário identificado, bem como outros processos conexos a este sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas da União.

E nesse contexto, convém lembrar que o TCU, por intermédio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), determinou a formação de 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário das bolsas e auxílios irregulares, com vistas à apuração do débito decorrente da concessão e do pagamento de bolsas e auxílios irregulares.

Em tais processos, essencialmente similares ao presente, figuram como responsáveis, além dos beneficiários e da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, diversos gestores da UFPR que atuaram nos processos de autorização de pagamentos de benefícios indevidos.

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende mais razoável que a avaliação da conduta dos demais gestores da UFPR se dê em processo constituído para esse fim específico, o qual permitirá que o Tribunal possua uma visão global dos atos praticados pelos responsáveis em todos os procedimentos destinados à aprovação de pagamentos de benefícios e auxílios indevidos.

O exame feito nesses moldes possibilitará diferenciar a conduta dos gestores em virtude de sua contribuição para o dano total e graduar, com mais precisão, as sanções a serem impostas. Possibilitará, outrossim, que o valor individual das multas se mantenha dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Regimento Interno deste TCU (art. 268, inciso II).

Ademais, a análise realizada dessa forma será mais adequada para a racionalidade processual e assegurará uniformidade deliberativa para se analisar, de forma consolidada, a conduta desses agentes.

Tal solução, frise-se, é similar àquela adotada por intermédio do Acórdão 586/2016-Plenário (TC 029.465/2013-3), segundo o qual foi determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de servidores do Ministério do Turismo na formalização e na condução de 43 convênios firmados com a empresa Premium.

Assim, considerando os elementos acima enumerados, entende o Ministério Público de Contas que deve ser constituído processo específico para avaliação das condutas dos demais gestores da UFPR, os quais não se beneficiaram da fraude identificada.

A esse respeito, presentes os autos no MP de Contas, a defesa da sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, apresentou cópia da sentença de absolvição do crime de peculato culposo (art. 312, § 2º, do CP), prolatada em 18/7/2018, nos autos do Processo 5012642-24.2017.4.04.7000 (Seção Judiciária do Paraná, 14ª Vara Federal de Curitiba), e respectiva certidão de trânsito em julgado (peça 127, pp. 16/36).

A absolvição deu-se com base no art. 386, inc. VI, do CPP (*'existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (...), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência'*), consoante fundamentos a seguir transcritos, em parte (grifos no original, peça 127, pp. 32/3), os quais podem ser objeto de ponderação no âmbito do processo apartado que ora se propõe a constituição:

'A confiança depositada na funcionária Conceição Mendonça, que era até admirada pelos seus pares em virtude de seu vasto conhecimento das engrenagens financeiras da pró-reitoria de pesquisas, o que lhe rendeu um cargo de confiança por décadas, levou a ora ré a assinar de boa-fé os processos financeiros elaborados por Conceição, que inclusive já levava os processos para assinatura abertos na página correta, razão pela qual a pró-reitora nunca teve razões para desconfiar de eventual fraude, mormente advindo de funcionária qualificada de alto escalão, à qual caberia a efetiva conferência da lisura dos processos de concessão de bolsas e auxílios à pesquisa.

Ao que tudo indica, não haveria qualquer motivo para que a ora ré e pró-reitora substituta desconfiasse que tão eficiente e confiável servidora estivesse enganando-a de maneira tão vil e recorrente, induzindo-a em erro ao assinar processos fraudulentos montados por ela mesma, utilizando sua carreira consolidada e seu prestígio na instituição para tanto.

Pelo que se vê do conjunto probatório, aparentemente a servidora Conceição Mendonça orquestrou a fraude de maneira minuciosa, de modo a induzir em erro a ora acusada, ciente de que o dever de conferência das informações era seu, e que GRACIELA nela depositava total confiança, de modo a assinar praticamente 'de olhos fechados' o que a experiente servidora lhe passava.

Segundo imaginava GRACIELA, bem como os demais servidores do setor de finanças, se havia um processo financeiro de empenho nas mãos de Conceição, ele só poderia ter sido formado a partir de procedimento prévio junto a uma coordenadoria, no qual deveriam constar os requisitos, qualificações e projeto de pesquisa necessários à concessão de bolsa ou auxílio.

Daí se depreende que não restou configurada a ausência de dever de cuidado **dadas as circunstâncias concretas do caso**, tampouco a previsibilidade dos resultados danosos, por não imaginar a ré que uma servidora antiga, respeitada e detentora de cargo de confiança pudesse estar usando da sua boa-fé para perpetrar uma fraude de tal jaez, criando processos fictícios desvinculados de qualquer projeto de pesquisa, não existindo motivos para que ela nem nenhum outro colega viesse a desconfiar da lisura do seu trabalho.

Houve, portanto, erro da acusada sobre os elementos do tipo, sendo esse invencível, porque poderia ter sido cometidos por outros servidores que viessem a ocupar seu cargo nas mesmas condições em que ocupara.

Excluída a culpa, ausente o elemento subjetivo necessário à conformação do delito previsto no art. 312, § 2°, do Código Penal, pelo que deve ser a acusada GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ absolvida, com fulcro no art. 386, inciso VI, do CPP.'

V

No tocante à proposta de encaminhamento consignada no subitem 223.12 da análise empreendida pela unidade instrutiva (peça 115), por meio da qual é proposto, em síntese, que a Universidade Federal do Paraná seja cientificada das impropriedades observadas nos processos financeiros que culminaram com o pagamento de bolsas indevidas, entende o Ministério Público de Contas que, adicionalmente, deve ser determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas semelhantes àquelas discorridas nestes autos voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

VI

Por todo exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PR, divergindo, apenas, do item 223.5 da instrução acostada à peça 115, concernente à aplicação de multas, baseadas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos gestores da UFPR cujas ações permitiram que as sras. Elaine Souza Lima Farias e Conceição Abadia de Abreu Mendonça desviassem recursos públicos.

Propõe, em substituição a esse item, que seja determinada a autuação de processo específico para o

exame global das práticas administrativas irregulares de todos os demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento, mas não se beneficiaram da concessão de bolsas indevidas, chamados a se manifestar nos 27 processos de tomada de contas especial instaurados por força do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55).

Adicionalmente, propõe que seja determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas nos processos financeiros de pagamentos, semelhantes àquelas identificadas nos presentes autos, voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido."

É o relatório.

VOTO

Este processo integra um conjunto de 27 tomadas de contas especiais - TCE instauradas por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (TC 034.726/2016-0).

2. Foram constatados 234 processos de pagamento fraudulentos autuados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG daquela universidade que eram referentes a bolsas de estudo e a auxílio a pesquisadores indevidamente destinados a pessoas sem qualquer vínculo com a instituição. No período compreendido entre 2013 e 2016, os recursos desviados contabilizaram R$ 7.343.333,10, e a identificação dessa fraude deu origem à operação "Research", da Polícia Federal.

3. Na mesma deliberação foi determinada a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan em decorrência da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, que propiciaram os desvios.

4. Por meio do Acórdão 2.530/2017 - Plenário, foi acolhida a defesa do ex-reitor da UFPR Zaki Akel Sobrinho e foram rejeitadas as razões de justificativa do ex-pró-reitor da PRPPG Edilson Sérgio Silveira e da ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini, aos quais foram aplicadas multas de R$ 10 mil e R$ 5 mil, respectivamente.

5. As TCEs, por sua vez, foram individualizadas em relação a cada beneficiário direto dos pagamentos, que foram chamados a responder em solidariedade com os servidores da PRPPG e da Proplan envolvidos nos respectivos processos financeiros.

6. Os presentes autos tratam dos pagamentos fraudulentos que foram recebidos por Elaine Souza Lima Farias, nos anos de 2015 e 2016, e totalizaram R$ 191.150,00.

7. Além da beneficiária, foram citados solidariamente Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG e responsável pela autuação de todos os processos fraudulentos, em conjunto com dois servidores da PRPPG (ex-pró-reitor e ex-pró-reitora substituta) e três servidores da Proplan (ex-pró-reitor substituto e diretores do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF/Proplan).

8. No encaminhamento de mérito, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR propôs, em essência, julgar irregulares as contas de Elaine Souza Lima Farias e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, com imputação de débito em solidariedade e aplicação de multas individuais com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para essa última responsável, propôs ainda a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

9. Em relação aos demais responsáveis (Graciela Inês Bolzon de Muniz, Edilson Sérgio Silveira, André Santos de Oliveira, Júlio Cezar Martins e Josiane de Paula Ribeiro), a unidade técnica sugeriu aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 sob o argumento de que, embora

tenham atuado nos processos de pagamento fraudulentos, não teriam se beneficiado diretamente das concessões indevidas.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU concordou com as propostas relativas às responsáveis Elaine Souza Lima Farias e Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

11. Divergiu, no entanto, quanto a aplicar multa aos demais servidores nestes autos. Em vista da informação da Secex/PR de que esses responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram TCEs referentes a outros beneficiários, o MPTCU propôs determinar a autuação de processo específico para o exame global dos atos irregulares dos servidores que participaram das autorizações de pagamento sem se beneficiar diretamente das bolsas indevidas.

12. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionado, alinho-me em grande parte às conclusões da Secex/PR, divergindo apenas para acolher o encaminhamento alternativo da Procuradoria em relação aos servidores que não devem responder pelo débito.

II

13. Elaine Souza Lima Farias foi citada como beneficiária dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudo em diversas modalidades e de auxílios a pesquisador (peça 58). Apesar de a correspondência ter sido entregue em seu endereço, a responsável não compareceu aos autos (peças 64, 78 e 126).

14. Destaque-se que tais pagamentos irregulares foram concretizados sem que a beneficiária tivesse vínculo profissional ou estudantil com a UFPR, sem cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes – condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa – e sem que houvesse compatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas. Não existiam processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas nem foram apresentadas evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

15. Os 16 depósitos em sua conta ocorreram no período de setembro de 2015 a outubro de 2016. Não foram apresentadas pesquisas ou produtos associados a esses pagamentos, e, conforme informações à peça 14, p. 9, essa responsável teria “ensino médio completo”.

16. Nesse contexto, não se mostra plausível que a beneficiária tenha percebido com naturalidade o recebimento em sua conta bancária de vários depósitos, que totalizaram mais de R$ 190 mil, ao longo de um período de mais de um ano, sem que houvesse qualquer contrapartida em produtos ou serviços.

17. Ainda que a responsável não tenha tido participação nas etapas processuais que deram origem aos pagamentos, é patente que a fraude não teria se concretizado sem a sua conivência como titular de conta bancária para a qual os recursos foram direcionados. Ao permitir que a sua conta bancária fosse utilizada para os depósitos decorrentes da fraude, a beneficiária contribuiu diretamente para o sucesso do mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

18. Assim, e diante da revelia dessa responsável (art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992), deve-se julgar irregulares suas contas, com imputação de débito e aplicação de multa em quantia próxima a 10% do montante do débito atualizado.

III

19. A ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças, Conceição Abadia de Abreu Mendonça, foi citada solidariamente pelo débito como principal executora da fraude. Essa servidora elaborou as relações que integravam os processos de pagamento fraudulentos e incluíam a beneficiária Elaine Souza Lima Farias entre os favorecidos com bolsas e auxílios.

20. Não obstante o ofício de citação tenha sido entregue em seu endereço, essa responsável igualmente não compareceu aos autos (peças 65, 77 e 119), o que, da mesma forma, caracterizou sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

21. As evidências sobre a participação dessa servidora revelam a conduta dolosa que visou ao desvio deliberado de recursos da UFPR. Os processos de pagamentos eram instruídos a partir das relações por ela preparadas sem estar relacionados a processos administrativos de concessão da bolsa

ou de auxílio e sem evidências da realização de produção científica, de desenvolvimento de pesquisas, de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

22. Em depoimento à Polícia Federal (peça 111), a responsável não só reconheceu a fraude, mas também deu detalhes da implementação da sistemática, que foi inicialmente testada em março de 2013 e teria sido possibilitada pela grande fragilidade e vulnerabilidade dos procedimentos adotados na unidade, de acordo com o entendimento da declarante.

23. Um processo administrativo único com três falsos bolsistas foi forjado, e, após o sucesso dos dois primeiros processos fraudulentos, o procedimento foi sistematicamente replicado no período de 2013 a 2016. No mesmo depoimento, a responsável declarou que o dinheiro ilícito era usado para complementar sua renda e ajudar financeiramente suas filhas.

24. Não restam, portanto, quaisquer dúvidas sobre a participação ativa dessa servidora e sobre a gravidade da conduta marcada pelo deliberado intento de desviar recursos da UFPR, o que justifica a irregularidade das suas contas, a responsabilidade solidária pelo débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, bem como a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

25. Entretanto, essa última medida foi adotada no TC 004.674/2017-0 e considerou o prazo máximo estabelecido na norma (oito anos), situação que desaconselha outra condenação da mesma natureza no bojo de cada uma das outras 26 TCEs atuadas, ainda que a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1.704/2017 - Plenário, relator o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, a título ilustrativo) admita nova aplicação dessa penalidade ao mesmo responsável por atos distintos, com o cumprimento de forma sucessiva e limitado ao prazo máximo fixado na Lei 8.443/1992, consoante os entendimentos firmados por meio dos Acórdãos 348 e 714/2016 - Plenário (relatores os ministros Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo, respectivamente), com as modificações feitas pelo recente Acórdão 2.702/2018 - Plenário (relator o ministro Bruno Dantas).

26. Observo que a separação das análises em 27 TCEs teve por objetivo otimizar a tramitação processual e, caso houvesse sido autuada uma única TCE com todos os beneficiários, a inabilitação seria aplicada uma única vez. De todo modo, por se tratar de vários atos que consubstanciaram fraudes de idêntica natureza praticadas com a participação preponderante de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a inabilitação pelo prazo máximo de 8 anos é suficiente para cumprir a função educativa e intimidatória da pena, com o objetivo de inibir novos ilícitos. E sua aplicação em apenas um dos processos originários do Acórdão 291/2017 - Plenário homenageia os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual.

IV

27. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 30/206 da instrução reproduzida no relatório precedente), concluiu que, embora reprováveis as condutas dos servidores, os elementos constantes dos autos e as informações dos processos judiciais demonstram que suas participações devem ser consideradas de menor gravidade.

28. Com efeito, apesar da atuação nos processos financeiros fraudulentos, esses responsáveis não teriam participado efetivamente das fraudes deliberadamente organizadas pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça e pelos demais integrantes do esquema criminoso. Não há evidências de que esses outros servidores tenham se locupletado, e a reprovabilidade de suas condutas está circunscrita ao endosso de processos que haviam sido precariamente instruídos.

29. Dessa forma, acolho a manifestação uniforme da unidade técnica e do MPTCU, que incorporo como fundamento da deliberação a ser proferida, no sentido de afastar a responsabilidade solidária desses cinco servidores pelo débito apurado e de examinar as defesas por eles apresentadas apenas para avaliar a aplicação de multas em decorrência de grave infração a normas legais e regulamentares (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

30. Nesse sentido, observo que a participação de cada um desses responsáveis tem características próprias, tanto no que concerne à etapa em que se manifestaram nos processos quanto

ao número/valor dos pagamentos analisados e autorizados. De acordo com informações da unidade técnica, esses servidores atuaram em pagamentos relativos a outros beneficiários (tratados nas demais TCEs), conforme evidencio na tabela a seguir:

Servidor	Cargo	Processos de pagamento tratados nestes autos e autorizados por cada responsável		Processos de pagamento tratados nas 27 TCEs e autorizados por cada responsável	
		Valor	Número de Processos (total 16)	Valor (total desviado em 234 processos R$ 7.343.333,10)	Número de Processos (total 234)
Graciela Inês Bolzon Muniz	ex-pró-reitora substituta da PRPPG	R$ 182.150,00	15	R$ 6.946.133,10	215
Edilson Sérgio Silveira	ex-pró-reitor da PRPPG	R$ 9.000,00	1	R$ 216.500,00	12
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R$ 168.650,00	14	R$ 2.988.134,00	96
Josiane de Paula Ribeiro	diretora do DCF/Proplan	R$ 9.000,00	1	R$ 483.400,00	13
Júlio Cezar Martins	diretor do DCF/Proplan	R$ 13.500,00	1	R$ 616.200,00	16
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R$ 191.150,00	16	R$ 7.031.533,10	222

31. Cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as TCEs que envolveram processos de pagamento por ele autorizados. Nesse contexto, é mais apropriado o encaminhamento proposto pelo MPTCU para que seja realizado, em processo apartado, o exame global das defesas fornecidas pelos servidores que autorizaram os pagamentos tratados nas 27 TCEs, mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas. Porém, é desnecessária nova determinação para constituição do apartado, porquanto essa medida foi implementada no citado TC 004.674/2017-0.

32. Registro que, das defesas formuladas por esse conjunto de responsáveis, cabe aqui mencionar apenas a solicitação formulada por Graciela Inês Bolzon Muniz para que seja conferida natureza sigilosa a estes autos (peça 81, p. 16).

33. Destaco que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da publicidade. Nos processos de controle externo do TCU, a regra geral é assegurar o acesso aos documentos e às informações utilizados como fundamento para a tomada de decisão após prolação do acórdão com decisão de mérito (§ 1º do art. 4º da Resolução TCU 249/2012). Desse modo, pedidos de atribuição de sigilo precisam indicar com exatidão os documentos cuja publicidade há de ser restringida bem como o amparo legal para justificar a classificação de matéria como sigilosa, o que não foi feito pela responsável. Na ausência de amparo legal que fundamente a excepcionalidade, o pedido de sigilo não pode ser atendido.

34. Quanto à proposta do MPTCU de determinar à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar falhas nos processos financeiros de pagamentos, anoto que esse desfecho foi adotado no TC 004.674/2017-0, razão pela qual também é prescindível nova determinação.

35. Por outro lado, ante a materialidade envolvida neste processo, a gravidade da conduta dos responsáveis pelo débito e a necessidade de assegurar o meio mais eficiente à reparação do dano ao

erário, é devido replicar aqui a solicitação à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, para que adote medidas com vistas ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça em valor suficiente para garantir o ressarcimento do débito quantificado nestes autos, com implementação da mesma providência em relação à beneficiária Elaine Souza Lima Farias (art. 61 da Lei 8.443/1992).

36. Por fim, impõe-se determinar à unidade técnica que exclua Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) do rol de responsáveis cadastrados neste processo, uma vez que essa servidora não foi chamada a responder pelas irregularidades apuradas nesta TCE.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2856/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.694/2017-1

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

3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Elaine Souza Lima Farias (CPF 047.801.339-63), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).

4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.

8. Representação legal: Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) e outros representando Edilson Sérgio Silveira; Renato Alberto Nielsen Kanayama (OAB/PR 6.255) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Elaine Souza Lima Farias e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
30/09/2015	13.500,00
17/11/2015	6.650,00

19/11/2015	13.500,00
09/12/2015	13.500,00
04/01/2016	13.500,00
05/02/2016	11.000,00
04/04/2016	13.500,00
15/04/2016	13.500,00
15/06/2016	13.500,00
04/08/2016	27.000,00
30/08/2016	22.500,00
27/09/2016	12.500,00
27/10/2016	12.500,00
31/10/2016	4.500,00
TOTAL	**191.150,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 21.000,00 (vinte e um mil reais) a Elaine Souza Lima Farias e de R$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Elaine Souza Lima Farias e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná que exclua Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) do rol de responsáveis cadastrados neste processo;

9.11. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.12. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2856-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 004.701/2017-8
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.
Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) e Márcio Ronaldo Roland (CPF 450.401.419-04).
Representação legal: Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) representando Edilson Sérgio Silveira; Ângela Cássia Costaldello (OAB/PR 82.958) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; e Michelle Albiero Gomez (OAB/PR 36.315), defensora pública federal, representando Márcio Ronaldo Roland (peças 77, 80 e 96).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM PROCESSOS DE PAGAMENTO DE BOLSAS E AUXÍLIOS NO ÂMBITO DE UNIVERSIDADE. REVELIA DA PRINCIPAL EXECUTORA DA FRAUDE. INSUFICIÊNCIA DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELO BENEFICIÁRIO DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS PARA ELIDIR OS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE E SUA CULPABILIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DESSES RESPONSÁVEIS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTAS. SOLICITAÇÃO PARA ARRESTO DE BENS. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE SOBRE A RESPONSABILIDADE DOS DEMAIS GESTORES EM PROCESSO APARTADO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR, que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 118/20):

"**INTRODUÇÃO**

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por determinação do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), no âmbito do processo TC 034.726/2016-0, que tratou de representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na qual foi quantificado o desvio de recursos públicos no valor de R$ 7.343.333,10.

2. A presente tomada de contas especial tem por objeto a análise da responsabilidade pelo débito de R$ 81.000,00 imputado ao Sr. Marcio Ronaldo Roland, beneficiário dos pagamentos, em solidariedade com os servidores da UFPR que atuaram nos processos financeiros de pagamento dos benefícios.

HISTÓRICO

3. No processo de representação TC 034.726/2016-1, autuado em decorrência de irregularidades identificadas no processo de fiscalização TC 025.448/2016-1, foram constatados 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento fraudulentos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) da UFPR, a título de bolsas de estudo e de auxílio a pesquisadores, destinados a pessoas que não possuíam qualquer vínculo com a instituição, os quais totalizaram um desvio de recursos públicos da ordem de R$ 7 milhões, no período de 2013 a 2016.

4. No relatório de inspeção daquele processo (peça 51) foi detalhada a forma como se operacionalizou a

fraude nos pagamentos de recursos geridos pela PRPPG/UFPR (peça 51, p. 13), identificados os 234 processos de pagamento irregulares (peça 35), delimitado o período em que os desvios ocorreram (20/3/2013 a outubro de 2016), identificados os 27 responsáveis que foram beneficiados pelos recursos desviados (peça 51, p. 5-11), bem como os servidores da PRPPG que atuaram nos processos de pagamento (peça 51, p. 13-15), e quantificado individualmente o débito apurado (peça 51, p. 16-41).

5. O montante de recursos desviados atingiu a cifra de R$ 7.343.333,10, e foi distribuído entre 27 beneficiários que em regra não possuíam curso superior, tampouco estavam cursando qualquer curso universitário, sendo que alguns deles não possuíam sequer o ensino fundamental completo. Foi verificado ainda que a quase totalidade dessas pessoas exerceram ou vinham exercendo atividades que não exigiam qualificação superior, tais como cabelereiro, motorista, pedreiro, faxineiro, dentre outras:

QUADRO 1 – BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS E VALORES RECEBIDOS

BENEFICIÁRIO	CPF	2013 (R$)	2014 (R$)	2015 (R$)	2016 (R$)	TOTAL (R$)
Maria Alba de Amorim Suarez	176.846.921-00	125.800,00	256.339,00	204.750,00	152.600,00	**739.489,00**
Pedro Amorim Suarez Campos	735.765.901-10	69.800,00	226.926,10	202.050,00	139.600,00	**638.376,10**
Cherri Francine Concer	034.275.939-67	111.400,00	224.900,00	179.600,00	108.500,00	**624.400,00**
Andrea Cristine Bezerra	838.510.204-30	108.000,00	201.100,00	186.250,00	93.500,00	**588.850,00**
Daniel Borges Maia	028.259.839-18	99.800,00	213.400,00	176.450,00	93.500,00	**583.150,00**
Dayane Silva dos Santos	048.407.869-09	65.600,00	216.900,00	176.450,00	93.500,00	**552.450,00**
Eder Ribeiro Tidre	048.012.349-76	-	154.900,00	206.950,00	153.500,00	**515.350,00**
Marcos Aurélio Fischer	610.228.969-20	-	146.900,00	184.650,00	115.500,00	**447.050,00**
Paulo Allan Roland Bogado	067.341.559-78	-	73.500,00	128.550,00	116.500,00	**318.550,00**
Maria Eduarda Amorim Suarez Campos	054.964.101-77	-	-	140.250,00	143.600,00	**283.850,00**
Andréia de Oliveira Schlogl	020.085.859-99	55.400,00	90.600,00	62.800,00	64.000,00	**272.800,00**
Carlos Alberto Galli Bogado	470.397.609-91	18.625,00	87.500,00	51.000,00	114.400,00	**271.525,00**
Alceni Maria dos Passos de Oliveira	018.444.519-17	18.500,00	52.500,00	121.900,00	35.500,00	**228.400,00**
Michela do Rocio Santos Notti	003.737.699-38	-	-	81.500,00	119.500,00	**201.000,00**
Elaine Souza Lima Farias	047.801.339-63	-	-	47.150,00	144.000,00	**191.150,00**
Patrícia Vargas da Silva do Nascimento	025.257.901-11	-	-	140.850,00	18.000,00	**158.850,00**
Dirlene Chagas Lima Esmanhotto	479.268.139-15	32.500,00	85.000,00	-	-	**117.500,00**
Joice Maria Cavichon	706.912.319-15	27.050,00	29.500,00	28.400,00	16.245,00	**101.195,00**
Márcio Ronaldo Roland	450.401.419-04	-	-	-	81.000,00	**81.000,00**
Norberto Ferreira dos Santos	611.263.819-34	-	80.000,00	-	-	**80.000,00**

Ivani De Oliveira Cleve Costa	400.823.509-49	7.868,00	23.755,00	21.800,00	25.500,00	**78.923,00**
Eliane Camargo	017.093.199-41	8.875,00	69.500,00	-	-	**78.375,00**
Charlene de Mello	007.176.469-04	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Mydhia Silva dos Santos	092.618.449-01	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Alvadir Batista da Silva	320.451.079-49	28.700,00	18.000,00	-	-	**46.700,00**
Luzinete Damasceno Sampaio	024.267.669-30	-	29.000,00	-	-	**29.000,00**
Arthur Constantino da Silva Filho	199.721.051-72	15.300,00	2.100,00	-	-	**17.400,00**
TOTAL		**793.218,00**	**2.282.320,10**	**2.439.350,00**	**1.828.445,00**	**7.343.333,10**

6. A proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 51 contemplava, em essência, a conversão do processo de representação em tomada de contas especial e a citação dos 27 beneficiários dos recursos desviados solidariamente com os servidores da UFPR que atuaram nos processos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), nas condições de pró-reitor da PRPPG e de chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

7. A decisão prolatada por este Tribunal, por meio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), determinou que fossem instaurados 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário, e que as citações abrangessem também os servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), expandindo assim para 36 os responsáveis solidários pelos débitos (itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão).

8. Foi também decretada cautelarmente, por 1 (um) ano, a indisponibilidade dos bens dos servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento, no limite dos valores sob suas responsabilidades (item 9.5 da decisão – Sessão Ordinária datada de 22/2/2017) e a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes (item 9.6 da decisão), dentre outras.

9. A análise das razões de justificativas dos gestores da UFPR foi realizada naquele processo de representação (TC 034.726/2016-0), tendo sido aplicadas as multas de R$ 10.000,00 ao Sr. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, e de R$ 5.000,00 à Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, bem como acolhida as razões de justificativas do Sr. Zaki Akel Sobrinho, ex-reitor da UFPR (Acórdão 2530/2017-Plenário).

10. Na instrução inicial do presente processo de tomada de contas especial (peça 60) foram discriminados os recursos públicos transferidos ao Sr. Marcio Ronaldo Roland, identificados os servidores da PRPPG e da Proplan que atuaram nos respectivos processos financeiros de pagamento, nos termos do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), e quantificados os valores solidários correspondentes a cada responsável, nos seguintes termos:

3.1 Marcio Ronaldo Roland (CPF 450.401.419-04), beneficiário dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	**VALOR (R$)**
15/6/2016	13.500,00
4/8/2016	27.000,00

27/9/2016	13.500,00
31/10/2016	13.500,00
TOTAL	**67.500,00**

3.2 Marcio Ronaldo Roland (CPF 450.401.419-04), beneficiário dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Edilson Sergio Silveira (CPF 141.231.638-31), Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
30/8/2016	13.500,00

EXAME TÉCNICO

11. Em cumprimento ao Despacho do titular da Secex/PR (peça 62), foi promovida a citação de Marcio Ronaldo Roland (Ofício 607/2017, peça 64), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (Ofício 608/2017, peça 65), Edilson Sergio Silveira (Ofícios 610/2017, peça 67 e 878/2017, peça 99), Graciela Inês Bolzon de Muniz (Ofício 609/2017, peça 66), Júlio Cezar Martins (Ofício 611/2017, peça 68) e André Santos de Oliveira (Ofício 612/2017, peça 69).

12. Apesar de a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 73, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

13. Os demais responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram emitidos e apresentaram suas alegações de defesa conforme documentação detalhada no corpo desta instrução.

14. Todavia, antes de adentrar na análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis, considerando os recorrentes argumentos, cabe tecer algumas considerações sobre os processos em tramitação.

15. O processo de fiscalização iniciado por este Tribunal de Contas da União desencadeou a operação policial denominada de Operação *Research* e a consequente abertura do Inquérito Policial 1655/2016-SR/DPF/PR, da Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000, na 14ª Vara Federal de Curitiba/PR, e a instauração do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 na Universidade Federal do Paraná. Os supracitados processos estão sendo conduzidos e desenvolvidos pelos respectivos órgãos, concomitantemente, dentro das atribuições e responsabilidades de cada órgão.

16. Sobre esse aspecto esclarece-se, desde já, que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

17. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

18. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 7.752/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.475/2015-TCU – 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

19. Assim, esclarece-se desde já que não cabe a suspensão do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU. Tal fato não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias.

Marcio Ronaldo Roland

20. O Sr. Marcio Ronaldo Roland, beneficiário dos pagamentos irregulares, foi citado por meio do Ofício 607/2017-TCU/SECEX-PR (peça 64) em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor total de R$ 81.000,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha

constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos (peça 103)

21. O responsável, assistido juridicamente pela Defensoria Pública da União no Paraná, apresentou suas alegações de defesa à peça 103, p. 1-13 e anexou os seguintes documentos à mesma peça:

- Extrato bancário da conta corrente 5542-5, agência 1630, da Caixa Econômica Federal, de titularidade do responsável, do período de janeiro de 2016 a fevereiro de 2017 (peça 103, p. 16-19);
- Documentos relativos à pessoa do Sr. Marcio Ronaldo Roland e suas atividades laborais (peça 103, p. 20-48);
- Mandado de busca e apreensão e mandado de prisão do responsável no âmbito da Operação *Research* da Polícia Federal (peça 103, p. 49-54).
- Termo de Declarações do responsável à Polícia Federal (peça 103, p. 55-59);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Conceição Abadia de Abreu Mendonça (peça 103, p. 62-98);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Alceni Maria dos Passos de Oliveira (peça 103, p. 99-101);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Aneilda Josefa de Jesus (peça 103, p. 103-116);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Carlos Alberto Galli Bogado (peça 103, p. 118-124);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Charlene de Mello (peça 103, p. 125-127);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Cherri Francine Concer (peça 103, p. 128-131);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Dirlene Chagas Lima Esmanhotto (peça 103, p. 132-137);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Dayane Silva dos Santos (peça 103, p. 138-144);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Eliane Camargo (peça 103, p. 145-149).

22. Em suas alegações de defesa o responsável registra que não tinha consciência da fraude, que o valor das bolsas/auxílios foi recebido de boa-fé, haja vista que, diante de um pedido de sua irmã, Gisele Aparecida Roland, emprestou sua conta bancária para que ela pudesse receber as prestações de um imóvel que teria sido vendido por seu marido no município de Campo Grande.

23. Acrescenta que, por exigência de Gisele, os valores eram sempre sacados e entregues integralmente a sua irmã, uma vez ela não aceitava que fossem feitas transferências bancárias.

24. Salienta que em depoimento prestado à Polícia Federal (peça 103, p. 62-98), Conceição Mendonça afirmou que as beneficiárias diretas das bolsas eram todas ludibriadas e não tiveram qualquer vantagem financeira.

25. Adiciona trechos das declarações prestadas por outros beneficiários à Polícia Federal, anexados à peça 103, p. 99-144, os quais também afirmaram que não sabiam da origem do dinheiro e que apenas emprestavam a conta bancária para as mentoras da operação criminosa sem obter vantagem financeira.

26. Enfatiza que os beneficiários foram ludibriados pelos mentores do crime, que os depósitos não eram identificados como originários da UFPR e que o evento gerador do dano foi a inércia, ineficiência e negligência da universidade.

27. Alega que não tinha consciência da situação, pois se tivesse teria participado do conluio desde o início, uma vez que é pessoa de confiança das mentoras do crime (irmão de Gisele Roland e filho de Maria Aurea Roland). Entretanto, de modo diverso, somente em junho de 2016, cerca de três anos após o início da fraude, recebeu o primeiro depósito em sua conta.

28. Acrescenta que após ter prestado seu depoimento à Polícia Federal e ter denunciado outras fraudes realizadas por sua irmã e cunhado, foi expulso da residência de sua mãe, Maria Áurea, por seus familiares, conforme declaração em anexo.

29. Reafirma que não obteve nenhuma vantagem, que todos os valores foram repassados à sua irmã Gisele e que os depósitos não eram provenientes de conta bancária da UFPR, mas de contas sem qualquer identificação.

30. Argumenta sobre a impossibilidade de punição com base em fatos dúbios, justificando que caberia à Administração Pública proceder à prova cabal das alegações feitas ao responsável.

31. Por fim, requer, dentre outros, o julgamento pela regularidade das contas e a intimação da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, bem como a intimação do Sr. Marcio Ronaldo Roland, no

endereço Rua Tomas Morus, 69, MD02, CEP 82700-160, Barreirinha, Curitiba/PR.

Análise

32. O responsável alega essencialmente que desconhecia o esquema fraudulento, que fora enganado por sua irmã Gisele Aparecida Roland e que todos os valores depositados em suas contas bancárias foram sacados e entregues a Gisele.

33. Em que pese as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Marcio Roland, não foram juntados documentos ou evidências que pudessem atestar os argumentos registrados.

34. Nos extratos bancários juntados à peça 103, p. 16-19, é possível identificar os depósitos efetuados na conta do Sr. Marcio. Todavia, não há evidências documentais de que fora dada uma destinação diversa aos recursos desviados.

35. Verifica-se que não foram realizadas transferências bancárias nominadas às pessoas indicadas nas alegações de defesa, mas somente a efetivação de saques. Além disso, os saques não correspondem fielmente aos valores depositados. No primeiro depósito, em 17/6/2016, por exemplo, foram creditados R$ 13.500,00, mas somente foram sacados R$11.500,00. No segundo depósito, em 8/8/2016, foram creditados R$ 27.000,00, não sendo possível estabelecer uma relação entre os saques subsequentes e os valores creditados. Verifica-se que isso ocorre para todos os seis depósitos creditados na conta do responsável.

36. Ademais, de forma diversa do alegado Marcio Roland, a Sra. Conceição Mendonça em seu depoimento à Polícia Federal registrou que diversos beneficiários sabiam da ilicitude dos recursos creditados em suas contas bancárias, os quais inclusive eram remunerados com parte dos recursos desviados (peça 103, p. 20-23).

37. Além disso, consta do depoimento prestado por Conceição que o Sr. Marcio Ronaldo Roland lhe solicitou R$ 3.000,00 para não denunciar o esquema à Polícia Federal (peça 103, p. 28). Tal valor teria sido repassado mediante uma transferência de R$ 1.500,00 e o restante teria sido entregue em espécie.

38. Por fim, não procede a alegação quanto à dubiedade dos fatos imputados ao responsável. Nas tomadas de contas especial instauradas foram devidamente identificados todos os servidores da UFPR que atuaram nos processos de concessão dos pagamentos e as pessoas que receberam em suas contas bancárias os recursos desviados, sendo que a conduta de cada um dos responsáveis arrolados nos processos foram precisamente detalhadas nos ofícios citatórios.

39. No caso do Sr. Marcio Roland, citado em razão do recebimento de recursos públicos desviados da UFPR em sua conta bancária, no valor de R$ 81.000,00, não foram trazidos aos autos documentos ou evidências capazes comprovar as justificativas apresentadas.

40. Deste modo, não se acolhem as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, mantendo-se a irregularidade e a consequente imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos públicos desviados, bem como a aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.

Conceição Abadia de Abreu Mendonça

41. A Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 608/2017-TCU/SECEX-PR (peça 65), pelo valor histórico de R$ 81.000,00, em razão de ter dado início aos processos de pagamento mediante a elaboração da relação de beneficiários de bolsas de auxílio a pesquisador, bolsas de estudos, bolsas de estudos no país, bolsas de estudo internacional, bolsas sênior e bolsas de iniciação científica, dentre outras, nos processos de pagamento relacionados na peça 58, a pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, agravado ainda pelo fato de que inexistem processos administrativos que autorizassem a realização dos pagamentos, bem como documentos que evidenciassem a realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas a UFPR.

Argumentos/Análise

42. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 73, encaminhado para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 114), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 65.

43. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais

responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da servidora. De maneira diversa, todas evidências existentes apontam para a conduta dolosa e deliberada da responsável com o intuito de fraudar e desviar os recursos públicos em análise.

44. Ademais, em depoimento prestado a Polícia Federal (peça 115), a Sra. Conceição apresentou detalhes e confessou sua participação espontânea, de forma dolosa, na elaboração e execução dos procedimentos fraudulentos que culminaram no desvio de recursos públicos da universidade em valores que superaram R$ 7 milhões.

45. Este TCU já se pronunciou por diversas vezes a respeito da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 para os casos em que se constata o dolo ou a má-fé do servidor público com o objetivo de se desviar bens ou recursos públicos:

A penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) é aplicada pelo TCU para irregularidades de gravidade extrema, em situações em que se constata o dolo ou a má-fé do responsável para a produção de desvio de bens e valores públicos (Boletim de Jurisprudência 191/2017 - Acórdão 8794/2017 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo)).

A fraude praticada por servidor público no intuito de obter vantagem pecuniária para si é conduta grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/92) (Boletim de Jurisprudência 55/2014 - Acórdão 2445/2014 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)).

46. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos seis processos de pagamento em análise, pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992 e pela aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Graciela Inês Bolzon de Muniz

47. A Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 609/2017-TCU/SECEX-PR (peça 66), pelo valor histórico de R$ 67.500,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 81 a 94, 109, 110, 112 e 113)

48. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 81 e anexou os demais documentos constantes das peças 82 a 95, bem como alegações complementares juntadas às peças 109, 110, 112 e 113:

- Declaração da situação da Sra. Graciela Muniz na UFPR, cursos ministrados e alunos orientados (peça 82);
- Currículo *Lattes* da Professora Graciela Muniz (peça 83);
- Regimento Interno da Pró-Reitoria de Proplan (peça 84);
- Organograma de concessão de bolsas e bolas-auxílio (peça 85);
- Resolução 15/91-CA – Regimento da Reitoria da UFPR (peça 86);
- Portarias de nomeação de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e relatório de afastamentos de Edilson Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG (peça 87);
- Interrogatório de Conceição Mendonça à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 88);
- Interrogatório de Tania Catapan à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 89);
- Relatório de empenhos emitidos pela PRPPG no período de 2013 a 2016 (peça 90);
- Relatório de pesquisas e pesquisadores de Graciela Muniz (base Orcid – peça 91);
- Reconhecimento de Mérito concedido pela UFPR à professora Graciela Bolzon de Muniz em razão de sua atuação como mobilizadora para captação de recursos para construção de obras na UFPR (peça 92);

- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-01/2011 (peça 93);

- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-02/2010 (peça 94);

- Declarações emitidas por Conceição Mendonça e Tania Catapan ao longo do período da fiscalização da Secex/PR (peça 109, p. 6-15); e processo administrativo disciplinar e ação de improbidade administrativa promovida pela UFPR em face de Conceição Mendonça, Tania Catapan, dos beneficiários dos recursos e de outras pessoas identificadas no inquérito policial (peça 109, p. 16-83);

- Depoimentos prestados no processo administrativo disciplinar da UFPR por Conceição Mendonça (peça 110, p. 4-16), André de Oliveira Santos (peça 112, p. 7-15), Guiomar Jacobs (peça 112, p. 16-23) e Marcelo Henrique Avila de Matos (peça 112, p. 24-29);

- Decisão Final do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, que decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 113).

49. A Sra. Graciela apresenta inicialmente dados relacionados à estrutura e complexidade da universidade como um todo, seu orçamento, número de servidores e alunos. Na sequência traz informações específicas da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG). Assinala que no período de 2013 a 2016 foram emitidos 9.068 empenhos (peça 90), os quais poderiam incluir vários beneficiários.

50. Acrescenta que o total empenhado foi de R$ 115.172.812.28, o que demandaria uma estrutura administrativa complexa, escalonada e com repartição de competências.

51. No tocante às competências, registra que foi adotado um modelo de formalização dos procedimentos pela Sra. Conceição Mendonça, servidora responsável pela seção de controle e execução orçamentária desde 2004, que decidia quais os documentos que deveriam estar presentes em cada um dos protocolos.

52. Assim, os processos de pagamento eram autuados com papéis que, embora simplórios, eram adequados para transparecer que dispunham de informações verídicas e fidedignas, capazes de ludibriar aqueles que não possuíam experiência burocrático-administrativa.

53. Desta forma, atuando na condição de substituta do ex-pró-reitor em suas ausências, assinava empenhos e praticava atos de liquidação de despesa que dependiam de ato prévio emanado por servidora competente, ocupante de cargo de confiança, com atribuições adequadas à tarefa.

54. Entende que não teria responsabilidade solidária com Conceição Mendonça, uma vez que não se tratava de equívocos comuns, mas de adulteração de informações deliberadamente praticadas pela referida servidora, a qual tornava as informações parcialmente verídicas.

55. Assim, considerando que o ato administrativo precedente foi dolosamente ilícito, praticado com o intuito de enganar o superior hierárquico, não haveria equívoco do controle interno realizado por Graciela, haja vista que os atos praticados por Conceição gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, especialmente pelo fato de a servidora ocupar cargo de confiança.

56. Acrescenta que possuía plena confiança de que os processos que lhe eram encaminhados eram legítimos, haja vista a relação hierárquica que impõe aos servidores o dever de ser leal às instituições a que servirem (Lei 8.112/1990, at. 116, inc. II), bem como o fato de que não haveria nenhum motivo para que desconfiasse da atuação de Conceição, considerando a condição de normalidade na conduta da servidora por mais de uma década atuando no cargo de confiança.

57. Na sequência apresenta aspectos relacionados à organização estrutural da PRPPG regulamentados na Resolução 15/91 e supostamente no Regimento Interno da PRPPG (peças 84 e 86). Todavia, ressalta-se, desde já, que as transcrições apresentadas e o Regimento Interno anexado dizem respeito ao Regimento Interno da Proplan e não da PRPPG.

58. Com fundamento nos referidos normativos a responsável assevera que não há previsão do cargo de Vice-Pró-Reitor ou Pró-Reitor Substituto, uma vez que a substituição seria eventual ou esporádica, as quais acabaram por se tornar constantes em relação à concessão de bolsas.

59. Adiciona que os processos de concessão de bolsa e bolsa-auxílio lícitos eram devidamente instruídos pelo fato de serem deflagrados pelos programas de pós-graduação, mediante requerimentos e documentação pertinentes, e então encaminhados à Seção de Planejamento e Controle Financeiro para a instrução financeira, momento em que eram praticadas as ilegalidades.

60. Assim, uma vez que as notas de empenho não eram preenchidas com os nomes dos beneficiários, mas

com outras expressões, era anexada à nota de empenho uma lista de credores (verdadeiros e falsos) e seus respectivos CPFs, documentos que eram então encaminhados ao Pró-Reitor da PRPPG para assinatura. Haja vista a ausência reiterada do Pró-Reitor, a responsável, com boa-fé e confiante no serviço prestado por Conceição Mendonça, apunha sua assinatura.

61. A seguir apresenta organograma da concessão de bolsas e bolsas- auxílio, anexado também à peça 85, desde a solicitação pelos programas de pós-graduação até o efetivo pagamento no DCF-Proplan, por meio do qual assevera que seria impossível à pessoa que assinava os processos de pagamento, na condição de pró-reitor da PRPPG, exercer um controle procedimental, por três razões básicas:

(...) porque o SIAFI não lhe permite o acesso; porque seria impraticável que um Pró-Reitor, antes de assinar os atos concessivos das bolsas, revisasse cada um dos nomes e CPF dos credores indevidamente, totalizando, em média, cerca de 2.000 mil beneficiários por mês; porque não tinha acesso às listas originais para contrapor aos nomes das listas finais, pois os sistemas não se comunicavam.

62. Considerando os mencionados fatores, afirma que era preponderante a relação de confiança entre os servidores que desempenham suas funções mediante relações de coordenação, haja vista que seria descabido que houvesse a revisão de todos os atos praticados pelo Setor de Planejamento e Controle Financeiro.

63. Acrescenta que nas relações de subordinação da estrutura administrativa, ao se delegar competências à servidora, que passa a ocupar cargo de confiança, passa-se também um 'carimbo' que atesta a confiança da Administração Pública, que não poderia ser questionada sem fundada desconfiança.

64. Assim, a Sra. Graciela entende que não pode ser responsabilizada pelo fato de que a servidora Conceição gozava de confiança legítima conferida por atos administrativos de *outrem* (peça 87), percebendo vencimento de cargo em comissão por mais de doze anos, e que somente desconfiança fundada poderia levar à pratica de ato contra Conceição Mendonça.

65. Sobre esse aspecto, transcreve trecho do Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

66. Assim, considera que seria desarrazoado responsabilizar o dirigente máximo da autarquia por atos criminosos dos escalões inferiores, cometidos por servidores que sequer estavam sob sua subordinação e que, ainda que estivessem, os julgados recentes do TCU estariam se pronunciando no sentido da inexistência de responsabilidade da chefia por ato de seus subordinados, a exemplo do exposto no Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

67. Adiciona que a responsável não escolheu, nomeou ou manteve Conceição no cargo em confiança que a servidora exercia e que desconhecia os atos ilegais praticados, conforme registrado em depoimento prestado por Conceição à Polícia Federal:

(...) que Edilson Sérgio Silveira [então Pró-Reitor] nada sabia a respeito das fraudes, Graciela Inês assinou a maioria dos processos, porque Edilson estava sempre viajando, que ela também nada sabia a respeito das fraudes (...)

68. Ao final, requer, dentre outros, o arquivamento do processo ou seu sobrestamento, enquanto tramitar o processo criminal (autos 05.2017.4.04.7000 da Justiça Federal do Paraná).

Análise

69. A ex-pró-reitora substituta da PRPPG foi citada no presente processo de tomada de contas especial em razão de ter atestado de forma irregular a liquidação da despesa nos cinco processos financeiros em que foram realizados pagamentos irregulares em favor de Marcio Roland, no valor total de R$ 67.500,00, por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

70. Esclarece-se que a responsável não está sendo chamada a responder pelos atos emanados pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG), seja por culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, tampouco infere-se que a ex-pró-reitora substituta tenha participado do esquema criminoso implantado na PRPPG, mas sim em razão da conduta descrita no ofício citatório, acima reproduzida de forma resumida.

71. Não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 115), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora substituta na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenadora de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

72. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto

do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

73. Desta forma, ainda que a ex-pró-reitora não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que a responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado se considera inconcebível que tenha atestado a regular liquidação da despesa de todos os 215 (duzentos e quinze) processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

74. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

75. Frise-se que a atuação da ex-pró-reitora no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura nas 215 (duzentas e quinze) relações fraudulentas de beneficiários, ao longo de quatro anos, a ex-pró-reitora atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deveriam ser pagas.

76. Ademais, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não eram adequados, como justifica a responsável. Não havia nos processos qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60).

77. De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos supracitados documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

78. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de presunção de veracidade e legitimidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. A suposta presunção não seria absoluta, além de que, no caso sob análise, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções.

79. Deste modo, a mera aposição da assinatura por parte da responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos. Destaque-se que não se trata de questionar os atos realizados pela servidora subordinada que atuava na função de confiança de chefe da UOF/PRPPG, mas sim de atuar em conformidade com os normativos que regem os procedimentos relacionados à regular execução das despesas públicas, no presente caso a regular liquidação das despesas.

80. Efetivou-se na PRPPG uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

81. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 115):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou

GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

82. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que, ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

83. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

84. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça e os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora substituta da PRPPG (Denúncia MPF - peça 116), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

85. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

86. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Cabe lembrar que o ex-pró-reitor titular da PRPPG, Sr. Edilson Silveira, foi condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

87. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pela ex-pró-reitora seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte da ex-pró-reitora, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

88. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitora substituta da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta da PRPPG está sendo responsabilizada nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de cinco processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 67.500,00, e que é responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista que está sendo responsabilizada por ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 6.946.133,10.

Edilson Sergio Silveira

89. O Sr. Edilson Sergio Silveira, Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, foi citado por meio dos Ofícios 610 e 878/2017-TCU/SECEX-PR (peças 67 e 99), pelo valor histórico de R$ 13.500,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente

pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 104 a 108)

90. O responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 104, p. 1-50, e demais documentos anexados nas peças 104 a 108:

- Documentos que atestam que Edilson Silveira não atuou em todos os processos de pagamento que lhe foram imputados (peça 104, p. 51-56);
- Currículo *Lattes* do Professor Edilson Silveira (peça 104, p. 57-74);
- Resolução UFPR 10/2015-Coplad que estabelece o Regimento Interno e o Organograma da Auditoria Interna da UFPR (peça 104, p. 75-86);
- Relatório 201601667 da Controladoria Geral da União no Estado do Paraná (peça 104, p. 87-102 e peça 105, p. 1-27);
- Ofícios, e-mails e informações extraídos da rede social *Facebook* relativos ao período da fiscalização do TCU (peça 105, p. 28-50);
- Denúncia formulada pelos gestores da UFPR à Polícia Federal em 2/12/2016 (peça 105, p. 51-101 e peça 106, p. 1-91);
- Solicitação de abertura de processo administrativo disciplinar contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan em 5/12/2016 (peça 106, p. 92-93);
- Portaria de instauração de processo administrativo disciplinar datado de 16/12/2016 (peça 106, p. 94-95);
- Portarias de exoneração das funções de confiança exercidas pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan publicada em 7/12/2016 (peça 106, p. 96-97);
- Depoimento da Sra. Conceição Abadia Abreu Mendonça na Polícia Federal (peça 107, p. 1-32);
- Declarações do ex-reitor Zaki Akel Sobrinho (peça 107, p. 33-35);
- Declarações do reitor Ricardo Marcelo Fonseca (peça 107, p. 36-39);
- Depoimento de Vania Aparecida Vicente, coordenadora geral dos cursos de pós-graduação, de setembro de 2013 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 107, p. 40-51);
- Depoimento de Silvia Kikuchi Igarashi, administradora lotada na Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 107, p. 52-59);
- Depoimento de Claudia Pereira Krueger, coordenadora da Unidade de Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de 2008 a 2010, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 107, p. 60-66);
- Depoimento de Sergio Scheer, pró-reitor da PRPPG, de janeiro de 2009 a março de 2013, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 107, p. 67-78);
- Depoimento de Maria de Fatima Montovani, coordenadora da Iniciação Científica e Integração Acadêmica, de junho de 2010 a maio de 2014, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 107, p. 79-85 e peça 108, p. 1-3);
- Depoimento de Mariluci Alves Maftum, coordenadora da unidade de Iniciação Científica (IC) da PRPPG, de abril de 2014 a dezembro de 2016, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 instaurado pela UFPR (peça 108, p. 4-12).

91. Em suas alegações de defesa o Sr. Edilson Silveira requer inicialmente a exclusão de sua responsabilidade sobre o processo financeiro de pagamento denominado 'PAGAMENTO, AUXILIO PESQUISADOR CAPES DO EXERCICO DE 2016 PAULO ALLAN E OUTROS, PROC. 206307/2016-10, PRPPG', no qual foi autorizado o pagamento de R$ 13.500,00 ao Sr. Marcio Ronaldo Roland. Registra que, embora conste seu nome no processo de pagamento, não assinou a liquidação desta despesa, a qual teria sido liquidada pela Professora Graciela Muniz, conforme assinatura aposta no processo.

92. Na sequência o ex-pró-reitor da PRPPG apresenta um breve histórico de sua atuação discente e

docente, desde sua graduação no curso de física na Unicamp até a realização de seu Pós-Doutorado nos Estados Unidos, sua aprovação em concurso público da UFPR em 1999 e sua vasta produção acadêmica, conforme evidencia seu currículo *lattes* (peça 104, p. 57-74).

93. Registra que foi convidado em 2013 pelo ex-reitor Zaki Akel Sobrinho para assumir o cargo de Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UFPR (PRPPG) com a missão de aprimorar os programas de pós-graduação da universidade, que nas avaliações da Capes estavam em posição inferior aos estados vizinhos do sul e sudeste.

94. Tendo em vista esse objetivo, teria realizado uma gestão voltada à melhoria da qualidade das pesquisas na UFPR, por meio da celebração de parcerias com outras instituições nacionais e internacionais, de modo que viajava com frequência para participar de diversos fóruns, conselhos e comissões, além de integrar e de exercer funções de direção e de presidência nestes fóruns, conselhos e comissões. As frequentes viagens que realizava seriam um dos motivos que levaram a pró-reitora substituta, Graciela Muniz, a assinar a quase totalidade dos processos de pagamento.

95. Assinala que o Relatório da CGU (peça 104, p. 87-102 e peça 105, p. 1-27) atesta o êxito de seu trabalho, haja vista o atingimento da maioria das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional, relativas à pesquisa e pós-graduação, bem como os demais avanços alcançados.

96. Além disso, no que concerne ao controle, registra que a CGU referendou a eficiência do Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), implantado pela PRPPG durante sua gestão.

97. Na sequência passa a tratar da fraude que teria sido engendrada pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da Seção de Controle da PRPPG há 13 anos, em conluio com a servidora Tania Catapan, secretária da PRPPG e servidora púbica desde 1976, especialmente com recursos oriundos do Programa de Apoio à Pós-graduação (Proap).

98. Registra que os auxílios financeiros concedidos por meio do Proap, regulamentado pela Portaria Capes 156/2014 (peça 7), são destinados a apoiar os programas de pós-graduação, propiciando material de consumo, passagens, diárias, alimentação e outros serviços necessários ao desenvolvimento de uma pesquisa e tem valores variáveis, de forma diversa das bolsas de estudos concedidas aos alunos matriculados nos programas de pós graduação *stricto sensu*, regulamentados pela Resolução UFPR 65/09-Cepe (peça 6), que tem valores fixos.

99. Assim, considera que o fato de o auxílio a ser pago em dado momento ser superior ao valor de uma bolsa não seria indicativo de fraude, haja vista que o auxílio financeiro a pesquisador concedido pelo Proap pode superar esse valor, a depender do custo do equipamento a ser adquirido, do valor do livro a ser editado, das despesas necessárias à participação de evento no exterior, etc.

100. Na sequência passa a tratar dos procedimentos relacionados à concessão do auxílio financeiro. Informa que o processo de concessão de auxílios a pesquisadores inicia com a solicitação escrita de determinado Programa de Pós-Graduação à PRPPG. Essa solicitação daria início a um processo administrativo físico. Competia à Sra. Conceição Mendonça, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, cadastrar o destinatário do auxílio no Siafi.

101. Esse processo administrativo seria então arquivado pelas Sras. Tania Catapan e Conceição Mendonça e autuava-se o processo financeiro, também em meio físico, com a solicitação de pagamento (peça 36). O processo financeiro era então por ela assinado, remetido ao pró-reitor da PRPPG para sua assinatura e, na sequência, encaminhado à Proplan para efetivação do pagamento.

102. Acrescenta que, conforme registrado pela Sra. Conceição Mendonça em seu depoimento à Polícia Federal (peça 107, p. 1-32), ela e a servidora Tania Catapan teriam forjado um processo administrativo fraudulento em março de 2013, tendo como beneficiários falsos pesquisadores com currículos igualmente falsos, e na sequência dado início ao processo financeiro de pagamento. Uma vez que obtiveram sucesso, reiteraram a fraude mês a mês até serem descobertas no final de 2016.

103. Na sequência passa a tratar dos fatos ocorridos em decorrência do início da auditoria do TCU, bem como de sua atuação, juntamente com a pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, e com a chefe da auditoria interna, Sra. Luciane Linczuk, na elucidação dos fatos apontados pela equipe de auditoria do TCU.

104. Registra que, de início, passou a cobrar insistentemente para que a Sra. Conceição Mendonça entregasse a documentação solicitada pelo TCU (peça 105, p. 35-39). Diante da falta de resposta e não tendo também encontrado os currículos solicitados, solicitou ao setor de informática informações sobre as pessoas relacionadas pelo TCU (peça 105, p. 94-101 e peça 106, p. 1-11), o qual informou que inexistiam referências às pessoas relacionadas.

105. Acrescenta que passou então a buscar os beneficiários dos auxílios no Facebook e identificou a relação e amizade de vários beneficiários com as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 105, p. 40-50). O passo seguinte tomado pelo Sr. Edilson Silveira juntamente com a Sras. Lucia Montanhini e Luciane Linczuk foi a verificação dos valores recebidos pelos beneficiários no site do Portal da Transparência desde o ano de 2013, o que teria ampliado o escopo que vinha sendo investigado pelo TCU (2015-2016).

106. Registra que, diante de todas as provas levantadas, os servidores oficiaram o Reitor da UFPR e no dia seguinte, em 2/12/2016, a documentação foi entregue ao Superintendente da Polícia Federal ((peça 105, p. 51-101 e peça 106, p. 1-91). Posteriormente, em 5/12/2016, a formulação da denúncia à Polícia Federal foi comunicada ao TCU (peça 4).

107. Na sequência, em 5/12/2016, o Sr. Edilson Silveira teria solicitado à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas a abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) contra as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 106, p. 92-93), cuja instauração se deu em 16/12/2016 (peça 106, p. 94-95), e em 7/12/2016 as duas servidoras foram exoneradas das funções de chefia que exerciam (peça 106, p. 96-97).

108. Sobre os controles assegura que não houve omissão ou falta de controle. Afirma que os controles existiam, mas não foram capazes de detectar a fraude.

109. Especificamente em relação à inexistência dos processos administrativos de concessão do auxílio, registra que as duas servidoras encarregadas de receber e arquivar tais processos estavam acumpliciadas para lesar o erário. Registra que as únicas alternativas seriam a existência de um terceiro servidor fiscalizando ambas, o que também poderia ser inefetivo ou ainda a participação do responsável, na qualidade de pró-reitor, examinar um a um todos os processos administrativos de concessão de bolsas e auxílio, hipótese em que a atividade finalística da PRPPG ficaria prejudicada.

110. Adiciona a sua defesa fotografia do ano de 2012 em que as servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan aparecem com imensa pilha de documentos para serem assinados pelo pró-reitor da PRPPG, o que inviabilizaria o exame pormenorizado de cada um desses documentos, razão para a necessidade da segmentação de funções entre os servidores dentro da estrutura hierárquica da PRPPG.

111. Acrescenta trechos de depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 107, p. 40-85 e peça 108), instaurado pela UFPR, nos quais os depoentes relatam o elevado volume e a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, a necessidade de delegação de funções e responsabilidades aos subordinados com base na premissa de se confiar nos trabalhos por eles realizados, e a impossibilidade de se verificar e controlar tudo.

112. Aduz que ainda que conferisse um a um os processos administrativos, ainda assim a fraude não seria evitada, haja vista que no início os processos administrativos foram forjados e os currículos falsificados. Inclusive, mesmo o currículo lattes não seria imune a fraudes, já que as informações nele inseridas são auto declaratórias.

113. Argumenta ainda que a criação de novas instâncias de controle dificultaria o trabalho daqueles que pretendem praticar uma fraude, porém dificilmente iriam impedir completamente a possibilidade de desvios e ainda poderiam trazer consigo a externalidade negativa de inviabilizar o atingimento da finalidade dos auxílios em razão da demora na sua concessão, a exemplo da participação em um congresso ou evento.

114. Discorda da informação registrada na instrução da Secex/PR acostada à peça 51, p. 15, de que os cerca de R$ 7 milhões desviados representariam 30% dos recursos destinados ao pagamento de bolsas na PRPPG, argumentando que em entrevista coletiva o atual reitor, Professor Ricardo Marcelo Fonseca consignou que ‘de 2013 a 2015, houve movimentação de R$ 725 milhões em bolsas e auxílios de pesquisa na universidade e que o montante desviado – R$ 7,3 milhões – significa 1% do total’.

115. Reafirma que o desvio ocorreu devido ao fato de que as duas servidoras experientes, que ocupavam postos importantes, que conheciam os meandros do sistema e deveriam realizar o controle cometeram um crime. Além disso, acrescenta que a Sra. Conceição Mendonça conhecia o sistema como ninguém, pois trabalhava na Seção de Controle, Orçamento e Finanças da PRPPG desde 1995 e exercia a chefia da seção desde 2004, passando pelo mandato de três reitores, conforme corroboram trechos dos depoimentos prestados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 (peça 107, p. 40-85 e peça 108), nos quais os depoentes acrescentam ainda que jamais evidenciaram erros ou irregularidades nos procedimentos realizados por Conceição

116. Argumenta que a responsabilidade pelas fraudes compete exclusivamente às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan. A primeira por exercer a chefia da unidade responsável pela prestação de contas e administração de programas de auxílios e a segunda por ter agido como cúmplice da primeira, na condição de

Chefe da Secretaria da PRPPG.

117. Quanto à sua conduta, assevera que não pode ser responsabilizado por atos dolosos praticados pelas servidoras, pois conforme preceitua o 'Decreto-Lei 200/67, art. 80, § 2º, 'o ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas'.

118. Discorre sobre o 'princípio da confiança legítima', incidente no âmbito das organizações, que se destinaria a conferir às pessoas a possibilidade (se não o dever) de confiar em que as demais pessoas não cometerão atos ilícitos, ou seja, que pautarão seus comportamentos conforme as normas jurídicas, princípio que no presente caso atuaria como excludente de tipicidade da imputação feita ao responsável, haja vista os depoimentos prestados no procedimento disciplinar da UFPR (peça 107, p. 40-85 e peça 108) que sustentam que as servidoras gozavam da confiança de toda a comunidade acadêmica.

119. Trata também do princípio da pessoalidade ou intranscendência da pena (CF, art. 5º, XLV), segundo o qual não poderia ser responsabilizado por atos e crimes praticados exclusivamente por Conceição e Tânia.

120. Acrescenta que os atos de Conceição, na condição de Chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, diante dos quais era lícito ao ex-pró-reitor presumir que os processos financeiros estavam em conformidade com a lei, uma que não existiam indícios em sentido diverso.

121. Na sequência, apresenta tópicos jurisprudenciais e legais a respeito da importância da desconcentração administrativa e da impossibilidade de sua responsabilização por atos ilícitos praticados por seus subordinados, inclusive trecho do voto condutor do Acórdão 2.098/2007-TCU-1ª Câmara de lavra do Ministro Relator Augusto Nardes.

122. Sobre a vedação à responsabilidade objetiva, reafirma que não é autor dos atos criminosos, sendo inconcebível sua responsabilização por atos praticados por terceiros. Sobre esse aspecto traz decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que se opõem à responsabilização objetiva de gestores em razão da mera subordinação hierárquica (criminal e de improbidade administrativa).

123. Acrescenta que a responsabilidade no âmbito do TCU é subjetiva e que a jurisprudência exige, para que se possa concluir pela necessidade de apenação do gestor, a existência da irregularidade, autoria do ato examinado, culpa do agente e grau de culpa do agente. Entende que a irregularidade houve, porém a autoria seria exclusiva das servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan e que o ex-pró-reitor da PRPPG não teria sido omisso, não podendo ser responsabilizado por pretensa negligência.

124. Informa que quando assumiu a função de pró-reitor da PRPPG, em abril de 2013, todos os procedimentos administrativos de concessão e pagamento de auxílios estavam estabelecidos há vários anos e cumpriam as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR, de modo que na condição de homem médio, não haveria razão plausível para que modificasse os procedimentos. Além disso, entende que se houvesse alguma necessidade de alteração nos procedimentos os órgãos de controle, a exemplo do TCU, CGU e da própria Auditoria Interna da Universidade, o teriam alertado.

125. Adiciona que a Sra. Conceição Mendonça desempenhava as mesmas atribuições há vinte anos, sendo dez anos na condição de chefe da unidade, não havendo razão objetiva para desconfiar de sua idoneidade ou para substitui-la, conforme corroboram as declarações apresentadas pelo ex-reitor, Professor Zaki Akel Sobrinho e do atual reitor, Sr. Ricardo Marcelo Fonseca.

126. Registra que, não obstante todo o exposto, com o intuito de aprimorar a prestação dos serviços, informatizar os procedimentos e unificar os sistemas, o que reflexamente poderia evitar a ocorrência de fraudes, estava em gestação no âmbito da PRPPG a inserção de novas funcionalidades no Sistema de Gestão Acadêmica da Pós-Graduação (Siga), sendo que uma delas era a inclusão de um módulo de execução financeira dos investimentos em pesquisa, conforme noticiado em 14/7/2016.

127. Assim, considera um equívoco a conclusão registrada na matriz de responsabilidades (peça 59), na coluna culpabilidade, que 'não há no presente momento evidências da existência de boa-fé do responsável, sendo razoável que o gestor tivesse adotado conduta diversa'.

128. Sobre o tema, registra que a presunção da boa-fé é um dos princípios basilares do ordenamento jurídico, sendo uma das vertentes da garantia constitucional da presunção de inocência. Sendo assim, não caberia ao servidor demonstrar à Administração a boa-fé de sua conduta, mas sim a quem acusa desconstruir a presunção, mediante prova da voluntariedade da conduta e a intenção efetiva de lesar o erário.

129. Refuta ainda a alegação da existência de negligência no seu comportamento pelo fato de que tão logo surgiram os indícios de fraude, decorrente da auditoria da Secex/PR, teria autuado prontamente para apurar

o crime em toda sua extensão reunindo provas de sua autoria e materialidade.

130. Registra que em decorrência de sua colaboração com os órgãos de controle o âmbito de apuração da fraude foi ampliado para o ano de 2013, foi identificado o envolvimento da Sra. Tania no esquema e se estabeleceu os vínculos pessoais entre as servidoras e os falsos pesquisadores.

131. Acrescenta que uma vez constatado o crime tomou as medidas que lhe cabiam, levou o fato à Polícia Federal e ao TCU e solicitou a instauração de processo administrativo disciplinar e a exoneração das servidoras de suas funções.

132. Sobre esse aspecto traz enunciado colhido da jurisprudência do TCU segundo o qual não se poderia atribuir responsabilidade ao gestor por falha procedimental de seus subordinados, cujo saneamento foi promovido pelos responsáveis tão logo tiveram conhecimento da ocorrência, o que afasta a incidência de multa por culpa in vigilando' (Acórdão 3778/2014-Primeira Câmara – Ministro Walton Alencar Rodrigues). Acrescenta que no caso vertente sequer se trata de falha procedimental, mas de crime doloso no qual os servidores buscavam ocultar os elementos que pudessem indicar sua prática.

133. Por fim requer, dentre outros, a exclusão sumária dos valores referentes ao processo 206307/2016-10 imputados ao responsável, o acolhimento das alegações de defesa e o arquivamento do processo.

Análise

134. Registre-se inicialmente que o responsável foi ouvido também em audiência no processo de representação TC 034.726/2016-0 em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental, no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de bolsas de estudos e pesquisas nos 234 processos relacionados à peça 35, com repasses totais de R$ 7.343.333,10 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

135. Naquele processo de representação lhe foi aplicada a multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da irregularidade descrita na audiência supracitada (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

136. No presente processo de tomada de contas especial o ex-pró-reitor da PRPPG foi citado especificamente em relação ao processo de pagamento concedido em favor de Marcio Roland, em que teria atestado a liquidação das despesas por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

137. Acata-se o pedido de exclusão da responsabilidade do Sr. Edilson em relação ao processo financeiro de pagamento n. 206307/2016-10 (peça 104, p. 53-56), no valor de R$ 13.500,00, haja vista que embora conste seu nome e matrícula na relação de beneficiários (peça 104, p. 56), a assinatura aposta sobre o carimbo do Sr. Edilson, a qual representa o atesto de liquidação da despesa, pertence à ex-pró-reitora substituta da PRPPG, Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz.

138. Assim, inexiste no presente processo de TCE qualquer responsabilidade do Sr. Edilson Silveira em relação à liquidação das despesas nos processos de pagamento que tiveram como beneficiário o Sr. Marcio Ronaldo Roland.

139. Do exposto, conclui-se pelo acolhimento das alegações de defesa do ex-pró-reitor da PRPPG.

André Santos de Oliveira

140. O Sr. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, foi citado por meio do Ofício 612/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico de R$ 81.000,00, em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, tais como o contrato, ajuste ou acordo firmado, comprovação do desenvolvimento ou da realização de pesquisas, estudos ou serviços executados, de forma que não era possível apurar a veracidade da origem, do objeto e do montante a ser pago, bem como do direito adquirido pelos credores relacionados, em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F).

Júlio Cezar Martins, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças

141. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 611/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico total de R$ 81.000,00, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos

142. Os servidores foram citados em razão de condutas distintas, contudo apresentaram alegações de defesa com argumentos equivalentes. Assim, considerado a similaridade das informações apresentadas pelos servidores, seus argumentos e as análises das alegações de defesa serão agrupadas e sintetizadas em conjunto neste tópico.

143. O Sr. Júlio Cezar Martins apresentou suas alegações de defesa à peça 75 e o Sr. André Santos de Oliveira à peça 76.

144. Foi registrado pelos responsáveis que o DCF/Proplan não possui competência legal para fiscalizar requisitos acadêmicos dos projetos educacionais desenvolvidos pela PRPPG e que de acordo com as Normas de Execução Orçamentaria e Financeira (NEOF) a missão da Proplan não lhe permite fiscalizar critérios e assuntos de escopo acadêmico, a exemplo do destino das bolsas de estudos, limitando sua competência a contabilização dos pagamentos empenhados e liquidados pela PRPPG e demais pró-reitorias, uma vez que se tratam de unidades administrativas independentes que se reportam diretamente à Reitoria, com autonomia para gerir seus orçamentos.

145. Apresentam também a definição de diversos conceitos retirados da IN 10/1991, do Departamento do Tesouro Nacional (Manual de Despesas da União) e explanações sobre conceitos relacionados à despesa pública, suas etapas e seus estágios e reafirmam, no tocante a liquidação das despesas, que os servidores lotados no DCF não detinham qualquer gerenciamento sobre as despesas da PRPPG, uma vez que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações daquela pró-reitoria, não havendo permissão legal para que a Proplan/DCF exorbitasse de sua competência.

146. Registram que o sistema de gestão adotado pela UFPR ocorre por descentralização de créditos orçamentários e que as unidades administrativas (pró-reitorias) efetuam a movimentação de sua parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que possam executar, independentemente, as despesas orçamentárias, cabendo à Proplan/DCF a compatibilização do fluxo de pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste das despesas fixadas às novas projeções de resultados, naquilo que se denomina programação orçamentária e financeira.

147. Ou seja, a natureza jurídica do DCF/Proplan seria voltada para a contabilização dos recursos destinados em orçamento para todas as unidades administrativas da UFPR, sem que pudessem intervir nas decisões da PRPPG, tampouco fiscalizar critérios acadêmicos para concessão de benefícios e vantagens daquela pró-reitoria.

148. Defendem que seria ilícito imputar aos servidores lotados na Proplan o ressarcimento por valores malversados por autoridades responsáveis pela PRPPG, considerando que o TCU teria conhecimento de quem seriam os responsáveis e seus níveis de competência na universidade, conforme rol de responsáveis cadastrado no Siafi, nos termos do art. 2º, caput, da Lei Orgânica do TCU e art. 190, do Regimento Interno do TCU, cuja abrangência se restringiria, *a priori*, aos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas, dentre outros responsáveis por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, conforme art. 10 da IN TCU 63/2010.

149. Transcrevem as responsabilidades da Proplan e do DCF registradas no sítio www.proplan.ufpr.br/portal/sobre-a-proplan, reforçando que a Proplan não é a unidade ordenadora das despesas efetuadas pela PRPPG, a qual agiria com independência financeira e administrativa.

150. Apresentam também transcrição dos itens da NEOF que descrevem os itens que deverão constar dos processos de pagamento de bolsas (peça 34, p. 45 e 52):

Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de bolsas deverão conter:

11.71 - Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos e o **mês de competência**;
11.72 - Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;
11.73 - O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.
I. A LC só será necessária quando houver mais de 1 (um) bolsista no processo.
Os itens 11.12 a 11.14:
Dos processos em Geral
Todos os processos deverão conter:
11.12 - Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;
11.13 - Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.
11.14 - Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.
(...)

151. Reafirmam assim que a verificação dos processos financeiros de pagamento realizada pelo DCF/Proplan é limitada, restringindo-se à análise de documentação contábil e financeira, em momento posterior ao atesto e à liquidação da despesa pelo pró-reitor da PRPPG, não havendo permissão legal para que os servidores do DCF fiscalizassem currículos e critérios acadêmicos para concessão de benefícios educacionais.

152. Adicionam que os processos de pagamento enviados pela PRPPG eram simplíssimos, contendo de duas a três folhas, sendo de competência do DCF apenas conferir dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

153. Alegam que uma vez liquidada a despesa pelo ordenador de despesas da PRPPG, tinham o dever funcional de atestar o cumprimento dos termos contratuais, ajustes e contratos, não podendo impedir o curso dos processos sob sua responsabilidade, haja vista que as despesas haviam sido empenhadas e liquidadas pela PRPPG, de forma que haveria aparência de legalidade aos processos, cabendo aos responsáveis apenas dar tratamento aos aspectos contábeis e financeiros.

154. Nesse aspecto voltam a enfatizar que este Tribunal cometeria equívoco neste processo por não compreender os estágios da despesa pública ao impor indevida responsabilidade aos servidores lotados no DCF, uma vez que estes não possuíam competência para empenhar e liquidar despesas.

155. Enfatizam que não haveria indícios mínimos que comprovassem o envolvimento dos responsáveis no desvio de verbas públicas, tampouco que tenham se beneficiado do desfalque promovido pelos servidores da PRPPG.

156. Argumentam que o presente processo de TCE não delimita o delito praticado pelos responsáveis, bem como não traz elementos de fato e de direito suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, nos termos do art. 5º, § 1º, incisos I a III, da IN TCU 71/2012.

157. Arguem que a tomada de contas especial possui natureza jurídica de direito penal, haja vista a possibilidade de aplicação de penalidades e da imposição de ressarcimento, de modo que não seria possível ao Poder Público, baseado em provas frágeis e em auditoria, reconhecer no procedimento de tomada de contas especial a responsabilidade funcional do servidor público.

158. Alegam uma suposta ausência de tipificação nas condutas indicadas, em contrariedade ao art. 4º da IN TCU 35/2000, a exemplo do exposto seria a utilização da expressão ‘desconformidade com as normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F.)’ no mandato de citação, de forma genérica, em afronta ao princípio da tipicidade e consequentemente à segurança jurídica.

159. Além disso, defendem que ao contrário do que fora registrado por este Tribunal, os servidores da Proplan/DCF teriam agido exatamente de acordo com as NEOF, motivo pelo qual a presente TCE seria absolutamente inepta, pois contrariaria os procedimentos estabelecidos e aprovados.

160. Acrescentam que incluir os responsáveis no mesmo ‘projeto’ de atos dolosos e eivados de má-fé levados a efeito por servidores da PRPPG, cujo objetivo foi assaltar os cofres públicos em proveito próprio e de seus comparsas seria inaceitável, haja vista que agiram dentro de suas competências e atribuições e com base em entendimento jurídico margeado de razoabilidade.

161. Consideram incompreensível a aplicação do instituto da solidariedade ao presente caso, por entender que os servidores da Proplan agiram de forma reta e proba, não tendo participado da trama criminosa, tampouco se beneficiado do expressivo numerário desviado, ao contrário dos servidores da PRPPG. Argumentam ainda

que a auditoria, bem como a presente TCE, não avaliou os elementos de dolo e culpa, os quais deveriam ser o núcleo da responsabilização administrativa.

162. Argumentam que, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica do TCU, o responsável solidário seria todo o agente que deu causa ao dano juntamente com outra pessoa. No presente caso seriam os servidores da PRPPG, agentes públicos que arquitetaram o esquema de desvio de verbas e os coautores, terceiros que se beneficiaram indevidamente dos recursos públicos.

163. Defendem que para que se caracterize a solidariedade haveria de se ter conjunção de interesses e o imprescindível estabelecimento de vínculos entre aqueles que agem para a lesão ao erário, bem como a comprovação da existência de má-fé ou dolo, mediante ato consciente, orientado e desonesto do servidor. Além disso, justificam que não descumpriram seus deveres legais, não havendo na presente TCE registro de um único ato de burla, fraude ou ofensa à lei, restringindo-se a apontar nomes e valores.

164. Reforçam que não há no presente processo de tomada de contas especial indícios de que tenham se beneficiado do desvio de verbas e da conspiração tramada entre os servidores da PRPPG e os hipotéticos bolsistas, de forma que seria inaceitável admitir que teriam que devolver tais valores, já que não foram beneficiados bem como não contribuíram para o desfalque.

Análise

165. Inicialmente, antes de entrar no mérito das alegações de defesa dos responsáveis pertinentes à conduta descrita no documento citatório, cabe alguns esclarecimentos em relação a aspectos registrados pelos responsáveis em sua defesa.

166. Nos termos do art. 71, II, da CF/1988 compete ao TCU ‘ julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público’.

167. O art. 5º, I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1° desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

168. Assim, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, agente público ou privado, que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário está sujeito à jurisdição e pode ser responsabilizado pelo TCU.

169. A IN TCU 63/2010 citada pelos servidores, trata especificamente das normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão a serem apresentados anualmente ao TCU. O art. 2º, *caput*, da Lei Orgânica do TCU e o art. 190, do Regimento Interno do TCU, fazem referência ao rol de responsáveis das unidades jurisdicionadas ao Tribunal que terão suas contas julgadas regularmente, não representando este rol de responsáveis qualquer limitação à possibilidade de responsabilização por este Corte de Contas.

170. Outrossim, ao contrário do alegado pelos responsáveis, não só pode como deve o TCU reconhecer a responsabilidade funcional de servidor público, como de qualquer outro responsável (CF/1988, art. 71, II), com base em evidências processuais ou coletadas em auditoria, respeitado o contraditório e a ampla defesa, e aplicar as penalidades previstas em sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992, arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 61).

171. Para que possa ser realizada a análise das alegações de defesa dos servidores é necessário inicialmente destacar que o Sr. André está sendo ouvido especificamente em razão de ter registrado, nos processos financeiros de pagamento em que atuou, a declaração de que ‘o presente Processo foi devidamente examinado quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir’.

172. A conduta está precisamente delimitada no ofício citatório: ‘em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, (...) declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, (...) em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F)’.

173. A referida declaração tinha por finalidade atestar que os processos financeiros atendiam as exigências normativas, em especial aos subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF, estando aptos a terem seus pagamentos autorizados pelo pró-reitor da Proplan, nos termos do art. art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

174. O fato é que a declaração aposta pelo servidor não correspondia à realidade, em especial no que

concerne aos documentos elencados nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, de forma que todos os 234 (duzentos e trinta e quatro) processos deveriam ser devolvidos ao setor responsável, conforme preceitua o subitem 11.9 do mesmo normativo (peça 34, p. 45).

11.9 Após o processo estar completo, conforme exigências abaixo, este deve ser encaminhado para o DCF/SORC, que o analisará e, detectando incorreções na AE ou a falta de documentos, devolverá ao setor responsável para as devidas correções. Neste caso, o DCF anexará ao processo o formulário 'Ocorrências' (anexo 1.02), informando a falha verificada.

175. Tal aspecto já foi amplamente debatido no âmbito do processo de representação TC 034.726/2016-0, quando da análise das razões de justificativas apresentadas pela ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, que fora ouvida naquele processo em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame.

176. O Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, proferido naquele processo, endossou a análise proposta pela unidade técnica da Secex/PR e registrou, de forma precisa e detalhada, nos itens 24 a 38 do referido Voto, todos os aspectos relevantes relacionados à regularidade e completude dos processos financeiros de pagamento sob análise:

24. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata e o beneficiário do pagamento (§ 1º). A liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados deverá ter por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega (§ 2º). Dessa forma, os processos de pagamento devem ser formalizados de modo a incluir todos os documentos indispensáveis à verificação da regularidade da liquidação da despesa.

25. Em conformidade com esses dispositivos legais, as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade (NEOF), também mencionadas na defesa, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários (peça 110, p. 130-203) e são expressas ao indicar que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas. Como parte do capítulo 'Do Processo Financeiro' consta (peça 110, p. 181):

'Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

11.71. Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o ***mês de competência***;

11.72. Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73. O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos constantes do voto)

26. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 110, p. 174):

'Todos os processos deverão conter:

11.12. Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13. Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'

27. Ainda que a redação desses dispositivos sugira compras e serviços, é patente que a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao departamento, que, no caso de bolsas e auxílios, seriam o professor e a unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão.

28. No processo financeiro de pagamento de bolsa e auxílio (não fraudulento) juntado aos autos a título exemplificativo, constou o ofício de solicitação de pagamento do chefe de departamento dirigido ao diretor, que se manifestou de acordo, o empenho em nome da unidade gestora (e.g. Setor de Tecnologia); e a relação de beneficiários (com indicação do vínculo com a universidade e do nome do projeto) assinada pelo coordenador do projeto (e.g. peça 11, p. 2-5).

29. Tais documentos supriam a exigência da norma de manifestação do servidor vinculado ao departamento interessado pela pesquisa ou pelo trabalho desenvolvido pelo bolsista. Trata-se de comprovante essencial, porque esse seria o servidor em condição de ter acompanhado as atividades e poder atestar a efetiva entrega motivadora do pagamento.

30. Os processos fraudulentos, por sua vez, continham apenas a relação nominal dos bolsistas produzida

pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Não havia nem solicitação do servidor interessado ao setor/departamento, nem o 'de acordo' do chefe da unidade interessada na pesquisa ou no trabalho do bolsista. Desse modo, sequer havia identificação ou do projeto a que se vinculava a pesquisa ou do departamento interessado, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade (e.g. peça 11, p. 14, 21, 26, 30). Da forma como eram instruídos, os processos não viabilizavam o controle.

31. Observe-se que, na organização administrativa da universidade, as pró-reitorias integram a estrutura da Reitoria, órgão executivo superior da instituição. A PRPPG atua por delegação de competência do reitor e é 'órgão de elaboração, planejamento, organização e acompanhamento das políticas de pesquisa e Pós-Graduação' (Resolução 15/91-CA, Regimento da Reitoria; peça 110, p. 291).

32. Nesse contexto, o documento assinado por integrantes da PRPPG não pode ser considerado suficiente para atestar entregas específicas de atividades de pesquisa individuais, cujo andamento não cabia àquela unidade acompanhar diretamente.

33. Embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não se identificou, nesses processos, a inclusão de documentos forjados dos departamentos, por exemplo, com falsificação de assinatura de chefe de departamento ou coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam do processo, que se originava na própria PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

34. O processo financeiro, portanto, não se encontrava instruído de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF, documento que havia sido produzido no âmbito da Proplan. Destaque-se que a essa Pró-Reitoria, que recebia e confirmava a autorização para pagamentos, compete, entre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

35. A segregação de funções também não justifica o procedimento adotado. Ao contrário, pela segregação de funções, não seria aceitável que o documento assinado apenas pela PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

36. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

37. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

38. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

177. De forma resumida, a análise minuciosa registrada no Voto acima transcrito, a qual não merece reparos, é precisa e transparente quanto às seguintes conclusões:

- os processos financeiros fraudulentos não se encontravam instruídos em conformidade com as regras financeiras da universidade, haja vista que os documentos constantes dos processos eram insuficientes e não atendiam ao disposto nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, itens que são compulsórios a todos os processos;

- a relação nominal de bolsistas deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento do interessado, manifestação do chefe do departamento e do diretor da unidade gestora responsável, identificação do projeto, pesquisa ou atividade custeada e o vínculo do beneficiário com a universidade, a exemplo de um processo financeiro de pagamento não fraudulento (peça 11, p. 2-5);

- pelo princípio da segregação de funções não seria aceitável que um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

- a adoção de um procedimento simplista para a autorização de pagamento de bolsas e auxílios

permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

178. Não se questiona a alegação de que que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações da PRPPG e que não caberia ao DCF/Proplan fiscalizar requisitos, critérios e assuntos de escopo acadêmico. Contudo, é competência do DCF/Proplan examinar os aspectos formais e legais dos processos de pagamento da universidade, em conformidade com as exigências das NEOF (no presente caso os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 – peça 34, p. 45 e 52) e, em caso de incorreções ou da falta de documentos, proceder a devolução do processo ao setor responsável (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

179. Os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, em especial por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 ao 11.14 das NEOF, de forma que foi irregular a declaração de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

180. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

181. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade do servidor em relação às declarações emitidas nos processos financeiros de pagamento, o que possibilitou que os pagamentos fossem realizados e a fraude e o desvio de recursos se perpetuasse por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

182. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação dolosa dos servidores do DCF/Proplan (peças 115 e 116), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

183. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo Sr. André , na condição de diretor do DCF/Proplan, por ter declarado que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o Sr. André Santos de Oliveira está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração nos seis processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Marcio Roland, no valor total de R$ 81.000,00, e que é responsável em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 2.988.134,00.

184. O Sr. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, assinou a autorização dos pagamentos fraudulentos em todos os seis processos financeiros concedidos ao Sr. Marcio Roland, no valor de R$ 81.000,00, e é também responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processo de tomada de contas especial, em razão da autorização do pagamento de outros 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10.

185. Todavia, não apresentou justificativas específicas em relação à conduta supracitada, além dos argumentos registrados acima. Assim, permanece o entendimento quanto à irregularidade dos procedimentos adotados na análise dos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan).

186. Contudo, em que pese a conclusão pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que se levar em consideração que se tratava do ato final de uma cadeia de procedimentos irregulares que se iniciavam na UOF/PRPPG e findavam no ato do pró-reitor da Proplan. Desta forma há que se sopesar o grau de responsabilidade de cada um dos servidores envolvidos no processo de pagamento fraudulento.

187. Os elementos presentes nos autos permitem concluir pela existência de uma gradação decrescente de

responsabilidade dos servidores da UFPR na fraude que possibilitou o desvio de recursos sob análise:

188. A responsabilidade principal pela ocorrência da fraude coube à chefe da UOF/PRPPG, Sra. Conceição Mendonça, que deu início aos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento irregulares, e que inclusive confessou em seu depoimento à Polícia Federal sua atuação dolosa na confecção dos processos de pagamento irregulares e no desvio dos recursos.

189. Na sequência a atuação do ex-pró-reitor da PRPPG e de sua substituta que, embora não haja evidências de que teriam conhecimento da fraude, atestaram a liquidação das despesas dos 234 processos financeiros de pagamento, de forma irregular, em contrariedade ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964.

190. Aos diretores do DCF de fato não caberia uma análise com um grau de profundidade similar ao exigido dos ordenadores de despesa da PRPPG, tampouco avaliar os requisitos acadêmicos relacionados à concessão das bolsas, todavia aos diretores do DCF competia verificar se a autuação dos processos estava de acordo com os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF. Os atestos firmados pelos servidores do DCF de que os processos financeiros de pagamento foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, foi realizado de forma irregular, em contrariedade ao subitem 11.9 das NEOF.

191. Por fim, a responsabilidade dos servidores que atuavam na condição de pró-reitor da Proplan, que autorizaram o pagamento dos 234 processos financeiros, com base na análise inadequada promovida pelos diretores do DCF, nos termos do art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 Proplan/UFPR.

192. Não obstante mantenha-se o entendimento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

193. Além disso, não há elementos que indicam que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor substituto da Proplan (peças 115 e 116), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

194. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência a UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, e os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

CONCLUSÃO

195. Neste processo de tomada de contas especial foi realizada a análise das alegações de defesa dos responsáveis pelos pagamentos fraudulentos concedidos ao Sr. Marcio Ronaldo Roland, no ano de 2016, que resultaram no desvio de recursos públicos da Universidade Federal quantificados em R$ 81.000,00 somente para este beneficiário.

196. Além da defesa apresentada pelo Sr. Marcio Ronaldo Roland, beneficiado irregularmente por pagamentos destinados a bolsas de estudo e auxílios a pesquisa, foram também analisadas as alegações de defesa dos cinco servidores da UFPR arrolados como responsáveis no processo.

197. Os servidores foram arrolados em razão de terem atuado diretamente nos processos financeiros de pagamento fraudulentos, sendo três deles da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG): ex-pró-reitor, ex-pró-reitora substituta e a ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG); e dois deles da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan): ex-pró-reitor substituto e o servidor que atuou na condição de diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF/Proplan).

198. A Sra. Conceição Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, não apresentou suas alegações de defesa, ficando revel.

199. Promovida a análise das alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, concluiu-se pelo seguinte encaminhamento:

200. Marcio Ronaldo Roland, beneficiário dos pagamentos irregulares: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 81.000,00 recebidos em sua conta bancária e aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

201. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da UOF/PRPPG à época dos fatos, responsável pela autuação dos processos fraudulentos, de forma intencional e dolosa: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 81.000,00 desviados, aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992, e inabilitação da servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

202. Graciela Inês Bolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em cinco dos seis processos financeiros destinados ao Sr. Marcio Ronaldo Roland, no valor total de R$ 67.500,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 6.946.133,10.

203. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em um dos seis processos financeiros destinados ao Sr. Marcio Ronaldo Roland, no valor total de R$ 13.500,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: acolhimento das alegações de defesa pelo fato de ter comprovado que não foi o servidor responsável pela liquidação das despesas dos processos financeiros que lhe foram imputados.

204. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em todos os seis processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Marcio Roland, no valor de R$ 81.000,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 2.988.134,00.

205. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em todos os seis processos financeiros concedidos ao Sr. Marcio Roland, no valor de R$ 81.000,00, os quais fazem parte de um total de 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10: dar ciência à Universidade Federal do Paraná de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

206. Assim, no que concerne ao ressarcimento dos recursos públicos desviados da UFPR, permanece a responsabilidade solidária pelo débito de R$ 81.000,00 atribuído ao Sr. Marcio Ronaldo Roland, beneficiário dos pagamentos, solidariamente com a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da UOF/PRPPG, responsável pela autuação fraudulenta dos processos financeiros de pagamento, nas datas indicadas no item 10 desta instrução.

207. Outrossim, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos demais responsáveis arrolados no processo, à exceção do ex-pró-reitor substituto da Proplan, Sr. Júlio Cesar Martins, e do ex-pró-reitor da PRPPG, Sr. Edilson Silveira, bem como a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

208. No tocante à análise da boa-fé dos responsáveis em razão das irregularidades em que houve imputação de débito, nos termos do § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que os argumentos de defesa apresentados não permitem reconhecê-la, haja vista inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

209. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

209.1 considerar revel a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

209.2 acolher as alegações de defesa de Edilson Sergio Silveira;

209.3 rejeitar as alegações de defesa de Marcio Ronaldo Roland, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Júlio Cezar Martins e André Santos de Oliveira;

209.4 julgar irregulares as contas do Sr. Marcio Ronaldo Roland (CPF 450.401.419-04) e da Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas e fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a' do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Universidade Federal do Paraná, acrescidas de encargos legais a partir das datas indicadas até a do efetivo pagamento:

DATA	VALOR (R$)
15/06/2016	13.500,00
04/08/2016	27.000,00
30/08/2016	13.500,00
27/09/2016	13.500,00
31/10/2016	13.500,00
TOTAL	81.000,00

Valor atualizado sem incidência de juros de mora até 26/3/2018: R$ 84.951,18

209.5 aplicar ao Sr. Marcio Ronaldo Roland (CPF 450.401.419-04) e à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

209.6 aplicar à Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04) e ao Sr. André Santos de Oliveira (CPF 029.849.08970), a multa prevista no art. 58, inciso II , da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

209.7 determinar à Universidade Federal do Paraná que, caso notificada pelo TCU da não comprovação do recolhimento das dívidas relacionadas no item acima, efetue o respectivo desconto na remuneração dos responsáveis, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

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

209.9 autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

209.10 fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

209.12 considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, e inabilitá-la para exercício de cargo em comissão ou

função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

209.13 dar ciência à Universidade Federal do Paraná sobre a seguinte impropriedade:

a) as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

209.14 determinar à Secex/PR que promova a intimação pessoal do Sr. Marcio Ronaldo Roland, no endereço indicado em sua defesa, bem como da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, e a contagem dos prazos processuais em dobro, conforme disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994;

209.15 encaminhar cópia da deliberação à Universidade Federal do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, para ciência."

2. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU anuiu à proposta da Secex/PR em relação aos responsáveis Márcio Ronaldo Roland e Conceição Abadia de Abreu Mendonça e, quanto aos demais, propôs a autuação de processo específico para exame global das práticas administrativas irregulares, nos seguintes termos (peça 130):

"(...)

O Ministério Público de Contas anui, no essencial, à proposta de encaminhamento consignada pela Secex/PR.

Inicialmente, no tocante à responsabilização da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça e do sr. Marcio Ronaldo Roland, respectivamente, responsável pela autuação dos processos fraudulentos para concessão de bolsas e beneficiário de pagamentos irregulares, não há reparos à análise empreendida pela unidade técnica, a qual evidenciou o nexo de causalidade entre a conduta dessas responsáveis e o dano ao erário retratado nestes autos.

Nessa linha, destaca-se que a sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, revel no presente processo, ocupava, à época dos fatos, a função de Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG. Foi citada em virtude de ter dado início a processos de pagamento não idôneos visando a desviar recursos públicos (peças 65, 73 e 122).

Ocorre que tais processos de pagamento, em regra, apontavam, como beneficiários de bolsas (bolsas para pesquisadores, bolsas de estudos nacionais e internacionais, bolsas sênior e de iniciação científica), pessoas físicas cujas qualificações não os autorizariam receber tais incentivos, pois não possuíam vínculo com a instituição de ensino e/ou a qualificação acadêmica necessária.

Ademais, consoante sintetizado pelo Ministério Público Federal em denúncia apresentada, a responsável também *'elaborava e assinava as planilhas de pagamento, constando a relação dos nomes e CPFs dos falsos bolsistas, extraía cópia da autorização de empenho extraída do processo financeiro de estimativa da rubrica Auxílio a Pesquisador ou de Bolsa, e, então, coletava a assinatura do 'ordenador de despesas', no caso, o Pró-Reitor da PRPPG, para, em seguida, serem encaminhados à Proplan para efetivo pagamento'* (peça 116, p. 17).

Os recursos oriundos dos pagamentos fraudulentos eram, em grande medida, repassados pelos beneficiários à sra. Conceição, que os remunerava com quantias que variavam de R$ 1.500,00 a R$ 1.800,00 por depósito recebido (peça 107, p. 21). Tal informação consta do depoimento daquela responsável ao Departamento de Polícia Federal (peça 115).

Dito isso, o Ministério Público de Contas entende que os elementos constantes dos autos evidenciam o nexo de causalidade entre o dano identificado e a conduta da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, motivo pelo qual suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação solidária em débito e aplicação de sanções, concernentes à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

No tocante ao beneficiário Marcio Ronaldo Roland, foram apresentadas alegações de defesa ao Tribunal (peça 103).

Convém reproduzir excerto da análise empreendida pela Secex/PR (peça 118):

(...)

Assim, ante os fundamentos indicados pela unidade técnica, considerando a materialidade dos recursos

recebidos pelo responsável e a não comprovação de pesquisas realizadas, devem as contas do sr. Marcio Ronaldo Roland ser julgadas irregulares, com condenação, em caráter solidário, em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

III

Passando à análise das alegações de defesa dos demais responsáveis, a Secex/PR, em uníssono, entende que o dano ao erário não deve a eles ser atribuído.

Para chegar a tal conclusão, a unidade instrutiva avaliou a culpabilidade dos gestores em razão de autorizações apostas nos processos que concediam pagamentos indevidos ao beneficiário Marcio Ronaldo Roland, tendo concluído que, embora tenham praticado atos negligentes, dignos de censura, não deveriam responder solidariamente pelo dano ao erário vislumbrado nestes autos, em virtude de não existirem indicativos de que possuíam conhecimento das fraudes praticadas pela sra. Conceição Mendonça, bem como delas tivessem se beneficiado.

Tais conclusões se alinhariam ao testemunho da sra. Conceição Mendonça e aos desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, que indicam a existência de um grupo criminoso composto pelas servidoras Conceição Mendonça e Tânia Márcia Catapan, sem a participação dos demais servidores da UFPR arrolados nestes autos.

Com efeito, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, neste caso, em concreto, os elementos constantes nos autos denotam que a responsabilização dos demais responsáveis pelo dano ao erário não seria razoável, mormente porque a sra. Conceição Mendonça buscou, deliberadamente, burlar os controles internos daquela instituição para promover pagamentos indevidos. Identificou fragilidades naqueles controles, testou a fraude e, assim, ludibriou os demais responsáveis.

Nesse ponto, a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal detalha como a sra. Conceição fez testes para verificar se os controles da UFPR identificariam os pagamentos fraudulentos, para, só então, incrementar o desvio de valores. Veja-se o *modus operandi* adotado (peça 116, pp. 15/6):

‘Pelos dados fornecidos por CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, no início do ano de 2013, ela e as denunciadas TÂNIA, MARIA ÁUREA e GISELE, na condição de amigas de longa data e conhecedoras das fragilidades dos sistemas de controle e fiscalização da UFPR e da completa falta de transparência e cuidados mínimos com as rotinas administrativas da instituição, notadamente no âmbito da PRPPG - onde CONCEIÇÃO e TÂNIA ainda trabalhavam e MARIA ÁUREA já havia desempenhado suas funções também como Chefe da Seção de Controle, Orçamento e Finanças-, resolveram novamente conjugar esforços para entabular e reativar algum esquema ilícito com o propósito de desviar recursos da Universidade em seu proveito.

Desta feita, ao perceberem no cotidiano do trabalho a evidente fragilidade e vulnerabilidade das rotinas relativas ao pagamento sob a rubrica de bolsas de Auxílio a Pesquisador, que permitia o desembolso para finalidades diversas das previstas, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND reuniram-se e engendraram em conjunto uma maneira de auferir recursos ilicitamente por meio do pagamento desse tipo de bolsa.

De acordo com a estratégia criminosa arquitetada, deveriam ser angariados nomes e CPFs de pessoas que fossem da confiança dessas denunciadas, a fim de que passassem a figurar como bolsistas da UFPR e depois concordassem em ir ao banco e sacar os valores ilicitamente creditados em suas contas pela UFPR, para repassá-los às articuladoras das fraudes, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND. Para tanto, tais pessoas escolhidas deveriam fornecer um currículo simples para que fosse montado e instruído um falso processo de concessão do auxílio.

Bem delimitada como se daria a forma, organização, logística e operacionalização do esquema, CONCEIÇÃO, inicialmente, forjou e autuou dois processos fraudulentos de pagamento e elaborou as respectivas planilha de pagamento e autorização de empenho, incluindo o nome de apenas alguns poucos beneficiários, deixando os expedientes em questão para coletar a assinatura do ordenador de despesas – no caso, o Pró-Reitor titular da PRPPG, EDILSON SÉRGIO SILVEIRA, ou sua substituta, GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ -, com o objetivo de apurar e testar se o esquema criminoso criado alcançaria sucesso. De acordo com as tratativas criminosas previamente combinadas, os valores auferidos pelos falsos bolsistas seriam, em seguida, rateados entre CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND.

Diante da evidente falta de cuidado, efetivo controle e fiscalização por parte dos seus superiores hierárquicos, houve o crédito em favor desses primeiros falsos bolsistas, oportunidade em que, diante do sucesso do estratagema, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN,

MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND resolveram dar seguimento e ampliar as fraudes, buscando novas pessoas que aceitassem figurar na condição de falsos bolsistas.'

Em razão disso, o Ministério Público de Contas entende que deve prosperar a análise empreendida pela unidade instrutiva, no sentido de não ser atribuído débito aos demais responsáveis arrolados nestes autos.

IV

Muito embora os elementos constantes nos autos somente motivem a imposição de débito à sra. Conceição Mendonça e ao sr. Marcio Ronaldo Roland, é inconteste que os demais servidores da UFPR chamados a se manifestar reiteradamente falharam em seu poder-dever de fiscalização, tendo, por meio de seus atos omissivos e/ou comissivos, contribuído para o pagamento de bolsas indevidas.

Essa conduta, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, motiva, na linha proposta pela unidade instrutiva, a aposição de sanções àqueles que agiram em descompasso às normas legais.

Propõe a unidade técnica que seja aplicada à sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04) e ao sr. André Santos de Oliveira (CPF 029.849.08970) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (peça 118, p. 31, item 209.6).

Contudo, as sanções devem levar em consideração a gravidade dos atos praticados e sua contribuição para o dano ao erário identificado, bem como outros processos conexos a este sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas da União.

E nesse contexto, convém lembrar que o TCU, por intermédio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), determinou a formação de 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário das bolsas e auxílios irregulares, com vistas à apuração do débito decorrente da concessão e do pagamento de bolsas e auxílios irregulares.

Em tais processos, essencialmente similares ao presente, figuram como responsáveis, além dos beneficiários e da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, diversos gestores da UFPR que atuaram nos processos de autorização de pagamentos de benefícios indevidos.

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende mais razoável que a avaliação da conduta dos demais gestores da UFPR se dê em processo constituído para esse fim específico, o qual permitirá que o Tribunal possua uma visão global dos atos praticados pelos responsáveis em todos os procedimentos destinados à aprovação de pagamentos de benefícios e auxílios indevidos.

O exame feito nesses moldes possibilitará diferenciar a conduta dos gestores em virtude de sua contribuição para o dano total e graduar, com mais precisão, as sanções a serem impostas. Possibilitará, outrossim, que o valor individual das multas se mantenha dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Regimento Interno deste TCU (art. 268, inciso II).

Ademais, a análise realizada dessa forma será mais adequada para a racionalidade processual e assegurará uniformidade deliberativa para se analisar, de forma consolidada, a conduta desses agentes.

Tal solução, frise-se, é similar àquela adotada por intermédio do Acórdão 586/2016-Plenário (TC 029.465/2013-3), segundo o qual foi determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de servidores do Ministério do Turismo na formalização e na condução de 43 convênios firmados com a empresa Premium.

Assim, considerando os elementos acima enumerados, entende o Ministério Público de Contas que deve ser constituído processo específico para avaliação das condutas dos demais gestores da UFPR, os quais não se beneficiaram da fraude identificada.

A esse respeito, presentes os autos no MP de Contas, a defesa da sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, apresentou cópia da sentença de absolvição do crime de peculato culposo (art. 312, § 2º, do CP), prolatada em 18/7/2018, nos autos do Processo 5012642-24.2017.4.04.7000 (Seção Judiciária do Paraná, 14ª Vara Federal de Curitiba), e respectiva certidão de trânsito em julgado (peça 129, pp. 16/36).

A absolvição deu-se com base no art. 386, inc. VI, do CPP (*'existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (...), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência'*), consoante fundamentos a seguir transcritos, em parte (grifos no original, peça 129, pp. 32/3), os quais podem ser objeto de ponderação no âmbito do processo específico que ora se propõe a constituição:

'A confiança depositada na funcionária Conceição Mendonça, que era até admirada pelos seus pares em virtude de seu vasto conhecimento das engrenagens financeiras da pró-reitoria de pesquisas, o que lhe rendeu um cargo de confiança por décadas, levou a ora ré a assinar de boa-fé os processos financeiros elaborados por Conceição, que inclusive já levava os processos para assinatura abertos na página correta, razão pela qual a pró-reitora nunca teve razões para desconfiar de eventual fraude, mormente advindo de funcionária qualificada de

alto escalão, à qual caberia a efetiva conferência da lisura dos processos de concessão de bolsas e auxílios à pesquisa.

Ao que tudo indica, não haveria qualquer motivo para que a ora ré e pró-reitora substituta desconfiasse que tão eficiente e confiável servidora estivesse enganando-a de maneira tão vil e recorrente, induzindo-a em erro ao assinar processos fraudulentos montados por ela mesma, utilizando sua carreira consolidada e seu prestígio na instituição para tanto.

Pelo que se vê do conjunto probatório, aparentemente a servidora Conceição Mendonça orquestrou a fraude de maneira minuciosa, de modo a induzir em erro a ora acusada, ciente de que o dever de conferência das informações era seu, e que GRACIELA nela depositava total confiança, de modo a assinar praticamente 'de olhos fechados' o que a experiente servidora lhe passava.

Segundo imaginava GRACIELA, bem como os demais servidores do setor de finanças, se havia um processo financeiro de empenho nas mãos de Conceição, ele só poderia ter sido formado a partir de procedimento prévio junto a uma coordenadoria, no qual deveriam constar os requisitos, qualificações e projeto de pesquisa necessários à concessão de bolsa ou auxílio.

Daí se depreende que não restou configurada a ausência de dever de cuidado **dadas as circunstâncias concretas do caso**, tampouco a previsibilidade dos resultados danosos, por não imaginar a ré que uma servidora antiga, respeitada e detentora de cargo de confiança pudesse estar usando da sua boa-fé para perpetrar uma fraude de tal jaez, criando processos fictícios desvinculados de qualquer projeto de pesquisa, não existindo motivos para que ela nem nenhum outro colega viesse a desconfiar da lisura do seu trabalho.

Houve, portanto, erro da acusada sobre os elementos do tipo, sendo esse invencível, porque poderia ter sido cometidos por outros servidores que viessem a ocupar seu cargo nas mesmas condições em que ocupara.

Excluída a culpa, ausente o elemento subjetivo necessário à conformação do delito previsto no art. 312, § 2°, do Código Penal, pelo que deve ser a acusada GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ absolvida, com fulcro no art. 386, inciso VI, do CPP.'

V

No tocante à proposta de encaminhamento consignada no subitem 209.13 da análise empreendida pela unidade instrutiva (peça 118), por meio da qual é proposto, em síntese, que a Universidade Federal do Paraná seja cientificada das impropriedades observadas nos processos financeiros que culminaram com o pagamento de bolsas indevidas, entende o Ministério Público de Contas que, adicionalmente, deve ser determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas semelhantes àquelas discorridas nestes autos voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

VI

Por todo exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PR, divergindo, apenas, do item 209.6 da instrução acostada à peça 118, concernente à aplicação de multas, baseadas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos gestores da UFPR cujas ações permitiram que o sr. Marcio Ronaldo Roland e a sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça desviassem recursos públicos.

Propõe, em substituição a esse item, que seja determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de todos os demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento, mas não se beneficiaram da concessão de bolsas indevidas, chamados a se manifestar nos 27 processos de tomada de contas especial instaurados por força do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55).

Adicionalmente, propõe que seja determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas nos processos financeiros de pagamentos, semelhantes àquelas identificadas nos presentes autos, voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

Por derradeiro, à luz dos pedidos à peça 103, p. 13, e do disposto nos Acórdãos 587/2018 – Plenário e 4.632/2012 – 1ª Câmara, o MP de Contas sugere ajustes no item 209.14 da proposta de encaminhamento à peça 118, de modo que passe a constar a seguinte redação:

'209.14 determinar à Secex/PR que promova a intimação pessoal da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, e a contagem dos prazos processuais em dobro, conforme disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994, e a notificação do Sr. Marcio Ronaldo Roland, mediante entrega da comunicação no endereço indicado em sua defesa'"

É o relatório.

VOTO

Este processo integra um conjunto de 27 tomadas de contas especiais - TCE instauradas por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (TC 034.726/2016-0).

2. Foram constatados 234 processos de pagamento fraudulentos autuados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG daquela universidade que eram referentes a bolsas de estudo e a auxílio a pesquisadores indevidamente destinados a pessoas sem qualquer vínculo com a instituição. No período compreendido entre 2013 e 2016, os recursos desviados contabilizaram R$ 7.343.333,10, e a identificação dessa fraude deu origem à operação “Research”, da Polícia Federal.

3. Na mesma deliberação foi determinada a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan em decorrência da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes que propiciaram os desvios.

4. Por meio do Acórdão 2.530/2017 - Plenário, foi acolhida a defesa do ex-reitor da UFPR Zaki Akel Sobrinho e foram rejeitadas as razões de justificativa do ex-pró-reitor da PRPPG Edilson Sérgio Silveira e da ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini, aos quais foram aplicadas multas de R$ 10 mil e R$ 5 mil, respectivamente.

5. As TCEs, por sua vez, foram individualizadas em relação a cada beneficiário direto dos pagamentos, que foi chamado a responder em solidariedade com os servidores da PRPPG e da Proplan envolvidos nos respectivos processos financeiros.

6. Os presentes autos tratam dos pagamentos fraudulentos que foram recebidos por Márcio Ronaldo Roland, no ano de 2016, e totalizaram R$ 81.000,00.

7. Além do beneficiário, foram citados solidariamente Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG e responsável pela autuação de todos os processos fraudulentos, em conjunto com dois servidores da PRPPG (ex-pró-reitor e ex-pró-reitora substituta) e dois servidores da Proplan (ex-pró-reitor substituto e servidor que atuou como diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF/Proplan).

8. No encaminhamento de mérito, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR propôs, em essência, julgar irregulares as contas de Márcio Ronaldo Roland e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, com imputação de débito em solidariedade e aplicação de multas individuais com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para essa última responsável, propôs ainda a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

9. Em relação aos demais responsáveis, a unidade técnica sugeriu acolher as alegações de defesa de Edilson Sérgio Silveira, porque teria comprovado não ter atuado na liquidação das despesas do Processo Financeiro 5012642-24.2017.4.04.7000, e rejeitar as demais defesas, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a Graciela Inês Bolzon de Muniz e a André Santos de Oliveira, sob o argumento de que, embora tenham atuado nos processos de pagamento fraudulentos, não teriam se beneficiado diretamente das concessões indevidas, e dispensa da imposição de multa a Júlio Cezar Martins, por entender que sua conduta teria menor reprovabilidade.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU concordou com a proposta de encaminhamento da instrução, exceto quanto a aplicar as multas estabelecidas art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos servidores indicados nestes autos. Em vista da informação da Secex/PR de que os mesmos responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram TCEs referentes a outros beneficiários, o *Parquet* propôs determinar a autuação de processo específico para exame global

dos atos irregulares dos servidores que participaram das autorizações de pagamento sem se beneficiar diretamente das bolsas indevidas.

11. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionados, alinho-me em grande parte às conclusões da Secex/PR, divergindo apenas para acolher o encaminhamento alternativo do MPTCU em relação aos servidores que não devem responder pelo débito.

II

12. Márcio Ronaldo Roland foi citado como beneficiário dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudos e de auxílios a pesquisador (peça 58).

13. Destaque-se que tais pagamentos irregulares foram concretizados sem que o beneficiário tivesse vínculo profissional ou estudantil com a UFPR, sem cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes – condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa – e sem que houvesse compatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas. Não existiam processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas nem foram apresentadas evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

14. Na defesa apresentada, com a assistência da Defensoria Pública da União no Paraná, esse responsável alegou, em síntese, que (peça 103):

a) não saberia, à época, que se tratava de esquema de fraude;

b) os pagamentos em sua conta bancária não identificariam a origem do dinheiro e teriam sido recebidos de boa-fé a pedido de sua irmã, Gisele Aparecida Roland, sob a informação de que corresponderiam a prestações de um imóvel vendido pelo marido dela;

c) os valores teriam sido entregues integralmente a sua irmã, que não aceitaria a realização de transferências bancárias; e

d) o dano à UFPR decorreria de inércia, ineficiência e negligência do próprio ente no controle dos atos administrativos.

15. Como analisado pela Secex/PR na instrução reproduzida no relatório precedente, que incorporo às minhas razões de decidir, tais argumentos de defesa são insuficientes para elidir os indícios de irregularidades ou isentá-lo de responsabilidade.

16. Os seis depósitos em sua conta ocorreram no período de junho a outubro de 2016. Não foram apresentadas pesquisas ou produtos associados a esses pagamentos, e, conforme depoimento prestado na Polícia Federal, esse responsável teria "segundo grau completo" (peça 103, p. 55/9).

17. Nesse contexto, não se mostra plausível que o beneficiário tenha percebido com naturalidade o recebimento em sua conta bancária de vários depósitos, que totalizaram mais de R$ 80 mil, sem questionar a sua verdadeira finalidade.

18. Aliás, no próprio depoimento prestado, o responsável afirmou que tinha conhecimento de comportamentos inadequados por parte de sua irmã em "esquemas" na UFPR e "desconfiou que os valores tinham origem ilícita", porém isso não o impediu de continuar a recebê-los em sua conta e a efetuar saques logo em seguida.

19. Ante a observação de que estava auferindo o benefício do seguro-desemprego, com movimentações apenas de pequenos valores em sua conta (como mostram os extratos bancários juntados - peça 103, p. 16/9), em contraste com os vultuosos depósitos, não há como acatar a alegação de que atuava de boa-fé.

20. As evidências são em sentido contrário, pois, ao que tudo indica, beneficiou-se dos valores provenientes da fraude. Como apontou a unidade técnica, não se pode concluir que repassou todos os recursos da UFPR para sua irmã, haja vista que não há correlação direta entre os vários saques e os créditos dos recursos públicos. Além disso, a alegação destoa do depoimento prestado à Polícia Federal por outra responsável, Conceição Abadia de Abreu Mendonça, segundo a qual Márcio Ronaldo Roland, sob ameaça "de ir na Polícia Federal denunciar", dela solicitou R$ 3.000,00, sendo-lhe transferidos R$ 1.500,00, e o restante, entregue em espécie (peça 115, p. 28).

21. De qualquer forma, o fato de supostamente desconhecer a origem irregular do dinheiro não o exime de responsabilidade pelo débito. Ainda que não tenha tido participação nas etapas processuais que deram origem aos pagamentos, é patente que a fraude não teria se concretizado sem a sua conivência como titular de conta bancária para a qual os recursos foram direcionados. Ao permitir que a sua conta bancária fosse utilizada para os depósitos decorrentes da fraude, o beneficiário contribuiu diretamente para o sucesso do mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

22. Assim, e considerando que o responsável não apresentou comprovantes das pesquisas realizadas ou das entregas dos valores para os envolvidos nas fraudes, suas alegações devem ser rejeitadas e suas contas, julgadas irregulares, com imputação do débito e aplicação de multa em quantia próxima a 10% do montante do débito atualizado.

23. Vale notar que Márcio Ronaldo Roland requereu a atribuição de sigilo aos depoimentos extraídos do Inquérito Policial 5060454-96.2016.4.04.7000, anexados à sua defesa (peça 103, p. 1).

24. Todavia, considero que não cabe adotar essa medida. Embora o art. 20 do Código de Processo Penal assegure ao inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade, os referidos documentos, segundo se deduz da denúncia juntada à peça 116 destes autos, foram transladados para a Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000. Depois de ultrapassada a fase investigatória e de publicada a decisão que recebeu a denúncia[5], inclusive contra todos aqueles cujos depoimentos foram anexados à defesa ora analisada, não se vislumbra razão para conferir sigilo a tais documentos no âmbito deste feito, em face das disposições do art. 19 da Resolução TRF da 4ª Região 17/2010[6].

III

25. A ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças Conceição Abadia de Abreu Mendonça foi citada solidariamente pelo débito como principal executora da fraude. Essa servidora elaborou as relações que integravam os processos de pagamento fraudulentos e incluíam o beneficiário Márcio Ronaldo Roland entre os favorecidos com bolsas e auxílios.

26. Devidamente notificada, a responsável não compareceu aos autos (peças 65, 73, 122). Deve, portanto, ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

27. As evidências sobre a participação dessa servidora revelam a conduta dolosa que visou ao desvio deliberado de recursos da UFPR. Os processos de pagamentos eram instruídos a partir das relações por ela preparadas sem estar relacionados a processos administrativos de concessão da bolsa ou de auxílio e sem evidências da realização de produção científica, de desenvolvimento de pesquisas, de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

28. Em depoimento à Polícia Federal (peça 115), a responsável não só reconheceu a fraude, mas também deu detalhes da implementação da sistemática, que foi inicialmente testada em março de 2013 e teria sido possibilitada pela grande fragilidade e vulnerabilidade dos procedimentos adotados na unidade, de acordo com o entendimento da declarante.

29. Um processo administrativo único com três falsos bolsistas foi forjado, e, após o sucesso dos dois primeiros processos fraudulentos, o procedimento foi sistematicamente replicado no período de 2013 a 2016. No mesmo depoimento, a responsável declarou que o dinheiro ilícito era usado para complementar sua renda e ajudar financeiramente suas filhas.

30. Não restam, portanto, quaisquer dúvidas sobre a participação ativa dessa servidora e sobre a gravidade da conduta marcada pelo deliberado intento de desviar recursos da UFPR, o que justifica a

---

[5] Decisão consultada, em 1/11/2018, no endereço eletrônico: https://eproc.jfpr.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=701490377734290600078397212719&evento=773&key=139ffc12a3d7f9c4c5a1508c16294b15f17eb47286fc4aadd1d6321d3c8dc842&hash=b281a2345610d43a7dc6c99acdb8673b

[6] "Art. 19. A consulta aos eventos e decisões judiciais será pública e independerá de prévio credenciamento, sem prejuízo do atendimento nas secretarias processantes."

irregularidade das suas contas, a responsabilidade solidária pelo débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, bem como a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

31. Entretanto, essa última medida foi adotada no TC 004.674/2017-0 e considerou o prazo máximo estabelecido na norma (oito anos), situação que desaconselha outra condenação da mesma natureza no bojo de cada uma das outras 26 TCEs autuadas, ainda que a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1.704/2017 - Plenário, relator o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, a título ilustrativo) admita nova aplicação dessa penalidade ao mesmo responsável por atos distintos, com o cumprimento de forma sucessiva e limitado ao prazo máximo fixado na Lei 8.443/1992, consoante os entendimentos firmados por meio dos Acórdãos 348 e 714/2016 - Plenário (relatores os ministros Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo, respectivamente), com as modificações feitas pelo recente Acórdão 2.702/2018 - Plenário (relator o ministro Bruno Dantas).

32. Observo que a separação das análises em 27 TCEs teve por objetivo otimizar a tramitação processual e, caso houvesse sido autuada uma única TCE com todos os beneficiários, a inabilitação seria aplicada uma única vez. De todo modo, por se tratar de vários atos que consubstanciaram fraudes de idêntica natureza praticadas com a participação preponderante de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a inabilitação pelo prazo máximo de 8 anos é suficiente para cumprir a função educativa e intimidatória da pena, com o objetivo de inibir novos ilícitos, e sua aplicação em apenas um dos processos originários do Acórdão 291/2017 - Plenário homenageia o princípio da racionalidade administrativa e da economia processual.

IV

33. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 20/194 da instrução reproduzida no relatório precedente), concluiu que, embora reprováveis as condutas dos servidores Graciela Inês Bolzon de Muniz, André Santos de Oliveira e Júlio Cezar Martins, os elementos constantes dos autos e as informações dos processos judiciais demonstram que suas participações devem ser consideradas de menor gravidade.

34. Com efeito, apesar da atuação nos processos financeiros fraudulentos, esses responsáveis não teriam participado efetivamente das fraudes deliberadamente organizadas pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça e pelos demais integrantes do esquema criminoso. Não há evidências de que esses outros servidores tenham se locupletado, e a reprovabilidade de suas condutas está circunscrita ao endosso de processos que haviam sido precariamente instruídos.

35. Dessa forma, acolho a manifestação uniforme da unidade técnica e do MPTCU, que incorporo como fundamento da deliberação a ser proferida, no sentido de afastar a responsabilidade solidária desses servidores pelo débito apurado e de examinar as defesas por eles apresentadas apenas para avaliar a aplicação de multas em decorrência de grave infração a normas legais e regulamentares (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

36. Nesse sentido, observo que a participação de cada um desses responsáveis tem características próprias, tanto no que concerne à etapa em que se manifestaram nos processos quanto ao número/valor dos pagamentos analisados e autorizados. De acordo com informações da unidade técnica, esses servidores e Edilson Sérgio Silveira atuaram em pagamentos relativos a outros beneficiários (tratados nas demais TCEs), conforme evidencio na tabela a seguir:

Servidor	Cargo	Processos de pagamento tratados nestes autos e autorizados por cada responsável		Processos de pagamento tratados nas 27 TCEs e autorizados por cada responsável	
		Valor	Número de Processos (total 6)	Valor (total desviado em 234 processos R$ 7.343.333,10)	Número de Processos (total 234)
Graciela Inês	ex-pró-reitora	R$	5	R$ 6.946.133,10	215

Bolzon Muniz	substituta da PRPPG	67.500,00			
Edilson Sérgio Silveira	ex-pró-reitor da PRPPG	R$ 13.500,00	1	R$ 216.500,00	12
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R$ 81.000,00	6	R$ 2.988.134,00	96
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R$ 81.000,00	6	R$ 7.031.533,10	222

37. Cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as TCEs que envolveram processos de pagamento em que atuaram. Nesse contexto, é mais apropriado o encaminhamento proposto pelo MPTCU para que seja realizado, em processo apartado, o exame global das defesas fornecidas pelos servidores envolvidos nos pagamentos tratados nas 27 TCEs, mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas. Porém, é desnecessária nova determinação para constituição do apartado, porquanto essa medida foi implementada no citado TC 004.674/2017-0.

38. Isso também se aplica a Júlio Cezar Martins, até porque em outras TCEs houve proposição pela Secex/PR de lhe imputar a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (TC 004.694/2017-1, por exemplo), e a Edilson Sérgio Silveira, pois sua conduta poderá ser avaliada com maior profundidade no apartado a ser autuado.

39. Neste último caso, não obstante a unidade técnica ter proposto acolher suas alegações de defesa nestes autos, por não haver assinado a relação de pagamento relativa ao Processo 23.075.206307/2016-10 (peça 104, p. 56), oportunamente, deverá ser ponderado, entre outras circunstâncias, que o ex-pró-reitor da PRPPG aceitou a transação na Ação Penal 5012642-24.2017.4.04.7000 (peça 129, p. 20), atuou naquele processo ao firmar a autorização de empenho correspondente (peça 104, p. 54) após elaborada a relação de pagamento e foi ouvido em audiência, não só por ter aposto sua assinatura nessa relação, mas também por não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Proplan de forma adequada, "permitindo a realização de pagamentos irregulares" (peça 67).

40. No mais, registro que, das defesas formuladas por esse conjunto de responsáveis, cabe aqui mencionar apenas a solicitação formulada por Graciela Inês Bolzon Muniz para que seja conferida natureza sigilosa a estes autos (peça 81, p. 16).

41. Destaco que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da publicidade. Nos processos de controle externo do TCU, a regra geral é assegurar o acesso a documentos e a informações utilizados como fundamento para tomada de decisão após prolação de acórdão com decisão de mérito (§ 1º do art. 4º da Resolução TCU 249/2012). Desse modo, pedidos de atribuição de sigilo precisam indicar com exatidão os documentos cuja publicidade deve ser restringida bem como o amparo legal para justificar a classificação de matéria como sigilosa, o que não foi feito pela responsável. Na ausência de amparo legal que fundamente a excepcionalidade, o pedido de sigilo não pode ser atendido.

42. Quanto à proposta do MPTCU de determinar à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar falhas nos processos financeiros de pagamentos, anoto que esse desfecho foi adotado no TC 004.674/2017-0, razão pela qual também é prescindível nova determinação.

43. Por outro lado, ante a materialidade envolvida neste processo, a gravidade da conduta dos responsáveis pelo débito e a necessidade de assegurar o meio mais eficiente à reparação do dano ao erário, é devido replicar aqui a solicitação à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, para que adote medidas com vistas ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça em valor suficiente para garantir o ressarcimento do débito quantificado nestes autos, com implementação da mesma providência em relação ao beneficiário Márcio Ronaldo Roland (art. 61 da Lei 8.443/1992).

44. Por fim, impõe-se determinar à unidade técnica que adote as medidas necessárias quanto à intimação da Defensoria Pública da União e do responsável por ela representado, nos termos aventados pelo MPTCU, e que exclua Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) do rol de responsáveis cadastrados neste processo, uma vez que essa servidora não foi chamada a responder pelas irregularidades apuradas nesta TCE.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2857/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.701/2017-8

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

3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) e Márcio Ronaldo Roland (CPF 450.401.419-04).

4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.

8. Representação legal: Francisco Augusto Zardo Guedes (OAB/PR 35.303) representando Edilson Sérgio Silveira; Ângela Cássia Costaldello (OAB/PR 82.958) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; e Michelle Albiero Gomez (OAB/PR 36.315), defensora pública federal, representando Márcio Ronaldo Roland.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de Márcio Ronaldo Roland;

9.2. condená-los, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
15/06/2016	13.500,00
04/08/2016	27.000,00

30/08/2016	13.500,00
27/09/2016	13.500,00
31/10/2016	13.500,00
TOTAL	**81.000,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 85.000,00 (oitenta e cinco mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de R$ 8.500,00 (oito mil e quinhentos reais) a Márcio Ronaldo Roland, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e de Márcio Ronaldo Roland;

9.10. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná que:

9.10.1. exclua Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) do rol de responsáveis cadastrados neste processo;

9.10.2. promova a intimação pessoal da Defensoria Pública da União a respeito de todos os atos processuais e a contagem dos prazos em dobro em relação ao órgão, conforme o disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994, observando-se o endereço à peça 103, p. 13, nas comunicações que também deverão ser dirigidas ao responsável Márcio Ronaldo Roland;

9.11. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.12. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2857-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 004.704/2017-7
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.
Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Norberto Ferreira dos Santos (CPF 611.263.819-34).
Representação legal: Rodrigo Luís Kanayama (OAB/PR 32.996) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; Defensoria Pública da União no Paraná representando Norberto Ferreira dos Santos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM PROCESSOS DE PAGAMENTO DE BOLSAS E AUXÍLIOS NO ÂMBITO DE UNIVERSIDADE. REVELIA DA PRINCIPAL EXECUTORA DA FRAUDE. INSUFICIÊNCIA DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELO BENEFICIÁRIO DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS PARA ELIDIR OS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE E SUA CULPABILIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DESSES RESPONSÁVEIS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTAS. SOLICITAÇÃO PARA ARRESTO DE BENS. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE SOBRE A RESPONSABILIDADE DOS DEMAIS GESTORES EM PROCESSO APARTADO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR, que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 117/9):

"**INTRODUÇÃO**

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por determinação do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), no âmbito do processo TC 034.726/2016-0, que tratou de representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na qual foi quantificado o desvio de recursos públicos no valor de R$ 7.343.333,10.

326. A presente tomada de contas especial tem por objeto a análise da responsabilidade pelo débito de R$ 80.000,00 imputado ao Sr. Norberto Ferreira dos Santos, beneficiário dos pagamentos, em solidariedade com os servidores da UFPR que atuaram nos processos financeiros de pagamento dos benefícios.

HISTÓRICO

327. No processo de representação TC 034.726/2016-1, autuado em decorrência de irregularidades identificadas no processo de fiscalização TC025.448/2016-1, foram constatados 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento fraudulentos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) da UFPR, a título de bolsas de estudo e de auxílio a pesquisadores, destinados a pessoas que não possuíam qualquer vínculo com a instituição, os quais totalizaram um desvio de recursos públicos da ordem de R$ 7 milhões, no período de 2013 a 2016.

328. No relatório de inspeção daquele processo (peça 51) foi detalhada a forma como se operacionalizou a fraude nos pagamentos de recursos geridos pela PRPPG/UFPR (peça 51, p. 13), identificados os 234 processos de pagamento irregulares (peça 35), delimitado o período em que os desvios ocorreram (20/3/2013 a outubro de

2016), identificados os 27 responsáveis que foram beneficiados pelos recursos desviados (peça 51, p. 5-11), bem como os servidores da PRPPG que atuaram nos processos de pagamento (peça 51, p. 13-15), e quantificado individualmente o débito apurado (peça 51, p. 16-41).

329. O montante de recursos desviados atingiu a cifra de R$ 7.343.333,10, e foi distribuído entre 27 beneficiários que em regra não possuíam curso superior, tampouco estavam cursando qualquer curso universitário, sendo que alguns deles não possuíam sequer o ensino fundamental completo. Foi verificado ainda que a quase totalidade dessas pessoas exerceram ou vinham exercendo atividades que não exigiam qualificação superior, tais como cabelereiro, motorista, pedreiro, faxineiro, dentre outras:

QUADRO 1 – BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS E VALORES RECEBIDOS

BENEFICIÁRIO	CPF	2013 (R$)	2014 (R$)	2015 (R$)	2016 (R$)	TOTAL (R$)
Maria Alba de Amorim Suarez	176.846.921-00	125.800,00	256.339,00	204.750,00	152.600,00	**739.489,00**
Pedro Amorim Suarez Campos	735.765.901-10	69.800,00	226.926,10	202.050,00	139.600,00	**638.376,10**
Cherri Francine Concer	034.275.939-67	111.400,00	224.900,00	179.600,00	108.500,00	**624.400,00**
Andrea Cristine Bezerra	838.510.204-30	108.000,00	201.100,00	186.250,00	93.500,0	**588.850,00**
Daniel Borges Maia	028.259.839-18	99.800,00	213.400,00	176.450,00	93.500,0	**583.150,00**
Dayane Silva dos Santos	048.407.869-09	65.600,00	216.900,00	176.450,00	93.500,0	**552.450,00**
Eder Ribeiro Tidre	048.012.349-76	-	154.900,00	206.950,00	153.500,00	**515.350,00**
Marcos Aurélio Fischer	610.228.969-20	-	146.900,00	184.650,00	115.500,00	**447.050,00**
Paulo Allan Roland Bogado	067.341.559-78	-	73.500,0	128.550,00	116.500,00	**318.550,00**
Maria Eduarda Amorim Suarez Campos	054.964.101-77	-	-	140.250,00	143.600,00	**283.850,00**
Andreia de Oliveira Schlogl	020.085.859-99	55.400,00	90.600,0	62.800,0	64.000,0	**272.800,00**
Carlos Alberto Galli Bogado	470.397.609-91	18.625,00	87.500,0	51.000,0	114.400,00	**271.525,00**
Alceni Maria dos Passos De Oliveira	018.444.519-17	18.500,00	52.500,0	121.900,00	35.500,0	**228.400,00**
Michela do Rocio Santos Notti	003.737.699-38	-	-	81.500,0	119.500,00	**201.000,00**
Elaine Souza Lima Farias	047.801.339-63	-	-	47.150,0	144.000,00	**191.150,00**
Patrícia Vargas da Silva do Nascimento	025.257.901-11	-	-	140.850,00	18.000,0	**158.850,00**
Dirlene Chagas Lima Esmanhotto	479.268.139-15	32.500,00	85.000,0	-	-	**117.500,00**
Joice Maria Cavichon	706.912.319-15	27.050,00	29.500,0	28.400,0	16.245,0	**101.195,00**
Marcio Ronaldo Roland	450.401.419-04	-	-	-	81.000,0	**81.000,00**
Norberto Ferreira dos Santos	611.263.819-34	-	80.000,0	-	-	**80.000,00**
Ivani De Oliveira Cleve Costa	400.823.509-49	7.868,00	23.755,0	21.800,0	25.500,0	**78.923,00**
Eliane Camargo	017.093.199-41	8.875,00	69.500,0	-	-	**78.375,00**
Charlene de Mello	007.176.469-04	-	-	49.000,0	-	**49.000,00**
Mydhia Silva dos Santos	092.618.449-01	-	-	49.000,0	-	**49.000,00**
Alvadir Batista da Silva	320.451.079-49	28.700,00	18.000,0	-	-	**46.700,00**
Luzinete Damasceno	024.267.	-	29.000,0	-	-	**29.000,00**

Sampaio	669-30		0			
Arthur Constantino da Silva Filho	199.721.051-72	15.300,00	2.100,00	-	-	**17.400,00**
TOTAL		**793.218,00**	**2.282.320,10**	**2.439.350,00**	**1.828.445,00**	**7.343.333,10**

330. A proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 51contemplava, em essência, a conversão do processo de representação em tomada de contas especial e a citação dos 27 beneficiários dos recursos desviados solidariamente com os servidores da UFPR que atuaram nos processos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), nas condições de pró-reitor da PRPPG e de chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

331. A decisão prolatada por este Tribunal, por meio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), determinou que fossem instaurados 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário, e que as citações abrangessem também os servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), expandindo assim para 36 os responsáveis solidários pelos débitos (itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão).

332. Foi também decretada cautelarmente, por 1 (um) ano, a indisponibilidade dos bens dos servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento, no limite dos valores sob suas responsabilidades (item 9.5 da decisão – Sessão Ordinária datada de 22/2/2017) e a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes (item 9.6 da decisão), dentre outras.

333. A análise das razões de justificativas dos gestores da UFPR foi realizada naquele processo de representação (TC 034.726/2016-0), tendo sido aplicadas as multas de R$ 10.000,00 ao Sr. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, e de R$ 5.000,00 à Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, bem como acolhida as razões de justificativas do Sr. ZakiAkel Sobrinho, ex-reitor da UFPR (Acórdão 2530/2017-Plenário).

334. Na instrução inicial do presente processo de tomada de contas especial (peça 60) foram discriminados os recursos públicos transferidos ao Sr. Norberto Ferreira dos Santos, identificados os servidores da PRPPG e da Proplan que atuaram nos respectivos processos financeiros de pagamento, nos termos do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), e quantificados os valores solidários correspondentes a cada responsável, nos seguintes termos:

3.9 Norberto Ferreira dos Santos (CPF 611.263.819-34), beneficiário dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Ines Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Julio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	***VALOR (R$)***
2/6/2014	*6.500,00*
7/7/2014	*14.000,00*
1/8/2014	*15.000,00*
2/9/2014	*9.500,00*
5/9/2014	*8.500,00*
12/11/2014	*14.000,00*
TOTAL	***67.500,00***

3.10 Norberto Ferreira dos Santos (CPF 611.263.819-34), beneficiário dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela InesBolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Julio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época

dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	*VALOR (R$)*
1/10/2014	*12.500,00*

EXAME TÉCNICO

335. Em cumprimento ao Despacho do titular da Secex/PR (peça 62), foi promovida a citação de Norberto Ferreira dos Santos (Ofícios613/2017, peça 64, 801/2017, peça 96, 802/2017, peça 97 e 1314/2017, peça 103), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (Ofício 614/2017, peça 65), Graciela Inês Bolzon de Muniz (Ofício 615/2017, peça 66), Júlio Cezar Martins (Ofício 616/2017, peça 67), André Santos de Oliveira (Ofício 618/2017, peça 69) e Guiomar Jacobs (Ofício 617/2017, peça 68).

336. Apesar de a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 72, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

337. Os demais responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram emitidos e apresentaram suas alegações de defesa conforme documentação detalhada no corpo desta instrução.

338. Todavia, antes de adentrar na análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis, considerando os recorrentes argumentos, cabe tecer algumas considerações sobre os processos em tramitação.

339. O processo de fiscalização iniciado por este Tribunal de Contas da União desencadeou a operação policial denominada de Operação *Research* e a consequente abertura do Inquérito Policial 1655/2016-SR/DPF/PR, da Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000, na 14ª Vara Federal de Curitiba/PR, e a instauração do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 na Universidade Federal do Paraná. Os supracitados processos estão sendo conduzidos e desenvolvidos pelos respectivos órgãos, concomitantemente, dentro das atribuições e responsabilidades de cada órgão.

340. Sobre esse aspecto esclarece-se, desde já, que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

341. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

342. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 7.752/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.475/2015-TCU – 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

343. Assim, esclarece-se desde já que não cabe a suspensão do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU. Tal fato não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias.

Norberto Ferreira dos Santos

344. O Sr. Norberto Ferreira dos Santos, beneficiário dos pagamentos irregulares, foi citado por meio dos Ofícios613, 801, 802 e 1314/2017-TCU/SECEX-PR (peças64, 96, 97 e 103) em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor total de R$ 80.000,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos (peças 108 e 110)

345. O responsável, assistido juridicamente pela Defensoria Pública da União, apresentou suas alegações de defesa às peças108, p. 1-2 e 110, p. 1-8, e anexou os demais documentos às peças 108 e 110:

- Termo de Reinquirição prestado à Polícia Federal (peça 108, p. 3-5);

- Notas Fiscais de prestação de serviços emitidas por Norberto Ferreira dos Santos em favor de Jorge Luiz Bina Ferreira, companheiro de Gisele Aparecida Roland, datadas de 29/10/2014 (R$ 2.500,00) e 5/11/2014 (R$ 3.100,00) (peça 110, p.9);

- Extrato bancário da conta corrente 67165-7, agência 370, da Caixa Econômica Federal, de titularidade da responsável, do período de janeiro a dezembro de 2014 (peça 110, p. 10);

- Extrato bancário da conta corrente 5074-1, agência 646, do Banco Bradesco, de titularidade da responsável, do período de junho a novembro de 2014 (peça 110, p. 11-12);

- Auto de Qualificação e Interrogatório de Jorge Luiz Bina Ferreira (peça 110, p. 15-19);

- Auto de Qualificação e Interrogatório de Gisele Aparecida Roland (peça 110, p. 20-22);

- Auto de Qualificação e Interrogatório de Aneilda Josefa de Jesus (peça 110, p. 23-36).

346. Em suas alegações de defesa o responsável registra que é uma pessoa de pouca instrução, que exerce a profissão de pedreiro desde 1982 e que não possui nenhum vínculo com a UFPR, embora conste como beneficiário de transferências a título de bolsa de estudo e pesquisa.

347. Declara que foi vítima de uma organização criminosa, a qual utilizou seus dados para se beneficiar indevidamente de verbas advindas da UFPR, sem que tivesse qualquer conhecimento ou auferisse qualquer proveito da fraude.

348. Transcreve trecho do interrogatório prestado no inquérito policial por Jorge Bina, companheiro de Gisele Aparecida Roland, no qual foi registrado que o responsável prestou serviços de pedreiro para Jorge Bina na reforma de sua residência na Rua do Pavão, em Colombo.

349. Afirma que recebeu apenas valores devidos em razão de seu trabalho como pedreiro para o pagamento dos serviços prestados e para a aquisição de material para a reforma da residência de Jorge Bina e Gisele Roland. Acrescenta que os serviços prestados como pedreiro autônomo não contam com controle formal, mas que possui duas notas fiscais que conseguiu recuperar da época da prestação dos serviços.

350. Adiciona outro trecho do interrogatório de Jorge Bina, no qual foi registrado que ele teria gasto cerca de R$ 40.000,00 na reforma da casa em que reside, na Rua do Pavão, em Colombo.

351. Reitera que não recebeu valores da UFPR de forma indevida, mas apenas pagamentos lícitos pelo serviço que prestou na residência de Jorge Bina e Gisele Roland. Contudo, não tinha conhecimento de qual seria a origem do dinheiro que havia sido utilizado para o pagamento de seus serviços.

352. Transcreve também trecho do interrogatório prestado no inquérito policial por Aneilda, sua ex-companheira, a qual confirma que apresentou o responsável a Gisele para que prestasse serviços como pedreiro na residência localizada na cidade de Colombo/PR.

353. Ratifica que foi usado como ‘laranja’, que não sabia do esquema fraudulento que girava em torno da UFPR e que não se beneficiou das verbas indevidas.

354. Por fim, requer a exclusão de sua responsabilidade sobre os valores desviados, a intimação da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, e a contagem dos prazos processuais em dobro, na forma do inciso I, do art. 44, da Lei Complementar 80/1994.

Análise

355. O responsável alega essencialmente que desconhecia o esquema fraudulento, que foi vítima de uma organização criminosa que se utilizou de seus dados para se beneficiar indevidamente das verbas da UFPR, que não auferiu qualquer proveito dos recursos desviados e que apenas recebeu valores devidos em razão da prestação de serviços e da compra de materiais para a reforma da residência do Sr. Jorge Bina e Gisele Roland, ambos apontados como integrantes do grupo criminoso que articulou a fraude na universidade (Denúncia MPF – peça 121).

356. Contudo, em que pese as justificativas apresentadas, não foram trazidos aos autos elementos comprobatórios capazes de ratificar os argumentos registrados pelo responsável.

357. A análise dos extratos bancários da Caixa Econômica Federal (peça 110, p. 10) e do Banco Bradesco (peça 110, p. 11-12) evidenciam que a conta do Banco Bradesco era utilizada pelo Sr. Norberto para o recebimento e pagamento de despesas diversas, enquanto que a conta da Caixa Econômica Federal aparenta ter sido utilizada somente para o recebimento e os saques/transferências dos recursos desviados da UFPR.

358. No extrato bancário da Caixa Econômica Federal estão claramente evidenciados os nove depósitos creditados em favor do responsável, no valor total de R$ 80.000,00, valores que foram em sua grande maioria sacados em espécie e que teve uma pequena parcela transferida por meio de transferências bancárias, as quais não estão nominadas.

359. Não é possível, todavia, excluir a responsabilidade atribuída ao Sr. Norberto, haja vista que os

saques em espécie e as transferências não nominadas não permitem a identificação da existência de possível destinação diversa aos recursos desviados.

360. Da mesma forma, não é possível estabelecer uma correlação entre as notas fiscais apresentadas (peça 110, p. 9), no valor total de R$ 5.600,00, e os depósitos/saques/transferências emitidos.

361. Do exposto, não se acolhem as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, mantendo-se a irregularidade e a consequente imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos públicos desviados, bem como a aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.

Conceição Abadia de Abreu Mendonça

362. A Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 614/2017-TCU/SECEX-PR (peça 65), pelo valor histórico de R$ 80.000,00,em razão de ter dado início aos processos de pagamento mediante a elaboração da relação de beneficiários de bolsas de auxílio a pesquisador, bolsas de estudos, bolsas de estudos no país, bolsas de estudo internacional, bolsas sênior e bolsas de iniciação científica, dentre outras, nos processos de pagamento relacionados na peça 58, a pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, agravado ainda pelo fato de que inexistem processos administrativos que autorizassem a realização dos pagamentos, bem como documentos que evidenciassem a realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas a UFPR.

Argumentos/Análise

363. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 72, encaminhado para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 114), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 65.

364. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da servidora. De maneira diversa, todas evidências existentes apontam para a conduta dolosa e deliberada da responsável com o intuito de fraudar e desviar os recursos públicos em análise.

365. Ademais, em depoimento prestado a Polícia Federal (peça 115), a Sra. Conceição apresentou detalhes e confessou sua participação espontânea, de forma dolosa, na elaboração e execução dos procedimentos fraudulentos que culminaram no desvio de recursos públicos da universidade em valores que superaram R$ 7 milhões.

366. Este TCU já se pronunciou por diversas vezes a respeito da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 para os casos em que se constata o dolo ou a má-fé do servidor público com o objetivo de se desviar bens ou recursos públicos:

A penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) é aplicada pelo TCU para irregularidades de gravidade extrema, em situações em que se constata o dolo ou a má-fé do responsável para a produção de desvio de bens e valores públicos (Boletim de Jurisprudência 191/2017 - Acórdão 8794/2017 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo)).

A fraude praticada por servidor público no intuito de obter vantagem pecuniária para si é conduta grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/92) (Boletim de Jurisprudência 55/2014 - Acórdão 2445/2014 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)).

367. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos nove processos de pagamento em análise, pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992e pela aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Graciela Ines Bolzon de Muniz

368. A Sra. Graciela InesBolzon de Muniz, Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 615/2017-TCU/SECEX-PR (peça 66), pelo valor histórico de R$ 80.000,00,em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a

aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças81 a 94, 107,109, 112e 113)

369. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 81 e anexou os demais documentos constantes das peças 82 a 94, bem como alegações complementares juntadas às peças 107, 109, 112 e 113:

- Declaração da situação da Sra. Graciela Muniz na UFPR, cursos ministrados e alunos orientados (peça 82);
- Currículo *Lattes* da Professora Graciela Muniz (peça 83);
- Regimento Interno da Pró-Reitoria de Proplan (peça 84);
- Organograma de concessão de bolsas e bolas-auxílio (peça 85);
- Resolução 15/91-CA – Regimento da Reitoria da UFPR (peça 86);
- Portarias de nomeação de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e relatório de afastamentos de Edilson Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG (peça 87);
- Interrogatório de Conceição Mendonça à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 88);
- Interrogatório de Tania Catapan à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 89);
- Relatório de empenhos emitidos pela PRPPG no período de 2013 a 2016 (peça 90);
- Relatório de pesquisas e pesquisadores de Graciela Muniz (base Orcid – peça 91);
- Reconhecimento de Mérito concedido pela UFPR à professora Graciela Bolzon de Muniz em razão de sua atuação como mobilizadora para captação de recursos para construção de obras na UFPR (peça 92);
- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-02/2010 (peça 93);
- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-01/2011 (peça 94);
- Declarações emitidas por Conceição Mendonça e Tania Catapan ao longo do período da fiscalização da Secex/PR (peça 107, p. 6-15); e processo administrativo disciplinar e ação de improbidade administrativa promovida pela UFPR em face de Conceição Mendonça, Tania Catapan, dos beneficiários dos recursos e de outras pessoas identificadas no inquérito policial (peça 107, p. 16-83);
- Depoimentos prestados no processo administrativo disciplinar da UFPR por Conceição Mendonça (peça 109, p. 4-16), André de Oliveira Santos (peça 112, p. 7-15), Guiomar Jacobs (peça 112, p. 16-23) e Marcelo Henrique Avila de Matos (peça 112, p. 24-29);
- Decisão Final do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, que decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 113).

370. A Sra. Graciela apresenta inicialmente dados relacionados à estrutura e complexidade da universidade como um todo, seu orçamento, número de servidores e alunos. Na sequência traz informações específicas da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG). Assinala que no período de 2013 a 2016 foram emitidos 9.068 empenhos (peça 90), os quais poderiam incluir vários beneficiários.

371. Acrescenta que o total empenhado foi de R$ 115.172.812.28, o que demandaria uma estrutura administrativa complexa, escalonada e com repartição de competências.

372. No tocante às competências, registra que foi adotado um modelo de formalização dos procedimentos pela Sra. Conceição Mendonça, servidora responsável pela seção de controle e execução orçamentária desde 2004, que decidia quais os documentos que deveriam estar presentes em cada um dos protocolos.

373. Assim, os processos de pagamento eram autuados com papéis que, embora simplórios, eram adequados para transparecer que dispunham de informações verídicas e fidedignas, capazes de ludibriar aqueles que não possuíam experiência burocrático-administrativa.

374. Desta forma, atuando na condição de substituta do ex-pró-reitor em suas ausências, assinava empenhos e praticava atos de liquidação de despesa que dependiam de ato prévio emanado por servidora competente, ocupante de cargo de confiança, com atribuições adequadas à tarefa.

375. Entende que não teria responsabilidade solidária com Conceição Mendonça, uma vez que não se tratava de equívocos comuns, mas de adulteração de informações deliberadamente praticadas pela referida servidora, a qual tornava as informações parcialmente verídicas.

376. Assim, considerando que o ato administrativo precedente foi dolosamente ilícito, praticado com o intuito de enganar o superior hierárquico, não haveria equívoco do controle interno realizado por Graciela, haja vista que os atos praticados por Conceição gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, especialmente pelo fato de a servidora ocupar cargo de confiança.

377. Acrescenta que possuía plena confiança de que os processos que lhe eram encaminhados eram legítimos, haja vista a relação hierárquica que impõe aos servidores o dever de ser leal às instituições a que servirem (Lei 8.112/1990, at. 116, inc. II), bem como o fato de que não haveria nenhum motivo para que desconfiasse da atuação de Conceição, considerando a condição de normalidade na conduta da servidora por mais de uma década atuando no cargo de confiança.

378. Na sequência apresenta aspectos relacionados à organização estrutural da PRPPG regulamentados na Resolução 15/91 e supostamente no Regimento Interno da PRPPG (peças84 e 86). Todavia, ressalta-se, desde já, que as transcrições apresentadas e o Regimento Interno anexado dizem respeito ao Regimento Interno da Proplan e não da PRPPG.

379. Com fundamento nos referidos normativos a responsável assevera que não há previsão do cargo de Vice-Pró-Reitor ou Pró-Reitor Substituto, uma vez que a substituição seria eventual ou esporádica, as quais acabaram por se tornar constantes em relação à concessão de bolsas.

380. Adiciona que os processos de concessão de bolsa e bolsa-auxílio lícitos eram devidamente instruídos pelo fato de serem deflagrados pelos programas de pós-graduação, mediante requerimentos e documentação pertinentes, e então encaminhados à Seção de Planejamento e Controle Financeiro para a instrução financeira, momento em que eram praticadas as ilegalidades.

381. Assim, uma vez que as notas de empenho não eram preenchidas com os nomes dos beneficiários, mas com outras expressões, era anexada à nota de empenho uma lista de credores (verdadeiros e falsos) e seus respectivos CPFs, documentos que eram então encaminhados ao Pró-Reitor da PRPPG para assinatura. Haja vista a ausência reiterada do Pró-Reitor, a responsável, com boa-fé e confiante no serviço prestado por Conceição Mendonça, apunha sua assinatura.

382. A seguir apresenta organograma da concessão de bolsas e bolsas- auxílio, anexado também à peça 85, desde a solicitação pelos programas de pós-graduação até o efetivo pagamento no DCF-Proplan, por meio do qual assevera que seria impossível à pessoa que assinava os processos de pagamento, na condição de pró-reitor da PRPPG, exercer um controle procedimental, por três razões básicas:

(...) porque o SIAFI não lhe permite o acesso; porque seria impraticável que um Pró-Reitor, antes de assinar os atos concessivos das bolsas, revisasse cada um dos nomes e CPF dos credores indevidamente, totalizando, em média, cerca de 2.000 mil beneficiários por mês; porque não tinha acesso às listas originais para contrapor aos nomes das listas finais, pois os sistemas não se comunicavam.

383. Considerando os mencionados fatores, afirma que era preponderante a relação de confiança entre os servidores que desempenham suas funções mediante relações de coordenação, haja vista que seria descabido que houvesse a revisão de todos os atos praticados pelo Setor de Planejamento e Controle Financeiro.

384. Acrescenta que nas relações de subordinação da estrutura administrativa, ao se delegar competências à servidora, que passa a ocupar cargo de confiança, passa-se também um ‘carimbo’ que atesta a confiança da Administração Pública, que não poderia ser questionada sem fundada desconfiança.

385. Assim, a Sra. Graciela entende que não pode ser responsabilizada pelo fato de que a servidora Conceição gozava de confiança legítima conferida por atos administrativos de *outrem* (peça 87), percebendo vencimento de cargo em comissão por mais de doze anos, e que somente desconfiança fundada poderia levar à pratica de ato contra Conceição Mendonça.

386. Sobre esse aspecto, transcreve trecho do Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in elegendo* e a culpa *in vigilando*.

387. Assim, considera que seria desarrazoado responsabilizar o dirigente máximo da autarquia por atos criminosos dos escalões inferiores, cometidos por servidores que sequer estavam sob sua subordinação e que, ainda que estivessem, os julgados recentes do TCU estariam se pronunciando no sentido da inexistência de

responsabilidade da chefia por ato de seus subordinados, a exemplo do exposto no Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in elegendo* e a culpa *in vigilando*.

388. Adiciona que a responsável não escolheu, nomeou ou manteve Conceição no cargo em confiança que a servidora exercia e que desconhecia os atos ilegais praticados, conforme registrado em depoimento prestado por Conceição à Polícia Federal:

(...) que Edilson Sérgio Silveira [então Pró-Reitor] nada sabia a respeito das fraudes, Graciela Ines assinou a maioria dos processos, porque Edilson estava sempre viajando, que ela também nada sabia a respeito das fraudes (...)

389. Ao final, requer, dentre outros, o arquivamento do processo ou seu sobrestamento, enquanto tramitar o processo criminal (autos 05.2017.4.04.7000 da Justiça Federal do Paraná).

Análise

390. A ex-pró-reitora substituta da PRPPG foi citada no presente processo de tomada de contas especial em razão de ter atestado de forma irregular a liquidação da despesa nos nove processos financeiros em que foram realizados pagamentos irregulares em favor de Norberto dos Santos, no valor total de R$ 80.000,00, por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

391. Esclarece-se que a responsável não está sendo chamada a responder pelos atos emanados pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG), seja por culpa *ineligendo* ou culpa *in vigilando*, tampouco infere-se que a ex-pró-reitora substituta tenha participado do esquema criminoso implantado na PRPPG, mas sim em razão da conduta descrita no ofício citatório, acima reproduzida de forma resumida.

392. Não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 115), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora substituta na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenadora de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

393. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

394. Desta forma, ainda que a ex-pró-reitora não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que a responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado se considera inconcebível que tenha atestado a regular liquidação da despesa de todos os 215 (duzentos e quinze) processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

395. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

396. Frise-se que a atuação da ex-pró-reitora no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura nas 215(duzentas e quinze) relações fraudulentas de beneficiários, ao longo de quatro anos, a ex-pró-reitora atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deveriam ser pagas.

397. Ademais, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não eram adequados, como justifica a responsável. Não havia nos processos qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60).

398. De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos supracitados documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

399. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de presunção de veracidade e legitimidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam

estabelecidos há vários anos. A suposta presunção não seria absoluta, além de que, no caso sob análise, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções.

400. Deste modo, a mera aposição da assinatura por parte da responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos. Destaque-se que não se trata de questionar os atos realizados pela servidora subordinada que atuava na função de confiança de chefe da UOF/PRPPG, mas sim de atuar em conformidade com os normativos que regem os procedimentos relacionados à regular execução das despesas públicas, no presente caso a regular liquidação das despesas.

401. Efetivou-se na PRPPG uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

402. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 115):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

403. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que, ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

404. Registre-se, por fim, que em 16/3/2018 foi anexada aos autos dessa TCE a Decisão Final exarada no Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, no qual se decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 113).

405. Contudo, não foram identificados naquele processo elementos capazes de excluir a responsabilidade da Sra. Graciela em relação ao presente processo de TCE que tramita nesta Corte de Contas. Assim, considerando-se a independência das instâncias, mantém-se o entendimento até aqui exposto.

406. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

407. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça e os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora substituta da PRPPG (Denúncia MPF - peça 116), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

408. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas

que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

409. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Cabe lembrar que o ex-pró-reitor titular da PRPPG, Sr. Edilson Silveira, foi condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

410. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pela ex-pró-reitora seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte da ex-pró-reitora, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

411. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitora substituta da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta da PRPPG está sendo responsabilizada nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas de nove processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 80.000,00, e que é responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista que está sendo responsabilizada por ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 6.946.133,10.

Diretores do Departamento de Finanças e Controle (DCF/Proplan)

412. Considerando que os servidores que atuaram na condição de diretores do DCF foram citados em razão da mesma conduta, divergindo somente em relação aos processos financeiros em que atuaram e ao valor do débito, bem como a similaridade das informações apresentadas pelos servidores, as quais em geral eram praticamente idênticas, salvo poucas informações adicionais apresentadas individualmente, seus argumentos e as análises das alegações de defesa serão agrupadas e sintetizadas em conjunto neste tópico.

413. Os servidores, na condição de diretores DCF/Proplan, foram citados em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, tais como o contrato, ajuste ou acordo firmado, comprovação do desenvolvimento ou da realização de pesquisas, estudos ou serviços executados, de forma que não era possível apurar a veracidade da origem, do objeto e do montante a ser pago, bem como do direito adquirido pelos credores relacionados, em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F).

Guiomar Jacobs

414. A Sra. Guiomar Jacobs foi citada por meio do Ofício 617/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico de R$ 67.500,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em oito dos nove processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Norberto dos Santos.

Andre Santos de Oliveira

415. O Sr. Andre Santos de Oliveira foi citado por meio do Ofício 618/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico de R$ 12.500,00, pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em um dos nove processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Norberto dos Santos.

Argumentos

416. O Sr. Andre Santos de Oliveira apresentou suas alegações de defesa à peça 87e a Sra. Guiomar Jacobs à peça 79.

417. Foi registrado pelos responsáveis que o DCF/Proplan não possui competência legal para fiscalizar requisitos acadêmicos dos projetos educacionais desenvolvidos pela PRPPG e que de acordo com as Normas de Execução Orçamentaria e Financeira (NEOF) a missão da Proplan não lhe permite fiscalizar critérios e assuntos de escopo acadêmico, a exemplo do destino das bolsas de estudos, limitando sua competência a contabilização dos pagamentos empenhados e liquidados pela PRPPG e demais pró-reitorias, uma vez que se tratam de unidades administrativas independentes que se reportam diretamente à Reitoria, com autonomia para gerir seus orçamentos.

418. Apresentam também a definição de diversos conceitos retirados da IN 10/1991, do Departamento do Tesouro Nacional (Manual de Despesas da União) e explanações sobre conceitos relacionados à despesa pública, suas etapas e seus estágios e reafirmam, no tocante a liquidação das despesas, que os servidores lotados no DCF não detinham qualquer gerenciamento sobre as despesas da PRPPG, uma vez que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações daquela pró-reitoria, não havendo permissão legal para que a Proplan/DCF exorbitasse de sua competência.

419. Registram que o sistema de gestão adotado pela UFPR ocorre por descentralização de créditos orçamentários e que as unidades administrativas (pró-reitorias) efetuam a movimentação de sua parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que possam executar, independentemente, as despesas orçamentárias, cabendo à Proplan/DCF a compatibilização do fluxo de pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste das despesas fixadas às novas projeções de resultados, naquilo que se denomina programação orçamentária e financeira.

420. Ou seja, a natureza jurídica do DCF/Proplan seria voltada para a contabilização dos recursos destinados em orçamento para todas as unidades administrativas da UFPR, sem que pudessem intervir nas decisões da PRPPG, tampouco fiscalizar critérios acadêmicos para concessão de benefícios e vantagens daquela pró-reitoria.

421. Defendem que seria ilícito imputar aos servidores lotados no DCF o ressarcimento por valores malversados por autoridades responsáveis pela PRPPG, considerando que o TCU teria conhecimento de quem seriam os responsáveis e seus níveis de competência na universidade, conforme rol de responsáveis cadastrado no Siafi, nos termos do art. 2º, caput, da Lei Orgânica do TCU e art. 190, do Regimento Interno do TCU, cuja abrangência se restringiria, *a priori*, aos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas, dentre outros responsáveis por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, conforme art. 10 da IN TCU 63/2010.

422. Transcrevem as responsabilidades da Proplan e do DCF registradas no sítio www.proplan.ufpr.br/portal/sobre-a-proplan, reforçando que a Proplan não é a unidade ordenadora das despesas efetuadas pela PRPPG, a qual agiria com independência financeira e administrativa.

423. Apresentam também transcrição dos itens da NEOF que descrevem os itens que deverão constar dos processos de pagamento de bolsas (peça 34, p. 45e 52):

Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de bolsas deverão conter:

11.71 - Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos e o ***mês de competência****;*

11.72 - Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73 - O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.

I. A LC só será necessária quando houver mais de 1 (um) bolsista no processo.

Os itens 11.12 a 11.14:

Dos processos em Geral

Todos os processos deverão conter:

11.12 - Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13 - Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

11.14 - Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

(...)

424. Reafirmam assim que a verificação dos processos financeiros de pagamento realizada pelo DCF/Proplan é limitada, restringindo-se à análise de documentação contábil e financeira, em momento posterior ao atesto e à liquidação da despesa pelo pró-reitor da PRPPG, não havendo permissão legal para que os servidores do DCF fiscalizassem currículos e critérios acadêmicos para concessão de benefícios educacionais.

425. Adicionam que os processos de pagamento enviados pela PRPPG eram simplíssimos, contendo de duas a três folhas, sendo de competência do DCF apenas conferir dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

426. Alegam que uma vez liquidada a despesa pelo ordenador de despesas da PRPPG, tinham o dever funcional de atestar o cumprimento dos termos contratuais, ajustes e contratos, não podendo impedir o curso dos processos sob sua responsabilidade, haja vista que as despesas haviam sido empenhadas e liquidadas pela PRPPG, de forma que haveria aparência de legalidade aos processos, cabendo aos responsáveis apenas dar tratamento aos aspectos contábeis e financeiros.

427. Nesse aspecto voltam a enfatizar que este Tribunal cometeria equívoco neste processo por não compreender os estágios da despesa pública ao impor indevida responsabilidade aos servidores lotados no DCF, uma vez que estes não possuíam competência para empenhar e liquidar despesas.

428. Enfatizam que não haveria indícios mínimos que comprovassem o envolvimento dos responsáveis no desvio de verbas públicas, tampouco que tenham se beneficiado do desfalque promovido pelos servidores da PRPPG.

429. Argumentam que o presente processo de TCE não delimita o delito praticado pelos responsáveis, bem como não traz elementos de fato e de direito suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, nos termos do art. 5º, § 1º, incisos I a III, da IN TCU 71/2012.

430. Arguem que a tomada de contas especial possui natureza jurídica de direito penal, haja vista a possibilidade de aplicação de penalidades e da imposição de ressarcimento, de modo que não seria possível ao Poder Público, baseado em provas frágeis e em auditoria, reconhecer no procedimento de tomada de contas especial a responsabilidade funcional do servidor público.

431. Alegam uma suposta ausência de tipificação nas condutas indicadas, em contrariedade ao art. 4º da IN TCU 35/2000, a exemplo do exposto seria a utilização da expressão ‘desconformidade com as normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O. F.)’ no mandato de citação, de forma genérica, em afronta ao princípio da tipicidade e consequentemente à segurança jurídica.

432. Além disso, defendem que ao contrário do que fora registrado por este Tribunal, os servidores da Proplan/DCF teriam agido exatamente de acordo com as NEOF, motivo pelo qual a presente TCE seria absolutamente inepta, pois contrariaria os procedimentos estabelecidos e aprovados.

433. Acrescentam que incluir os responsáveis no mesmo ‘projeto’ de atos dolosos e eivados de má-fé levados a efeito por servidores da PRPPG, cujo objetivo foi assaltar os cofres públicos em proveito próprio e de seus comparsas seria inaceitável, haja vista que agiram dentro de suas competências e atribuições e com base em entendimento jurídico margeado de razoabilidade.

434. Consideram incompreensível a aplicação do instituto da solidariedade ao presente caso, por entender que os servidores da Proplan/DCF agiram de forma reta e proba, não tendo participado da trama criminosa, tampouco se beneficiado do expressivo numerário desviado, ao contrário dos servidores da PRPPG. Argumentam ainda que a auditoria, bem como a presente TCE, não avaliou os elementos de dolo e culpa, os quais deveriam ser o núcleo da responsabilização administrativa.

435. Argumentam que, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica do TCU, o responsável solidário seria todo o agente que deu causa ao dano juntamente com outra pessoa. No presente caso seriam os servidores da PRPPG, agentes públicos que arquitetaram o esquema de desvio de verbas e os coautores, terceiros que se beneficiaram indevidamente dos recursos públicos.

436. Defendem que para que se caracterize a solidariedade haveria de se ter conjunção de interesses e o imprescindível estabelecimento de vínculos entre aqueles que agem para a lesão ao erário, bem como a comprovação da existência de má-fé ou dolo, mediante ato consciente, orientado e desonesto do servidor. Além disso, justificam que não descumpriram seus deveres legais, não havendo na presente TCE registro de um único ato de burla, fraude ou ofensa à lei, restringindo-se a apontar nomes e valores.

437. Reforçam que não há no presente processo de tomada de contas especial indícios de que tenham se beneficiado do desvio de verbas e da conspiração tramada entre os servidores da PRPPG e os hipotéticos bolsistas, de forma que seria inaceitável admitir que teriam que devolver tais valores, já que não foram

beneficiados bem como não contribuíram para o desfalque.

Análise

438. Inicialmente, antes de entrar no mérito das alegações de defesa dos responsáveis pertinentes à conduta descrita no documento citatório, cabe alguns esclarecimentos em relação a aspectos registrados pelos responsáveis em sua defesa.

439. Nos termos do art. 71, II, da CF/1988 compete ao TCU ' julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, (...)e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público'.

440. O art. 5º, I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1° desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

441. Assim, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, agente público ou privado, que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário está sujeito à jurisdição e pode ser responsabilizado pelo TCU.

442. A IN TCU 63/2010 citada pelos servidores, trata especificamente das normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão a serem apresentados anualmente ao TCU. O art. 2º, *caput*, da Lei Orgânica do TCU e o art. 190, do Regimento Interno do TCU, fazem referência ao rol de responsáveis das unidades jurisdicionadas ao Tribunal que terão suas contas julgadas regularmente, não representando este rol de responsáveis qualquer limitação à possibilidade de responsabilização por este Corte de Contas.

443. Outrossim, ao contrário do alegado pelos responsáveis, não só pode como deve o TCU reconhecer a responsabilidade funcional de servidor público, como de qualquer outro responsável (CF/1988, art. 71, II), com base em evidências processuais ou coletadas em auditoria, respeitado o contraditório e a ampla defesa, e aplicar as penalidades previstas em sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992, arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 61).

444. Para que possa ser realizada a análise das alegações de defesa dos servidores é necessário inicialmente destacar que os responsáveis estão sendo ouvidos especificamente em razão de terem registrado, nos processos financeiros de pagamento em que atuaram, a declaração de que 'o presente Processo foi devidamente examinado quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir'.

445. A conduta atribuída aos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF/Proplan está precisamente delimitada no ofício citatório: 'em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, (...) declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, (...) em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F)'.

446. A referida declaração dos servidores, que atuavam na condição de diretores do DCF, tinha por finalidade atestar que os processos financeiros atendiam as exigências normativas, em especial aos subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF, estando aptos a terem seus pagamentos autorizados pelo pró-reitor da Proplan, nos termos do art. art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

447. O fato é que a declaração aposta pelos servidores não correspondia à realidade, em especial no que concerne aos documentos elencados nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, de forma que todos os 234 (duzentos e trinta e quatro) processos deveriam ser devolvidos ao setor responsável, conforme preceitua o subitem 11.9 do mesmo normativo (peça 34, p. 45).

11.9. Após o processo estar completo, conforme exigências abaixo, este deve ser encaminhado para o DCF/SORC, que o analisará e, detectando incorreções na AE ou a falta de documentos, devolverá ao setor responsável para as devidas correções. Neste caso, o DCF anexará ao processo o formulário 'Ocorrências' (anexo 1.02), informando a falha verificada.

448. Tal aspecto já foi amplamente debatido no âmbito do processo de representação TC 034.726/2016-0, quando da análise das razões de justificativas apresentadas pela ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, que fora ouvida naquele processo em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame.

449. O Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, proferido naquele processo, endossou a análise proposta pela unidade técnica da Secex/PR e registrou, de forma precisa e detalhada, nos itens 24 a 38 do referido Voto, todos os aspectos relevantes relacionados à regularidade e completude dos processos financeiros de pagamento sob análise:

24. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata e o beneficiário do pagamento (§ 1º). A liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados deverá ter por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega (§ 2º). Dessa forma, os processos de pagamento devem ser formalizados de modo a incluir todos os documentos indispensáveis à verificação da regularidade da liquidação da despesa.

25. Em conformidade com esses dispositivos legais, as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade (NEOF), também mencionadas na defesa, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários (peça 110, p. 130-203) e são expressas ao indicar que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas. Como parte do capítulo 'Do Processo Financeiro' consta (peça 110, p. 181):

'Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

***11.71.** Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o **mês de competência**;*

***11.72.** Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;*

***11.73.** O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos acrescidos)*

26. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 110, p. 174):

'Todos os processos deverão conter:

***11.12.** Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;*

***11.13.** Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;*

***11.14.** Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'*

27. Ainda que a redação desses dispositivos sugira compras e serviços, é patente que a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao departamento, que, no caso de bolsas e auxílios, seriam o professor e a unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão.

28. No processo financeiro de pagamento de bolsa e auxílio (não fraudulento) juntado aos autos a título exemplificativo, constou o ofício de solicitação de pagamento do chefe de departamento dirigido ao diretor, que se manifestou de acordo, o empenho em nome da unidade gestora (e.g. Setor de Tecnologia); e a relação de beneficiários (com indicação do vínculo com a universidade e do nome do projeto) assinada pelo coordenador do projeto (e.g. peça 11, p. 2-5).

29. Tais documentos supriam a exigência da norma de manifestação do servidor vinculado ao departamento interessado pela pesquisa ou pelo trabalho desenvolvido pelo bolsista. Trata-se de comprovante essencial, porque esse seria o servidor em condição de ter acompanhado as atividades e poder atestar a efetiva entrega motivadora do pagamento.

30. Os processos fraudulentos, por sua vez, continham apenas a relação nominal dos bolsistas produzida pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Não havia nem solicitação do servidor interessado ao setor/departamento, nem o 'de acordo' do chefe da unidade interessada na pesquisa ou no trabalho do bolsista. Desse modo, sequer havia identificação ou do projeto a que se vinculava a pesquisa ou do departamento interessado, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade (e.g. peça 11, p. 14, 21, 26, 30). Da forma como eram instruídos, os processos não viabilizavam o controle.

31. Observe-se que, na organização administrativa da universidade, as pró-reitorias integram a estrutura da Reitoria, órgão executivo superior da instituição. A PRPPG atua por delegação de competência do reitor e é 'órgão de elaboração, planejamento, organização e acompanhamento das políticas de pesquisa e Pós-Graduação' (Resolução 15/91-CA, Regimento da Reitoria; peça 110, p. 291).

32. Nesse contexto, o documento assinado por integrantes da PRPPG não pode ser considerado suficiente para atestar entregas específicas de atividades de pesquisa individuais, cujo andamento não cabia àquela unidade acompanhar diretamente.

33. Embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não se identificou, nesses processos, a inclusão de documentos forjados dos departamentos, por exemplo, com falsificação de assinatura de chefe de departamento ou coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam do processo, que se originava na própria PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

34. O processo financeiro, portanto, não se encontrava instruído de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF, documento que havia sido produzido no âmbito da Proplan. Destaque-se que a essa Pró-Reitoria, que recebia e confirmava a autorização para pagamentos, compete, entre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

35. A segregação de funções também não justifica o procedimento adotado. Ao contrário, pela segregação de funções, não seria aceitável que o documento assinado apenas pela PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

36. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

37. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

38. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

450. De forma resumida, a análise minuciosa registrada no Voto acima transcrito, a qual não merece reparos, é precisa e transparente quanto às seguintes conclusões:

- os processos financeiros fraudulentos não se encontravam instruídos em conformidade com as regras financeiras da universidade, haja vista que os documentos constantes dos processos eram insuficientes e não atendiam ao disposto nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, itens que são compulsórios a todos os processos;

- a relação nominal de bolsistas deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento do interessado, manifestação do chefe do departamento e do diretor da unidade gestora responsável, identificação do projeto, pesquisa ou atividade custeada e o vínculo do beneficiário com a universidade, a exemplo de um processo financeiro de pagamento não fraudulento (peça 11, p. 2-5);

- pelo princípio da segregação de funções não seria aceitável que um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

- a adoção de um procedimento simplista para a autorização de pagamento de bolsas e auxílios permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

451. Não se questiona a alegação de que que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações da PRPPG e que não caberia ao DCF/Proplan fiscalizar requisitos, critérios e assuntos de escopo acadêmico. Contudo, é competência do DCF/Proplan examinar os aspectos formais e legais dos processos de pagamento da universidade, em conformidade com as exigências das NEOF (no presente caso os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 – peça 34, p. 45 e 52) e, em caso de incorreções ou da falta de documentos, proceder a devolução do processo ao setor responsável (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

452. Os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, em especial por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 ao 11.14 das NEOF, de forma que foi irregular a declaração dos diretores do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

453. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

454. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade dos servidores do DCF/Proplan em relação às declarações emitidas nos processos financeiros de pagamento, o que possibilitou que os pagamentos fossem realizados e a fraude e o desvio de recursos se perpetuasse por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que os responsáveis tinham conhecimento da fraude, que tenham se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por suas contas bancárias.

455. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação dolosa dos servidores do DCF/Proplan (peças 115 e 116), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação dos responsáveis pelo ressarcimento dos valores desviados.

456. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelos servidores do DCF/Proplan, na condição de diretores do departamento, por declararem que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que:

- A Sra. Guiomar Jacobs está sendo responsabilizada nesta TCE por ter emitido a declaração em oito dos nove processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Norberto dos Santos, no valor total de R$ 67.500,00, e que é responsável em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 3.008.599,10.

- O Sr. André Santos de Oliveira está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em um dos nove processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Norberto dos Santos, no valor total de R$ 12.500,00, e que é responsável em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 2.988.134,00.

Julio Cezar Martins, na condição de Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças

457. O Sr. Julio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 616/2017-TCU/SECEX-PR (peça 67), pelo valor histórico total de R$ 80.000,00por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

Argumentos (peça 75)

458. O Sr. Julio Martins não apresentou justificativas específicas em relação à supracitada conduta, além dos argumentos já registrados tópico que trata da aferição das responsabilidade dos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF, exceto pelo fato de que apresentou uma explanação mais detalhada a respeito dos estágios da despesa pública, bem como a forma na qual a despesa relacionada ao pagamento das bolsas se desenvolvia no âmbito da UFPR, indicando as atribuições de cada uma das pró-reitorias envolvidas, enfatizando

que a liquidação da despesa competia ao ordenador da PRPPG, cabendo à Proplan conferir os dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

Análise

459. O ex-pró-reitor substituto da Proplan assinou a autorização dos pagamentos fraudulentos dos nove processos financeiros concedidos ao Sr. Norberto dos Santos, no valor de R$ 80.000,00, e é também responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processo de tomada de contas especial, em razão da autorização do pagamento de outros 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10.

460. Considerando a inexistência de justificativas específicas quanto à conduta do responsável, permanece o entendimento quanto à irregularidade dos procedimentos adotados na análise dos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan).

461. Contudo, em que pese a conclusão pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que se levar em consideração que se tratava do ato final de uma cadeia de procedimentos irregulares que se iniciavam na UOF/PRPPG e findavam no ato do pró-reitor da Proplan. Desta forma há que se sopesar o grau de responsabilidade de cada um dos servidores envolvidos no processo de pagamento fraudulento.

462. Os elementos presentes nos autos permitem concluir pela existência de uma gradação decrescente de responsabilidade dos servidores da UFPR na fraude que possibilitou o desvio de recursos sob análise:

463. A responsabilidade principal pela ocorrência da fraude coube à chefe da UOF/PRPPG, Sra. Conceição Mendonça, que deu início aos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento irregulares, e que inclusive confessou em seu depoimento à Polícia Federal sua atuação dolosa na confecção dos processos de pagamento irregulares e no desvio dos recursos.

464. Na sequência a atuação do ex-pró-reitor da PRPPG e de sua substituta que, embora não haja evidências de que teriam conhecimento da fraude, atestaram a liquidação das despesas dos 234 processos financeiros de pagamento, de forma irregular, em contrariedade ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964.

465. Aos diretores do DCF de fato não caberia uma análise com um grau de profundidade similar ao exigido dos ordenadores de despesa da PRPPG, tampouco avaliar os requisitos acadêmicos relacionados à concessão das bolsas, todavia aos diretores do DCF competia verificar se a autuação dos processos estava de acordo com os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF. Os atestos firmados pelos servidores do DCF de que os processos financeiros de pagamento foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, foi realizado de forma irregular, em contrariedade ao subitem 11.9 das NEOF.

466. Por fim, a responsabilidade dos servidores que atuavam na condição de pró-reitor da Proplan, que autorizaram o pagamento dos 234 processos financeiros, com base na análise inadequada promovida pelos diretores do DCF, nos termos do art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 Proplan/UFPR.

467. Não obstante mantenha-se o entendimento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

468. Além disso, não há elementos que indicam que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor substituto da Proplan (peças 115 e 116), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

469. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência a UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, e os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

CONCLUSÃO

470. Neste processo de tomada de contas especial foi realizada a análise das alegações de defesa dos responsáveis pelos pagamentos fraudulentos concedidos ao Sr. Norberto Ferreira dos Santos, no ano de 2014, que resultaram no desvio de recursos públicos da Universidade Federal do Paraná, quantificados em R$ 80.000,00 somente para este beneficiário.

471. Além da defesa apresentada pelo Sr. Norberto Ferreira dos Santos, beneficiado irregularmente por pagamentos destinados a bolsas de estudo e auxílios a pesquisa, foram também analisadas as alegações de defesa dos cinco servidores da UFPR arrolados como responsáveis no processo.

472. Os servidores foram arrolados em razão de terem atuado diretamente nos processos financeiros de pagamento fraudulentos, sendo dois deles da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG): ex-pró-reitora substituta e a ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG); e três deles da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan): ex-pró-reitor substituto e dois servidores que atuaram na condição de diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF/Proplan).

473. A Sra. Conceição Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, não apresentou suas alegações de defesa, ficando revel.

474. Promovida a análise das alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, concluiu-se pelo seguinte encaminhamento:

475. Norberto Ferreira dos Santos, beneficiário dos pagamentos irregulares: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 80.000,00 recebidos em sua conta bancária e aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

476. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da UOF/PRPPG à época dos fatos, responsável pela autuação dos processos fraudulentos, de forma intencional e dolosa: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 80.000,00 desviados, aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992, e inabilitação da servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

477. Graciela InesBolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares dos nove processos financeiros destinados ao Sr. Norberto Ferreira dos Santos, no valor total de R$ 80.000,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 6.946.133,10.

478. Guiomar Jacobs, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em oito dos nove processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Norberto dos Santos, no valor de R$ 67.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 3.008.599,10.

479. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em um dos nove processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Norberto dos Santos, no valor de R$ 12.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 2.988.134,00.

480. Julio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos dos nove processos financeiros concedidos ao Sr. Norberto dos Santos, no valor de R$ 80.000,00, os quais fazem parte de um total de 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos

financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10: dar ciência à Universidade Federal do Paraná de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

481. Assim, no que concerne ao ressarcimento dos recursos públicos desviados da UFPR, permanece a responsabilidade solidária pelo débito de R$ 80.000,00 atribuído ao Sr. Norberto Ferreira dos Santos, beneficiário dos pagamentos, solidariamente com a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da UOF/PRPPG, responsável pela autuação fraudulenta dos processos financeiros de pagamento, nas datas indicadas no item 10 desta instrução.

482. Outrossim, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992aos demais responsáveis arrolados no processo, à exceção do ex-pró-reitor substituto da Proplan, Sr. Julio Cezar Martins, bem como a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

483. No tocante à análise da boa-fé dos responsáveis em razão das irregularidades em que houve imputação de débito, nos termos do § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que os argumentos de defesa apresentados não permitem reconhecê-la, haja vista inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

484. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

484.1 considerar revel a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

484.2 rejeitar as alegações de defesa de Norberto Ferreira dos Santos, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira e Guiomar Jacobs;

484.3 julgar irregulares as contas do Sr. Norberto Ferreira dos Santos (CPF 611.263.819-34) e da Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas e fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a' do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Universidade Federal do Paraná, acrescidas de encargos legais a partir das datas indicadas até a do efetivo pagamento:

DATA	VALOR (R$)
02/06/2014	6.500,00
07/07/2014	14.000,00
01/08/2014	15.000,00
02/09/2014	9.500,00
05/09/2014	8.500,00
01/10/2014	12.500,00
12/11/2014	14.000,00
TOTAL	**80.000,00**

Valor atualizado sem incidência de juros de mora até 2/4/2018: R$ 99.601,75

484.4 aplicar ao Sr. Norberto Ferreira dos Santos (CPF 611.263.819-34) e à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

484.5 aplicar às Sras. Graciela Ines Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04) e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53)e ao Sr. André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), a multa prevista no art. 58, inciso II , da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno),

o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

484.6 determinar à Universidade Federal do Paraná que, caso notificada pelo TCU da não comprovação do recolhimento das dívidas relacionadas no item acima, efetue o respectivo desconto na remuneração dos responsáveis, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

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

484.8 autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

484.9 fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

484.11 considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, e inabilitá-la para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

484.12 dar ciência à Universidade Federal do Paraná sobre a seguinte impropriedade:

a) as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

484.13 determinar à Secex/PR que promova a intimação pessoal da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, e a contagem dos prazos processuais em dobro, conforme disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994;

484.14 encaminhar cópia da deliberação à Universidade Federal do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, para ciência."

2. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU anuiu à proposta da Secex/PR em relação aos responsáveis Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Norberto Ferreira dos Santos e, quanto aos demais, propôs a autuação de processo específico para exame global das práticas administrativas irregulares, nos seguintes termos (peça 129):

"O Ministério Público de Contas anui, no essencial, à proposta de encaminhamento consignada pela Secex/PR.

Inicialmente, no tocante à responsabilização da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça e do sr. Norberto Ferreira dos Santos, respectivamente, responsável pela autuação dos processos fraudulentos para concessão de bolsas e beneficiária de pagamentos irregulares, não há reparos à análise empreendida pela unidade técnica, a qual evidenciou o nexo de causalidade entre a conduta dessas responsáveis e o dano ao erário retratado nestes autos.

Nessa linha, destaca-se que a sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, revel no presente processo, ocupava, à época dos fatos, a função de Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG. Foi citada em virtude de ter dado início a processos de pagamento não idôneos visando a desviar recursos públicos (peças 65, 72 e 121).

Ocorre que tais processos de pagamento, em regra, apontavam, como beneficiários de bolsas (bolsas para pesquisadores, bolsas de estudos nacionais e internacionais, bolsas sênior e de iniciação científica), pessoas físicas cujas qualificações não os autorizariam receber tais incentivos, pois não possuíam vínculo com a instituição de ensino e/ou a qualificação acadêmica necessária.

Ademais, consoante sintetizado pelo Ministério Público Federal em denúncia apresentada, a responsável também *'elaborava e assinava as planilhas de pagamento, constando a relação dos nomes e CPFs dos falsos bolsistas, extraía cópia da autorização de empenho extraída do processo financeiro de estimativa da rubrica Auxílio a Pesquisador ou de Bolsa, e, então, coletava a assinatura do 'ordenador de despesas', no caso, o Pró-Reitor da PRPPG, para, em seguida, serem encaminhados à Proplan para efetivo pagamento'* (peça 116, p. 17).

Os recursos oriundos dos pagamentos fraudulentos eram, em grande medida, repassados pelos beneficiários à sra. Conceição, que os remunerava com quantias que variavam de R$ 1.500,00 a R$ 1.800,00 por depósito recebido. Tal informação consta do depoimento daquela responsável ao Departamento de Polícia Federal (peça 115).

Dito isso, o Ministério Público de Contas entende que os elementos constantes dos autos evidenciam o nexo de causalidade entre o dano identificado e a conduta da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, motivo pelo qual suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação solidária em débito e aplicação de sanções, concernentes à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

No tocante ao beneficiário Norberto Ferreira dos Santos, foram apresentadas alegações de defesa ao Tribunal (peças 108 e 110).

Convém reproduzir excerto da análise empreendida pela Secex/PR (peça 117):

'(...)'

Assim, ante os fundamentos indicados pela unidade técnica, considerando a materialidade dos recursos recebidos pelo responsável e a não comprovação de pesquisas realizadas, devem as contas do sr. Norberto Ferreira dos Santos ser julgadas irregulares, com condenação, em caráter solidário, em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

III

Passando à análise das alegações de defesa dos demais responsáveis, a Secex/PR, em uníssono, entende que o dano ao erário não deve a eles ser atribuído.

Para chegar a tal conclusão, a unidade instrutiva avaliou a culpabilidade dos gestores em razão de autorizações apostas nos processos que concediam pagamentos indevidos ao beneficiário Norberto Ferreira dos Santos, tendo concluído que, embora tenham praticado atos negligentes, dignos de censura, não deveriam responder solidariamente pelo dano ao erário vislumbrado nestes autos, em virtude de não existirem indicativos de que possuíam conhecimento das fraudes praticadas pela sra. Conceição Mendonça, bem como delas tivessem se beneficiado.

Tais conclusões se alinhariam ao testemunho da sra. Conceição Mendonça e aos desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, que indicam a existência de um grupo criminoso composto pelas servidoras Conceição Mendonça e Tânia Márcia Catapan, sem a participação dos demais servidores da UFPR arrolados nestes autos.

Com efeito, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, neste caso, em concreto, os elementos constantes nos autos denotam que a responsabilização dos demais responsáveis pelo dano ao erário não seria razoável, mormente porque a sra. Conceição Mendonça buscou, deliberadamente, burlar os controles internos daquela instituição para promover pagamentos indevidos. Identificou fragilidades naqueles controles, testou a fraude e, assim, ludibriou os demais responsáveis.

Nesse ponto, a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal detalha como a sra. Conceição fez testes para verificar se os controles da UFPR identificariam os pagamentos fraudulentos, para, só então, incrementar o desvio de valores. Veja-se o *modus operandi* adotado (peça 116, pp. 15/6):

'Pelos dados fornecidos por CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, no início do ano de 2013, ela e as denunciadas TÂNIA, MARIA ÁUREA e GISELE, na condição de amigas de longa data e conhecedoras das fragilidades dos sistemas de controle e fiscalização da UFPR e da completa falta de transparência e cuidados mínimos com as rotinas administrativas da instituição, notadamente no âmbito da PRPPG - onde CONCEIÇÃO e TÂNIA ainda trabalhavam e MARIA ÁUREA já havia desempenhado suas funções também como Chefe da Seção de Controle, Orçamento e Finanças-, resolveram novamente conjugar esforços para entabular e reativar algum esquema ilícito com o propósito de desviar recursos da Universidade em seu proveito.

Desta feita, ao perceberem no cotidiano do trabalho a evidente fragilidade e vulnerabilidade das rotinas relativas ao pagamento sob a rubrica de bolsas de Auxílio a Pesquisador, que permitia o desembolso para finalidades diversas das previstas, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND reuniram-se e engendraram em conjunto uma maneira de auferir recursos ilicitamente por meio do pagamento desse tipo de bolsa.

De acordo com a estratégia criminosa arquitetada, deveriam ser angariados nomes e CPFs de pessoas que fossem da confiança dessas denunciadas, a fim de que passassem a figurar como bolsistas da UFPR e depois concordassem em ir ao banco e sacar os valores ilicitamente creditados em suas contas pela UFPR, para repassá-los às articuladoras das fraudes, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA

CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND. Para tanto, tais pessoas escolhidas deveriam fornecer um currículo simples para que fosse montado e instruído um falso processo de concessão do auxílio.

Bem delimitada como se daria a forma, organização, logística e operacionalização do esquema, CONCEIÇÃO, inicialmente, forjou e autuou dois processos fraudulentos de pagamento e elaborou as respectivas planilha de pagamento e autorização de empenho, incluindo o nome de apenas alguns poucos beneficiários, deixando os expedientes em questão para coletar a assinatura do ordenador de despesas – no caso, o Pró-Reitor titular da PRPPG, EDILSON SÉRGIO SILVEIRA, ou sua substituta, GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ -, com o objetivo de apurar e testar se o esquema criminoso criado alcançaria sucesso. De acordo com as tratativas criminosas previamente combinadas, os valores auferidos pelos falsos bolsistas seriam, em seguida, rateados entre CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND.

Diante da evidente falta de cuidado, efetivo controle e fiscalização por parte dos seus superiores hierárquicos, houve o crédito em favor desses primeiros falsos bolsistas, oportunidade em que, diante do sucesso do estratagema, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND resolveram dar seguimento e ampliar as fraudes, buscando novas pessoas que aceitassem figurar na condição de falsos bolsistas.'

Em razão disso, o Ministério Público de Contas entende que deve prosperar a análise empreendida pela unidade instrutiva, no sentido de não ser atribuído débito aos demais responsáveis arrolados nestes autos.

IV

Muito embora os elementos constantes nos autos somente motivem a imposição de débito à sra. Conceição Mendonça e ao sr. Norberto Ferreira dos Santos, é inconteste que os demais servidores da UFPR chamados a se manifestar reiteradamente falharam em seu poder-dever de fiscalização, tendo, por meio de seus atos omissivos e/ou comissivos, contribuído para o pagamento de bolsas indevidas.

Essa conduta, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, motiva, na linha proposta pela unidade instrutiva, a aposição de sanções àqueles que agiram em descompasso às normas legais.

Propõe a unidade técnica que seja aplicada às sras. Graciela Ines Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04) e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53) e ao sr. André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (peça 117, p. 25, item 160.5).

Contudo, as sanções devem levar em consideração a gravidade dos atos praticados e sua contribuição para o dano ao erário identificado, bem como outros processos conexos a este sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas da União.

E nesse contexto, convém lembrar que o TCU, por intermédio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), determinou a formação de 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário das bolsas e auxílios irregulares, com vistas à apuração do débito decorrente da concessão e do pagamento de bolsas e auxílios irregulares.

Em tais processos, essencialmente similares ao presente, figuram como responsáveis, além dos beneficiários e da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, diversos gestores da UFPR que atuaram nos processos de autorização de pagamentos de benefícios indevidos.

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende mais razoável que a avaliação da conduta dos demais gestores da UFPR se dê em processo constituído para esse fim específico, o qual permitirá que o Tribunal possua uma visão global dos atos praticados pelos responsáveis em todos os procedimentos destinados à aprovação de pagamentos de benefícios e auxílios indevidos.

O exame feito nesses moldes possibilitará diferenciar a conduta dos gestores em virtude de sua contribuição para o dano total e graduar, com mais precisão, as sanções a serem impostas. Possibilitará, outrossim, que o valor individual das multas se mantenha dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Regimento Interno deste TCU (art. 268, inciso II).

Ademais, a análise realizada dessa forma será mais adequada para a racionalidade processual e assegurará uniformidade deliberativa para se analisar, de forma consolidada, a conduta desses agentes.

Tal solução, frise-se, é similar àquela adotada por intermédio do Acórdão 586/2016-Plenário (TC 029.465/2013-3), segundo o qual foi determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de servidores do Ministério do Turismo na formalização e na condução de 43 convênios firmados com a empresa Premium.

Assim, considerando os elementos acima enumerados, entende o Ministério Público de Contas que deve

ser constituído processo específico para avaliação das condutas dos demais gestores da UFPR, os quais não se beneficiaram da fraude identificada.

A esse respeito, presentes os autos no MP de Contas, a defesa da sra. Graciela Ines Bolzon de Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, apresentou cópia da sentença de absolvição do crime de peculato culposo (art. 312, § 2º, do CP), prolatada em 18/7/2018, nos autos do Processo 5012642-24.2017.4.04.7000 (Seção Judiciária do Paraná, 14ª Vara Federal de Curitiba), e respectiva certidão de trânsito em julgado (peça 128, pp. 16/36).

A absolvição deu-se com base no art. 386, inc. VI, do CPP (*'existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (...), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência'*), consoante fundamentos a seguir transcritos, em parte (grifos no original, peça 128, pp. 32/3), os quais podem ser objeto de ponderação no âmbito do processo específico que ora se propõe a constituição:

'A confiança depositada na funcionária Conceição Mendonça, que era até admirada pelos seus pares em virtude de seu vasto conhecimento das engrenagens financeiras da pró-reitoria de pesquisas, o que lhe rendeu um cargo de confiança por décadas, levou a ora ré a assinar de boa-fé os processos financeiros elaborados por Conceição, que inclusive já levava os processos para assinatura abertos na página correta, razão pela qual a pró-reitora nunca teve razões para desconfiar de eventual fraude, mormente advindo de funcionária qualificada de alto escalão, à qual caberia a efetiva conferência da lisura dos processos de concessão de bolsas e auxílios à pesquisa.

Ao que tudo indica, não haveria qualquer motivo para que a ora ré e pró-reitora substituta desconfiasse que tão eficiente e confiável servidora estivesse enganando-a de maneira tão vil e recorrente, induzindo-a em erro ao assinar processos fraudulentos montados por ela mesma, utilizando sua carreira consolidada e seu prestígio na instituição para tanto.

Pelo que se vê do conjunto probatório, aparentemente a servidora Conceição Mendonça orquestrou a fraude de maneira minuciosa, de modo a induzir em erro a ora acusada, ciente de que o dever de conferência das informações era seu, e que GRACIELA nela depositava total confiança, de modo a assinar praticamente 'de olhos fechados' o que a experiente servidora lhe passava.

Segundo imaginava GRACIELA, bem como os demais servidores do setor de finanças, se havia um processo financeiro de empenho nas mãos de Conceição, ele só poderia ter sido formado a partir de procedimento prévio junto a uma coordenadoria, no qual deveriam constar os requisitos, qualificações e projeto de pesquisa necessários à concessão de bolsa ou auxílio.

Daí se depreende que não restou configurada a ausência de dever de cuidado ***dadas as circunstâncias concretas do caso****, tampouco a previsibilidade dos resultados danosos, por não imaginar a ré que uma servidora antiga, respeitada e detentora de cargo de confiança pudesse estar usando da sua boa-fé para perpetrar uma fraude de tal jaez, criando processos fictícios desvinculados de qualquer projeto de pesquisa, não existindo motivos para que ela nem nenhum outro colega viesse a desconfiar da lisura do seu trabalho.*

Houve, portanto, erro da acusada sobre os elementos do tipo, sendo esse invencível, porque poderia ter sido cometidos por outros servidores que viessem a ocupar seu cargo nas mesmas condições em que ocupara.

Excluída a culpa, ausente o elemento subjetivo necessário à conformação do delito previsto no art. 312, § 2°, do Código Penal, pelo quê deve ser a acusada GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ absolvida, com fulcro no art. 386, inciso VI, do CPP.'

V

No tocante à proposta de encaminhamento consignada no subitem 160.12 da análise empreendida pela unidade instrutiva (peça 117), por meio da qual é proposto, em síntese, que a Universidade Federal do Paraná seja cientificada das impropriedades observadas nos processos financeiros que culminaram com o pagamento de bolsas indevidas, entende o Ministério Público de Contas que, adicionalmente, deve ser determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas semelhantes àquelas discorridas nestes autos voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

VI

Por todo exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PR, divergindo, apenas, do subitem 160.5 da instrução acostada à peça 117, concernente à aplicação de multas, baseadas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos gestores da UFPR cujas ações permitiram que o sr. Norberto Ferreira dos Santos e a sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça desviassem recursos públicos.

Propõe, em substituição a esse item, que seja determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de todos os demais servidores da Universidade Federal do

Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento, mas não se beneficiaram da concessão de bolsas indevidas, chamados a se manifestar nos 27 processos de tomada de contas especial instaurados por força do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55).

Adicionalmente, propõe que seja determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas nos processos financeiros de pagamentos, semelhantes àquelas identificadas nos presentes autos, voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido."

É o relatório.

VOTO

Este processo integra um conjunto de 27 tomadas de contas especiais - TCE instauradas por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (TC 034.726/2016-0).

2. Foram constatados 234 processos de pagamento fraudulentos autuados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG daquela universidade, que eram referentes a bolsas de estudo e a auxílio a pesquisadores indevidamente destinados a pessoas sem qualquer vínculo com a instituição. No período compreendido entre 2013 e 2016, os recursos desviados contabilizaram R$ 7.343.333,10, e a identificação dessa fraude deu origem à operação "Research", da Polícia Federal.

3. Na mesma deliberação foi determinada a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan, em decorrência da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, que propiciaram os desvios.

4. Por meio do Acórdão 2.530/2017 - Plenário, foi acolhida a defesa do ex-reitor da UFPR Zaki Akel Sobrinho e foram rejeitadas as razões de justificativa do ex-pró-reitor da PRPPG Edilson Sérgio Silveira e da ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini, aos quais foram aplicadas multas de R$ 10 mil e R$ 5 mil, respectivamente.

5. As TCEs, por sua vez, foram individualizadas em relação a cada beneficiário direto dos pagamentos, que foi chamado a responder em solidariedade com os servidores da PRPPG e da Proplan envolvidos nos respectivos processos financeiros.

6. Os presentes autos tratam dos pagamentos fraudulentos que foram recebidos por Norberto Ferreira dos Santos, no ano de 2014, e totalizaram R$ 80.000,00.

7. Além do beneficiário, foram citados solidariamente Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG e responsável pela autuação de todos os processos fraudulentos, em conjunto com uma servidora da PRPPG (ex-pró-reitora substituta) e três servidores da Proplan (ex-pró-reitor substituto e diretores do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF/Proplan).

8. No encaminhamento de mérito, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR propôs julgar irregulares as contas de Norberto Ferreira dos Santos e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, com imputação de débito em solidariedade e aplicação de multas individuais com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para essa última responsável, propôs ainda a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

9. Em relação aos demais responsáveis, a unidade técnica acolheu parcialmente a defesa da então titular da Proplan, Júlio Cezar Martins, e sugeriu aplicar aos servidores restantes (Graciela Inês Bolzon de Muniz, Guiomar Jacobs e André Santos de Oliveira) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, sem responsabilizá-los pelo débito, sob o argumento de que, embora tenham atuado nos processos de pagamento fraudulentos, não teriam se beneficiado diretamente das concessões indevidas.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU concordou com as propostas relativas aos responsáveis Norberto Ferreira dos Santos e Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

11. Divergiu, no entanto, quanto a aplicar multa aos demais servidores nestes autos. Em vista da informação da Secex/PR de que esses responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram TCEs referentes a outros beneficiários, o MPTCU propôs determinar a autuação de processo específico para o exame global dos atos irregulares dos servidores que participaram das autorizações de pagamento sem se beneficiar diretamente das bolsas indevidas.

12. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionados, alinho-me em grande parte às conclusões da Secex/PR, divergindo apenas para acolher o encaminhamento alternativo do MPTCU em relação aos servidores que não devem responder pelo débito.

II

13. Norberto Ferreira dos Santos foi citado como beneficiário dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudos e de auxílios a pesquisador (peça 58).

14. Destaque-se que tais pagamentos irregulares foram concretizados sem que o beneficiário tivesse vínculo profissional ou estudantil com a UFPR, sem cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes – condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa – e sem que houvesse compatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas. Não existiam processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas nem foram apresentadas evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

15. Nas defesas apresentadas diretamente pelo responsável, e com a assistência da Defensoria Pública da União, foi alegado, em síntese, que esse beneficiário dos valores desviados:

a) sempre trabalhou como pedreiro e teria recebido apenas o valor aproximado de R$ 20 mil, decorrente de reforma na casa de Gisele Roland (apontada como integrante do grupo que organizou a fraude);

b) não teria tido acesso aos valores depositados em sua conta bancária da CEF nem ciência da grande movimentação financeira em sua conta;

c) teria sido usado como “laranja”, vítima de uma organização criminosa; seus dados teriam sido utilizados indevidamente, sem que tivesse conhecimento ou auferisse proveito, o que teria sido confirmado por outros depoimentos.

16. Como analisado pela Secex/PR, na instrução reproduzida no relatório precedente, que incorporo as minhas razões de decidir, tais argumentos de defesa não são suficientes para isentá-lo de responsabilidade.

17. Os seis depósitos que compõem o débito desse responsável foram direcionados à conta da Caixa Econômica Federal - CEF e ocorreram no período de junho a novembro de 2014. Em contraste com a conta bancária do Bradesco, utilizada no mesmo período para pagamentos de despesas pessoais diversas (peça 110, p. 11), o extrato da CEF indica que essa conta foi utilizada basicamente para recebimento dos valores desviados da UFPR (peça 110, p. 10). As movimentações dessa última incluem, além dos créditos mencionados, saques de valor mais alto e transferências (TED), para os quais não foram apresentados documentos comprobatórios.

18. Não se mostra plausível que o beneficiário tenha percebido com naturalidade a utilização de sua conta bancária para recebimento de valores que não lhe eram devidos e totalizaram R$ 80 mil em período de seis meses.

19. As duas notas fiscais apresentadas não se prestam a comprovar valores supostamente recebidos pelo responsável como parte de seus serviços de pedreiro (peça 110, p. 9). Com efeito, além de o ano de emissão desses documentos não estar visível, os valores (R$ 2.500,00 e R$ 3.100,00) correspondem a apenas 7% do total recebido e não encontram correspondência nos créditos constantes do extrato bancário.

20. Os depoimentos citados apenas mencionaram o fato de o responsável ter prestado serviços como pedreiro, mas nada permitem inferir sobre o não recebimento dos valores desviados, sobre seu

desconhecimento acerca da fraude ou mesmo sobre a regularidade dos depósitos realizados em sua conta bancária.

21. Ainda que o responsável não tenha tido participação nas etapas processuais que deram origem aos pagamentos, é patente que a fraude não teria se concretizado sem a sua conivência como titular de conta bancária para a qual os recursos foram direcionados. Ao permitir que a sua conta bancária fosse utilizada para os depósitos decorrentes da fraude, o responsável contribuiu diretamente para o sucesso do mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

22. Assim, as alegações de defesa devem ser rejeitadas, e suas contas, julgadas irregulares, com imputação do débito e aplicação de multa.

III

23. A ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças Conceição Abadia de Abreu Mendonça foi citada solidariamente pelo débito como principal executora da fraude. Essa servidora elaborou as relações que integravam os processos de pagamento fraudulentos e incluíam o beneficiário Norberto Ferreira dos Santos entre os favorecidos com bolsas e auxílios.

24. Não obstante o ofício de citação tenha sido entregue em seu endereço, essa responsável não compareceu aos autos (peças 65, 72 e 114), o que, da mesma forma, caracterizou sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

25. As evidências sobre a participação dessa servidora revelam a conduta dolosa que visou ao desvio deliberado de recursos da UFPR. Os processos de pagamentos eram instruídos a partir das relações por ela preparadas sem estar relacionados a processos administrativos de concessão de bolsa ou de auxílio e sem evidências da realização de produção científica, de desenvolvimento de pesquisas, de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

26. Em depoimento à Polícia Federal (peça 115), a responsável não só reconheceu a fraude, mas também deu detalhes da implementação da sistemática, que foi inicialmente testada em março de 2013 e teria sido possibilitada pela grande fragilidade e vulnerabilidade dos procedimentos adotados na unidade, de acordo com o entendimento da declarante.

27. Um processo administrativo único com três falsos bolsistas foi forjado, e, após o sucesso dos dois primeiros processos fraudulentos, o procedimento foi sistematicamente replicado no período de 2013 a 2016. No mesmo depoimento, a responsável declarou que o dinheiro ilícito era usado para complementar sua renda e ajudar financeiramente suas filhas.

28. Não restam, portanto, quaisquer dúvidas sobre a participação ativa dessa servidora e sobre a gravidade da conduta marcada pelo deliberado intento de desviar recursos da UFPR, o que justifica a irregularidade das suas contas, a responsabilidade solidária pelo débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, bem como a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

29. Entretanto, essa última medida foi adotada no TC 004.674/2017-0 e considerou o prazo máximo estabelecido na norma (oito anos), situação que desaconselha outra condenação da mesma natureza no bojo de cada uma das outras 26 TCEs autuadas, ainda que a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1.704/2017 - Plenário, relator o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, a título ilustrativo) admita nova aplicação dessa penalidade ao mesmo responsável por atos distintos, com o cumprimento de forma sucessiva e limitado ao prazo máximo fixado na Lei 8.443/1992, consoante os entendimentos firmados por meio dos Acórdãos 348 e 714/2016 - Plenário (relatores os ministros Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo, respectivamente), com as modificações feitas pelo recente Acórdão 2.702/2018 - Plenário (relator o ministro Bruno Dantas).

30. Observo que a separação das análises em 27 TCEs teve por objetivo otimizar a tramitação processual e, caso houvesse sido autuada uma única TCE com todos os beneficiários, a inabilitação seria aplicada uma única vez. De todo modo, por se tratar de vários atos que consubstanciaram fraudes de idêntica natureza praticadas com a participação preponderante de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a inabilitação pelo prazo máximo de 8 anos é suficiente para cumprir a função educativa e intimidatória da pena, com o objetivo de inibir novos ilícitos, e sua aplicação em apenas um dos

processos originários do Acórdão 291/2017 - Plenário homenageia o princípio da racionalidade administrativa e da economia processual.

IV

31. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 44/145) da instrução reproduzida no relatório precedente), concluiu que, embora reprováveis as condutas dos servidores, os elementos constantes dos autos e as informações dos processos judiciais demonstram que suas participações devem ser consideradas de menor gravidade.

32. Com efeito, apesar da atuação nos processos financeiros fraudulentos, esses responsáveis não teriam participado efetivamente das fraudes deliberadamente organizadas pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça e pelos demais integrantes do esquema criminoso. Não há evidências de que esses outros servidores tenham se locupletado, e a reprovabilidade de suas condutas está circunscrita ao endosso de processos que haviam sido precariamente instruídos.

33. Dessa forma, acolho a manifestação uniforme da unidade técnica e do MPTCU, que incorporo como fundamento da deliberação a ser proferida, no sentido de afastar a responsabilidade solidária desses quatro servidores pelo débito apurado e de examinar as defesas por eles apresentadas apenas para avaliar a aplicação de multas em decorrência de grave infração a normas legais e regulamentares (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

34. Nesse sentido, observo que a participação de cada um desses responsáveis tem características próprias, tanto no que concerne à etapa em que se manifestaram nos processos quanto ao número/valor dos pagamentos analisados e autorizados. De acordo com informações da unidade técnica, esses servidores atuaram em pagamentos relativos a outros beneficiários (tratados nas demais TCEs), conforme evidencio na tabela a seguir:

Servidor	Cargo	Processos de pagamento tratados nestes autos e autorizados por cada responsável		Processos de pagamento tratados nas 27 TCEs e autorizados por cada responsável	
		Valor	Número de Processos (total 9)	Valor (total desviado em 234 processos R$ 7.343.333,10)	Número de Processos (total 234)
Graciela Inês Bolzon Muniz	ex-pró-reitora substituta da PRPPG	R$ 80.000,00	9	R$ 6.946.133,10	215
Guiomar Jacobs	diretora do DCF/Proplan	R$ 67.500,00	8	R$ 3.008.599,10	102
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R$ 12.500,00	1	R$ 2.988.134,00	96
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R$ 80.000,00	9	R$ 7.031.533,10	222
Júlio Cezar Martins	diretor do DCF/Proplan	-	-	R$ 616.200,00.	16

35. Cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as TCEs que envolveram processos de pagamento por ele autorizados. Nesse contexto, é mais apropriado o encaminhamento proposto pelo MPTCU para que seja realizado, em processo apartado, o exame global das defesas fornecidas pelos servidores que autorizaram os pagamentos tratados nas 27 TCEs, mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas. Porém, é desnecessária nova determinação para constituição do apartado, porquanto essa medida foi implementada no mencionado TC 004.674/2017-0.

36. Registro que, das defesas formuladas por esse conjunto de responsáveis, cabe aqui mencionar apenas a solicitação formulada por Graciela Inês Bolzon Muniz para que seja conferida natureza sigilosa a estes autos (peça 81, p. 16).

37. Destaco que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da publicidade. Nos processos de controle externo do TCU, a regra geral é assegurar o acesso a documentos e a informações utilizados como fundamento para tomada de decisão após prolação de acórdão com decisão de mérito (§ 1º do art. 4º da Resolução TCU 249/2012). Desse modo, pedidos de atribuição de sigilo precisam indicar com exatidão os documentos cuja publicidade há de ser restringida bem como o amparo legal para justificar a classificação de matéria como sigilosa, o que não foi feito pela responsável. Na ausência de amparo legal que fundamente a excepcionalidade, o pedido de sigilo não pode ser atendido.

38. Quanto às propostas da unidade técnica de dar ciência sobre as irregularidades e do MPTCU de determinar à UFPR que aprimore seus controles internos para evitar falhas nos processos financeiros de pagamentos, anoto que a determinação foi adotada no TC 004.674/2017-0, razão pela qual são prescindíveis outras providências neste momento.

39. Por outro lado, ante a materialidade envolvida neste processo, a gravidade da conduta dos responsáveis pelo débito e a necessidade de assegurar o meio mais eficiente à reparação do dano ao erário, é devido replicar aqui a solicitação à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, para que adote medidas com vistas ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça em valor suficiente para garantir o ressarcimento do débito quantificado nestes autos, com implementação da mesma providência em relação ao beneficiário Norberto Ferreira dos Santos (art. 61 da Lei 8.443/1992).

40. Por fim, impõe-se determinar à unidade técnica que exclua Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) do rol de responsáveis cadastrados neste processo, uma vez que essa servidora não foi chamada a responder pelas irregularidades apuradas nesta TCE.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2858/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.704/2017-7

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

3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Norberto Ferreira dos Santos (CPF 611.263.819-34).

4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.

8. Representação legal Rodrigo Luís Kanayama, (OAB/PR 32.996) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; Defensoria Pública da União no Paraná, representando Norberto Ferreira dos Santos.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de

auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Norberto Ferreira dos Santos e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.2. condená-los, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	VALOR (R$)
02/06/2014	6.500,00
07/07/2014	14.000,00
01/08/2014	15.000,00
02/09/2014	9.500,00
05/09/2014	8.500,00
01/10/2014	12.500,00
12/11/2014	14.000,00
TOTAL	**80.000,00**

9.3. aplicar a Norberto Ferreira dos Santos e a Conceição Abadia de Abreu Mendonça multas individuais de R$ 10.000,00 (dez mil reais) e R$ 100.000,00 (cem mil reais), respectivamente, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Norberto Ferreira dos Santos e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná que:

9.10.1. exclua Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) do rol de responsáveis cadastrados neste processo;

9.10.2. promova a intimação pessoal da Defensoria Pública da União a respeito de todos os atos processuais e a contagem dos prazos em dobro em relação ao órgão, conforme o disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994, observando-se o endereço à peça 110, p. 1, nas comunicações que também deverão ser dirigidas ao responsável Norberto Ferreira dos Santos.

9.11. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.12. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2858-48/18-P.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Bruno Dantas.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 004.707/2017-6
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.
Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Eliane Camargo (CPF 017.093.199-41), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53) e Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15).
Representação legal: Rodrigo Luís Kanayama (OAB/PR 32.996) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz (peça 78); Defensoria Pública da União no Paraná representando Eliane Camargo (peça 95).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM PROCESSOS DE PAGAMENTO DE BOLSAS E AUXÍLIOS NO ÂMBITO DE UNIVERSIDADE. REVELIA DA PRINCIPAL EXECUTORA DA FRAUDE. INSUFICIÊNCIA DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELA BENEFICIÁRIA DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS PARA ELIDIR OS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE E SUA CULPABILIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DESSAS RESPONSÁVEIS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTAS. SOLICITAÇÃO PARA ARRESTO DE BENS. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE SOBRE A RESPONSABILIDADE DOS DEMAIS GESTORES EM PROCESSO APARTADO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR, que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 105/7):

“**INTRODUÇÃO**

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por determinação do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), no âmbito do processo TC 034.726/2016-0, que tratou de representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná

(UFPR), na qual foi quantificado o desvio de recursos públicos no valor de R$ 7.343.333,10.

485. A presente tomada de contas especial tem por objeto a análise da responsabilidade pelo débito de R$ 78.375,00 imputado à Sra. Eliane Camargo, beneficiária dos pagamentos, em solidariedade com os servidores da UFPR que atuaram nos processos financeiros de pagamento dos benefícios.

HISTÓRICO

486. No processo de representação TC 034.726/2016-1, autuado em decorrência de irregularidades identificadas no processo de fiscalização TC 025.448/2016-1, foram constatados 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento fraudulentos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) da UFPR, a título de bolsas de estudo e de auxílio a pesquisadores, destinados a pessoas que não possuíam qualquer vínculo com a instituição, os quais totalizaram um desvio de recursos públicos da ordem de R$ 7 milhões, no período de 2013 a 2016.

487. No relatório de inspeção daquele processo (peça 51) foi detalhada a forma como se operacionalizou a fraude nos pagamentos de recursos geridos pela PRPPG/UFPR (peça 51, p. 13), identificados os 234 processos de pagamento irregulares (peça 35), delimitado o período em que os desvios ocorreram (20/3/2013 a outubro de 2016), identificados os 27 responsáveis que foram beneficiados pelos recursos desviados (peça 51, p. 5-11), bem como os servidores da PRPPG que atuaram nos processos de pagamento (peça 51, p. 13-15), e quantificado individualmente o débito apurado (peça 51, p. 16-41).

488. O montante de recursos desviados atingiu a cifra de R$ 7.343.333,10, e foi distribuído entre 27 beneficiários que em regra não possuíam curso superior, tampouco estavam cursando qualquer curso universitário, sendo que alguns deles não possuíam sequer o ensino fundamental completo. Foi verificado ainda que a quase totalidade dessas pessoas exerceram ou vinham exercendo atividades que não exigiam qualificação superior, tais como cabelereiro, motorista, pedreiro, faxineiro, dentre outras:

QUADRO 1 – BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS E VALORES RECEBIDOS

BENEFICIÁRIO	CPF	2013 (R$)	2014 (R$)	2015 (R$)	2016 (R$)	TOTAL (R$)
Maria Alba de Amorim Suarez	176.846.921-00	125.800,00	256.339,00	204.750,00	152.600,00	**739.489,00**
Pedro Amorim Suarez Campos	735.765.901-10	69.800,00	226.926,10	202.050,00	139.600,00	**638.376,10**
Cherri Francine Concer	034.275.939-67	111.400,00	224.900,00	179.600,00	108.500,00	**624.400,00**
Andrea Cristine Bezerra	838.510.204-30	108.000,00	201.100,00	186.250,00	93.500,00	**588.850,00**
Daniel Borges Maia	028.259.839-18	99.800,00	213.400,00	176.450,00	93.500,00	**583.150,00**
Dayane Silva dos Santos	048.407.869-09	65.600,00	216.900,00	176.450,00	93.500,00	**552.450,00**
Eder Ribeiro Tidre	048.012.349-76	-	154.900,00	206.950,00	153.500,00	**515.350,00**
Marcos Aurélio Fischer	610.228.969-20	-	146.900,00	184.650,00	115.500,00	**447.050,00**
Paulo Allan Roland Bogado	067.341.559-78	-	73.500,00	128.550,00	116.500,00	**318.550,00**
Maria Eduarda Amorim Suarez Campos	054.964.101-77	-	-	140.250,00	143.600,00	**283.850,00**
Andreia de Oliveira Schlogl	020.085.859-99	55.400,00	90.600,00	62.800,00	64.000,00	**272.800,00**
Carlos Alberto Galli Bogado	470.397.609-91	18.625,00	87.500,00	51.000,00	114.400,00	**271.525,00**
Alceni Maria dos Passos De Oliveira	018.444.519-17	18.500,00	52.500,00	121.900,00	35.500,00	**228.400,00**
Michela do Rocio Santos Notti	003.737.699-38	-	-	81.500,00	119.500,00	**201.000,00**
Elaine Souza Lima Farias	047.801.339-63	-	-	47.150,00	144.000,00	**191.150,00**

Patrícia Vargas da Silva do Nascimento	025.257.901-11	-	-	140.850,00	18.000,00	**158.850,00**
Dirlene Chagas Lima Esmanhotto	479.268.139-15	32.500,00	85.000,00	-	-	**117.500,00**
Joice Maria Cavichon	706.912.319-15	27.050,00	29.500,00	28.400,00	16.245,00	**101.195,00**
Marcio Ronaldo Roland	450.401.419-04	-	-	-	81.000,00	**81.000,00**
Norberto Ferreira dos Santos	611.263.819-34	-	80.000,00	-	-	**80.000,00**
Ivani De Oliveira Cleve Costa	400.823.509-49	7.868,00	23.755,00	21.800,00	25.500,00	**78.923,00**
Eliane Camargo	017.093.199-41	8.875,00	69.500,00	-	-	**78.375,00**
Charlene de Mello	007.176.469-04	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Mydhia Silva dos Santos	092.618.449-01	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Alvadir Batista da Silva	320.451.079-49	28.700,00	18.000,00	-	-	**46.700,00**
Luzinete Damasceno Sampaio	024.267.669-30	-	29.000,00	-	-	**29.000,00**
Arthur Constantino da Silva Filho	199.721.051-72	15.300,00	2.100,00	-	-	**17.400,00**
TOTAL		**793.218,00**	**2.282.320,10**	**2.439.350,00**	**1.828.445,00**	**7.343.333,10**

489. A proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 51 contemplava, em essência, a conversão do processo de representação em tomada de contas especial e a citação dos 27 beneficiários dos recursos desviados solidariamente com os servidores da UFPR que atuaram nos processos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), nas condições de pró-reitor da PRPPG e de chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

490. A decisão prolatada por este Tribunal, por meio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), determinou que fossem instaurados 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário, e que as citações abrangessem também os servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), expandindo assim para 36 os responsáveis solidários pelos débitos (itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão).

491. Foi também decretada cautelarmente, por 1 (um) ano, a indisponibilidade dos bens dos servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento, no limite dos valores sob suas responsabilidades (item 9.5 da decisão – Sessão Ordinária datada de 22/2/2017) e a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes (item 9.6 da decisão), dentre outras.

492. A análise das razões de justificativas dos gestores da UFPR foi realizada naquele processo de representação (TC 034.726/2016-0), tendo sido aplicadas as multas de R$ 10.000,00 ao Sr. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, e de R$ 5.000,00 à Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, bem como acolhida as razões de justificativas do Sr. Zaki Akel Sobrinho, ex-reitor da UFPR (Acórdão 2530/2017-Plenário).

493. Na instrução inicial do presente processo de tomada de contas especial (peça 60) foram discriminados os recursos públicos transferidos à Sra. Eliane Camargo, identificados os servidores da PRPPG e da Proplan que atuaram nos respectivos processos financeiros de pagamento, nos termos do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), e quantificados os valores solidários correspondentes a cada responsável, nos seguintes termos:

3.11 Eliane Camargo (CPF 017.093.199-41), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
29/10/2013	4.375,00
9/5/2014	15.000,00
29/5/2014	7.500,00
2/6/2014	4.500,00
7/7/2014	9.500,00
1/8/2014	15.000,00
2/9/2014	9.500,00
5/9/2014	8.500,00
TOTAL	**73.875,00**

3.12 Eliane Camargo (CPF 017.093.199-41), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
31/10/2013	4.500,00

EXAME TÉCNICO

494. Em cumprimento ao Despacho do titular da Secex/PR (peça 62), foi promovida a citação de Eliane Camargo (Ofícios 633/2017, peça 64 e 1023/2017, peça 93), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (Ofício 634/2017, peça 65), Graciela Inês Bolzon de Muniz (Ofício 635/2017, peça 66), Júlio Cezar Martins (Ofício 636/2017, peça 67), André Santos de Oliveira (Ofício 638/2017, peça 69) e Guiomar Jacobs (Ofício 637/2017, peça 68).

495. Apesar de a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 73, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

496. Os demais responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram emitidos e apresentaram suas alegações de defesa conforme documentação detalhada no corpo desta instrução.

497. Todavia, antes de adentrar na análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis, considerando os recorrentes argumentos, cabe tecer algumas considerações sobre os processos em tramitação.

498. O processo de fiscalização iniciado por este Tribunal de Contas da União desencadeou a operação policial denominada de Operação *Research* e a consequente abertura do Inquérito Policial 1655/2016-SR/DPF/PR, da Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000, na 14ª Vara Federal de Curitiba/PR, e a instauração do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 na Universidade Federal do Paraná. Os supracitados processos estão sendo conduzidos e desenvolvidos pelos respectivos órgãos, concomitantemente, dentro das atribuições e responsabilidades de cada órgão.

499. Sobre esse aspecto esclarece-se, desde já, que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

500. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

501. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 7.752/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.475/2015-TCU – 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

502. Assim, esclarece-se desde já que não cabe a suspensão do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU. Tal fato não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias.

Eliane Camargo

503. A Sra. Eliane Camargo, beneficiária dos pagamentos irregulares, foi citada por meio dos Ofícios 633 e 1023/2017-TCU/SECEX-PR (peças 64 e 93) em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor total de R$ 78.375,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos (peça 95)

504. A responsável, assistida juridicamente pela Defensoria Pública da União no Paraná, apresentou suas alegações de defesa à peça 95, p. 1-9 e anexou documentos relativos ao Inquérito Policial 5060454-96.2016.4.04.700, correspondente à Operação *Research* da Polícia Federal, tais como o mandado de busca e apreensão, mandado de prisão e auto de qualificação e interrogatório (peça 95, p. 15-32).

505. Em suas alegações de defesa a responsável registra que foi vítima de uma organização criminosa, a qual se utilizou de seus dados para se beneficiar, sem que a responsável tivesse conhecimento ou auferisse qualquer proveito da fraude.

506. Transcreve trecho de seu depoimento à Polícia Federal, no qual fora registrado:

(...)

há cerca de dois ou três anos atrás, uma das clientes da INTERROGADA de nome GISELE pediu emprestada sua conta para recebimento de valores que, segundo explicou a INTERROGADA, seriam provenientes do trabalho de GISELE; QUE a INTERROGADA esclareceu que GISELE havia lhe dito que não poderia receber tais valores em sua conta pessoal pois estava devendo para a Receita Federal e eles *'iriam tomar dinheiro dela';* QUE como se tratava de cliente de longa data da INTERROGADA, ela não entendeu existir óbices para a prática; QUE a conta emprestada foi a do Banco do Brasil;

(...)

QUE pelo empréstimo da conta, a INTERROGADA recebeu cerca de 300 reais, em espécie, em duas ou três oportunidades; QUE esses pagamentos ocorriam após a INTERROGADA receber na conta do Banco do Brasil os valores para GISELE; QUE a INTERROGADA transferia eletronicamente os valores de sua conta do Banco do Brasil para a conta a GISELE que era da mesma instituição bancária; QUE se recorda que as contas de destino estavam em nome de GISELE; QUE GISELE informava, em determinadas oportunidades, por intermédio de *WhatsApp*, o número da conta a ser depositada;

(...)

QUE, em outras oportunidades, GISELE acompanhava pessoalmente a INTERROGADA à Agência do Banco do Brasil, que se situava na Rua XV de Novembro, ao lado do Banco Itaú, para a transferência dos recursos; QUE a INTERROGADA se recorda que, em certo momento, GISELE informou que seriam transferidos para a conta cerca de RS 6.000,00 ou R$ 7.000,00, sendo que a INTERROGADA constatou que os valores superavam e muito tais montantes, razão pela qual se assustou e informou a GISELE que não emprestaria mais sua conta, tendo ela concordado sem quaisquer problemas;

(...)

507. Registra que emprestou sua conta bancária do Banco do Brasil, n. 532819, agência 1244, para Gisele para que ela pudesse receber valores presumidamente provenientes de trabalho, uma vez que Gisele alegou que estava em dívida com a Receita Federal e que caso seu salário fosse depositado em sua conta corrente seria bloqueado e penhorado pelo Estado.

508. Informa que atendeu ao pedido de Gisele em função da relação de confiança que existia entre elas.

Menciona que Gisele era cliente fiel e benevolente e que geralmente lhe dava gorjetas generosas pelos serviços prestados.

509. Acrescenta que Gisele lhe pagou uma quantia de R$ 300,00 duas ou três vezes pelo empréstimo da conta e que os valores depositados eram sacados e transferidos para conta diversa. Todavia, ao perceber o depósito de um valor considerável em sua conta, a responsável teria ficado temerosa de que poderia vir a ter problemas com a Receita Federal e se recusou a prosseguir com o empréstimo de sua conta bancária.

510. Reitera que foi usada como 'laranja', que não tinha conhecimento dos atos ilícitos praticados e que não se beneficiou das verbas indevidas oriundas da UFPR.

511. Por fim, requer a exclusão de sua responsabilidade, a produção de todas as provas em direito admitidas, em especial a prova testemunhal com a oitiva das testemunhas indicadas, a intimação pessoal da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, e a contagem dos prazos processuais em dobro, na forma do inciso I, do art. 44, da Lei Complementar 80/94.

Análise

512. Não obstante as alegações de defesa trazidas pela responsável, não foram apresentados quaisquer documentos ou evidências que atestem os argumentos registrados.

513. Tampouco foram apresentados quaisquer comprovantes ou extratos bancários de que os recursos tenham sido movimentados da conta da Sra. Eliane Camargo para a conta da Sra. Gisele ou para a conta de qualquer outra pessoa diversa.

514. Os elementos probatórios existentes nos autos indicam que os recursos desviados foram creditados em nome da responsável, em conta bancária de sua titularidade, não havendo elementos que indiquem situação diversa da apresentada.

515. No que concerne à produção de prova testemunhal com a oitiva de testemunhas, cabe registrar que o rito processual do TCU não prevê esta possibilidade, conforme se extrai da jurisprudência deste Tribunal:

As normas processuais do TCU não preveem a colheita de depoimentos dos responsáveis ou de testemunhas, devendo o Tribunal pronunciar-se com base nas provas documentais (Acórdão 2111/2016-Plenário, Relator Augusto Nardes).

As normas que disciplinam o rito processual no TCU não preveem a oitiva de testemunhas. Verificada a ocorrência de irregularidades, a defesa do responsável é assegurada por meio de audiência, oportunidade em que devem ser apresentadas suas justificativas por escrito, no prazo fixado (Acórdão 1481/2016-Plenário, Relatora Ana Arraes).

O processo de controle externo no âmbito do TCU possui rito próprio, conforme disposto na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU, em que não há previsão para a oitiva de testemunhas ou coleta de depoimentos (Acórdão 271/2014-Plenário, Relator Benjamin Zymler)

516. Do exposto, não se acolhe as alegações de defesa apresentadas pela responsável, mantendo-se a irregularidade e a consequente imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos públicos desviados, bem como a aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.

Conceição Abadia de Abreu Mendonça

517. A Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 634/2017-TCU/SECEX-PR (peça 65), pelo valor histórico de R$ 78.375,00, em razão de ter dado início aos processos de pagamento mediante a elaboração da relação de beneficiários de bolsas de auxílio a pesquisador, bolsas de estudos, bolsas de estudos no país, bolsas de estudo internacional, bolsas sênior e bolsas de iniciação científica, dentre outras, nos processos de pagamento relacionados na peça 58, a pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, agravado ainda pelo fato de que inexistem processos administrativos que autorizassem a realização dos pagamentos, bem como documentos que evidenciassem a realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas a UFPR.

Argumentos/Análise

518. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 73, encaminhado para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 102), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 65.

519. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da servidora. De maneira diversa, todas evidências existentes apontam para a conduta dolosa e deliberada da responsável com o intuito de fraudar e desviar os recursos públicos em análise.

520. Ademais, em depoimento prestado a Polícia Federal (peça 103), a Sra. Conceição apresentou detalhes e confessou sua participação espontânea, de forma dolosa, na elaboração e execução dos procedimentos fraudulentos que culminaram no desvio de recursos públicos da universidade em valores que superaram R$ 7 milhões.

521. Este TCU já se pronunciou por diversas vezes a respeito da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 para os casos em que se constata o dolo ou a má-fé do servidor público com o objetivo de se desviar bens ou recursos públicos:

A penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) é aplicada pelo TCU para irregularidades de gravidade extrema, em situações em que se constata o dolo ou a má-fé do responsável para a produção de desvio de bens e valores públicos (Boletim de Jurisprudência 191/2017 - Acórdão 8794/2017 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo)).

A fraude praticada por servidor público no intuito de obter vantagem pecuniária para si é conduta grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/92) (Boletim de Jurisprudência 55/2014 - Acórdão 2445/2014 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)).

522. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos dez processos de pagamento em análise, pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992 e pela aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Graciela Inês Bolzon de Muniz

523. A Sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 635/2017-TCU/SECEX-PR (peça 66), pelo valor histórico de R$ 78.375,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 79 a 91, 97, 98, 100 e 101)

524. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 79 e anexou os demais documentos constantes das peças 80 a 91, bem como alegações complementares juntadas às peças 97, 98, 100 e 101:

- Declaração da situação da Sra. Graciela Muniz na UFPR, cursos ministrados e alunos orientados (peça 80);
- Currículo *Lattes* da Professora Graciela Muniz (peça 81);
- Regimento Interno da Pró-Reitoria de Proplan (peça 82);
- Organograma de concessão de bolsas e bolas-auxílio (peça 83);
- Resolução 15/91-CA – Regimento da Reitoria da UFPR (peça 84);
- Portarias de nomeação de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e relatório de afastamentos de Edilson Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG (peça 85);
- Interrogatório de Conceição Mendonça à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 86);
- Interrogatório de Tania Catapan à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 87);
- Relatório de empenhos emitidos pela PRPPG no período de 2013 a 2016 (peça 88);
- Relatório de pesquisas e pesquisadores de Graciela Muniz (base Orcid – peça 89);
- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública

MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-01/2011 (peça 90);

- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-02/2010 (peça 91);

- Declarações emitidas por Conceição Mendonça e Tania Catapan ao longo do período da fiscalização da Secex/PR (peça 97, p. 6-15); e processo administrativo disciplinar e ação de improbidade administrativa promovida pela UFPR em face de Conceição Mendonça, Tania Catapan, dos beneficiários dos recursos e de outras pessoas identificadas no inquérito policial (peça 97, p. 16-83);

- Depoimentos prestados no processo administrativo disciplinar da UFPR por Conceição Mendonça (peça 98, p. 4-16), André de Oliveira Santos (peça 100, p. 7-15), Guiomar Jacobs (peça 100, p. 16-23) e Marcelo Henrique Avila de Matos (peça 100, p. 24-29);

- Decisão Final do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, que decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 101).

525. A Sra. Graciela apresenta inicialmente dados relacionados à estrutura e complexidade da universidade como um todo, seu orçamento, número de servidores e alunos. Na sequência traz informações específicas da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG). Assinala que no período de 2013 a 2016 foram emitidos 9.068 empenhos (peça 88), os quais poderiam incluir vários beneficiários.

526. Acrescenta que o total empenhado foi de R$ 115.172.812.28, o que demandaria uma estrutura administrativa complexa, escalonada e com repartição de competências.

527. No tocante às competências, registra que foi adotado um modelo de formalização dos procedimentos pela Sra. Conceição Mendonça, servidora responsável pela seção de controle e execução orçamentária desde 2004, que decidia quais os documentos que deveriam estar presentes em cada um dos protocolos.

528. Assim, os processos de pagamento eram autuados com papéis que, embora simplórios, eram adequados para transparecer que dispunham de informações verídicas e fidedignas, capazes de ludibriar aqueles que não possuíam experiência burocrático-administrativa.

529. Desta forma, atuando na condição de substituta do ex-pró-reitor em suas ausências, assinava empenhos e praticava atos de liquidação de despesa que dependiam de ato prévio emanado por servidora competente, ocupante de cargo de confiança, com atribuições adequadas à tarefa.

530. Entende que não teria responsabilidade solidária com Conceição Mendonça, uma vez que não se tratava de equívocos comuns, mas de adulteração de informações deliberadamente praticadas pela referida servidora, a qual tornava as informações parcialmente verídicas.

531. Assim, considerando que o ato administrativo precedente foi dolosamente ilícito, praticado com o intuito de enganar o superior hierárquico, não haveria equívoco do controle interno realizado por Graciela, haja vista que os atos praticados por Conceição gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, especialmente pelo fato de a servidora ocupar cargo de confiança.

532. Acrescenta que possuía plena confiança de que os processos que lhe eram encaminhados eram legítimos, haja vista a relação hierárquica que impõe aos servidores o dever de ser leal às instituições a que servirem (Lei 8.112/1990, at. 116, inc. II), bem como o fato de que não haveria nenhum motivo para que desconfiasse da atuação de Conceição, considerando a condição de normalidade na conduta da servidora por mais de uma década atuando no cargo de confiança.

533. Na sequência apresenta aspectos relacionados à organização estrutural da PRPPG regulamentados na Resolução 15/91 e supostamente no Regimento Interno da PRPPG (peças 82 e 84). Todavia, ressalta-se, desde já, que as transcrições apresentadas e o Regimento Interno anexado dizem respeito ao Regimento Interno da Proplan e não da PRPPG.

534. Com fundamento nos referidos normativos a responsável assevera que não há previsão do cargo de Vice-Pró-Reitor ou Pró-Reitor Substituto, uma vez que a substituição seria eventual ou esporádica, as quais acabaram por se tornar constantes em relação à concessão de bolsas.

535. Adiciona que os processos de concessão de bolsa e bolsa-auxílio lícitos eram devidamente instruídos pelo fato de serem deflagrados pelos programas de pós-graduação, mediante requerimentos e documentação pertinentes, e então encaminhados à Seção de Planejamento e Controle Financeiro para a instrução financeira, momento em que eram praticadas as ilegalidades.

536. Assim, uma vez que as notas de empenho não eram preenchidas com os nomes dos beneficiários,

mas com outras expressões, era anexada à nota de empenho uma lista de credores (verdadeiros e falsos) e seus respectivos CPFs, documentos que eram então encaminhados ao Pró-Reitor da PRPPG para assinatura. Haja vista a ausência reiterada do Pró-Reitor, a responsável, com boa-fé e confiante no serviço prestado por Conceição Mendonça, apunha sua assinatura.

537. A seguir apresenta organograma da concessão de bolsas e bolsas- auxílio, anexado também à peça 83, desde a solicitação pelos programas de pós-graduação até o efetivo pagamento no DCF-Proplan, por meio do qual assevera que seria impossível à pessoa que assinava os processos de pagamento, na condição de pró-reitor da PRPPG, exercer um controle procedimental, por três razões básicas:

(...) porque o SIAFI não lhe permite o acesso; porque seria impraticável que um Pró-Reitor, antes de assinar os atos concessivos das bolsas, revisasse cada um dos nomes e CPF dos credores indevidamente, totalizando, em média, cerca de 2.000 mil beneficiários por mês; porque não tinha acesso às listas originais para contrapor aos nomes das listas finais, pois os sistemas não se comunicavam.

538. Considerando os mencionados fatores, afirma que era preponderante a relação de confiança entre os servidores que desempenham suas funções mediante relações de coordenação, haja vista que seria descabido que houvesse a revisão de todos os atos praticados pelo Setor de Planejamento e Controle Financeiro.

539. Acrescenta que nas relações de subordinação da estrutura administrativa, ao se delegar competências à servidora, que passa a ocupar cargo de confiança, passa-se também um 'carimbo' que atesta a confiança da Administração Pública, que não poderia ser questionada sem fundada desconfiança.

540. Assim, a Sra. Graciela entende que não pode ser responsabilizada pelo fato de que a servidora Conceição gozava de confiança legítima conferida por atos administrativos de *outrem* (peça 85), percebendo vencimento de cargo em comissão por mais de doze anos, e que somente desconfiança fundada poderia levar à pratica de ato contra Conceição Mendonça.

541. Sobre esse aspecto, transcreve trecho do Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

542. Assim, considera que seria desarrazoado responsabilizar o dirigente máximo da autarquia por atos criminosos dos escalões inferiores, cometidos por servidores que sequer estavam sob sua subordinação e que, ainda que estivessem, os julgados recentes do TCU estariam se pronunciando no sentido da inexistência de responsabilidade da chefia por ato de seus subordinados, a exemplo do exposto no Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

543. Adiciona que a responsável não escolheu, nomeou ou manteve Conceição no cargo em confiança que a servidora exercia e que desconhecia os atos ilegais praticados, conforme registrado em depoimento prestado por Conceição à Polícia Federal:

(...) que Edilson Sérgio Silveira [então Pró-Reitor] nada sabia a respeito das fraudes, Graciela Inês assinou a maioria dos processos, porque Edilson estava sempre viajando, que ela também nada sabia a respeito das fraudes (...)

544. Ao final, requer, dentre outros, o arquivamento do processo ou seu sobrestamento, enquanto tramitar o processo criminal (autos 05.2017.4.04.7000 da Justiça Federal do Paraná).

Análise

545. A ex-pró-reitora substituta da PRPPG foi citada no presente processo de tomada de contas especial em razão de ter atestado de forma irregular a liquidação da despesa nos dez processos financeiros em que foram realizados pagamentos irregulares em favor de Eliane Camargo, no valor total de R$ 78.375,00, por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

546. Esclarece-se que a responsável não está sendo chamada a responder pelos atos emanados pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG), seja por culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, tampouco infere-se que a ex-pró-reitora substituta tenha participado do esquema criminoso implantado na PRPPG, mas sim em razão da conduta descrita no ofício citatório, acima reproduzida de forma resumida.

547. Não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 103), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora substituta na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenadora de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

548. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto

do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

549. Desta forma, ainda que a ex-pró-reitora não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que a responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado se considera inconcebível que tenha atestado a regular liquidação da despesa de todos os 215 (duzentos e quinze) processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

550. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

551. Frise-se que a atuação da ex-pró-reitora no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura nas 215 (duzentas e quinze) relações fraudulentas de beneficiários, ao longo de quatro anos, a ex-pró-reitora atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deveriam ser pagas.

552. Ademais, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não eram adequados, como justifica a responsável. Não havia nos processos qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60).

553. De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos supracitados documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

554. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de presunção de veracidade e legitimidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG já estariam estabelecidos há vários anos. A suposta presunção não seria absoluta, além de que, no caso sob análise, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções.

555. Deste modo, a mera aposição da assinatura por parte da responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos. Destaque-se que não se trata de questionar os atos realizados pela servidora subordinada que atuava na função de confiança de chefe da UOF/PRPPG, mas sim de atuar em conformidade com os normativos que regem os procedimentos relacionados à regular execução das despesas públicas, no presente caso a regular liquidação das despesas.

556. Efetivou-se na PRPPG uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

557. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 103):

(...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)

(...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)

(...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)

(...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou

GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

558. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que, ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

559. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

560. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça e os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora substituta da PRPPG (Denúncia MPF - peça 104), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

561. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

562. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Cabe lembrar que o ex-pró-reitor titular da PRPPG, Sr. Edilson Silveira, foi condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

563. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pela ex-pró-reitora seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte da ex-pró-reitora, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

564. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitora substituta da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta da PRPPG está sendo responsabilizada nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas em dez processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 78.375,00, e que é responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista que está sendo responsabilizada por ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 6.946.133,10.

Diretores do Departamento de Finanças e Controle (DCF/Proplan)

565. Considerando que os servidores que atuaram na condição de diretores do DCF foram citados em razão da mesma conduta, divergindo somente em relação aos processos financeiros em que atuaram e ao valor do débito, bem como a similaridade das informações apresentadas pelos servidores, seus argumentos e as análises das alegações de defesa serão agrupadas e sintetizadas em conjunto neste tópico.

566. Os servidores, na condição de diretores DCF/Proplan, foram citados em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, destinados a bolsas de auxílio a

pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, tais como o contrato, ajuste ou acordo firmado, comprovação do desenvolvimento ou da realização de pesquisas, estudos ou serviços executados, de forma que não era possível apurar a veracidade da origem, do objeto e do montante a ser pago, bem como do direito adquirido pelos credores relacionados, em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F).

Guiomar Jacobs

567. A Sra. Guiomar Jacobs foi citada por meio do Ofício 637/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico de R$ 73.875,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em nove dos dez processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Eliane Camargo.

André Santos de Oliveira

568. O Sr. André Santos de Oliveira foi citado por meio do Ofício 638/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico de R$ 4.500,00, pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em um dos dez processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Eliane Camargo.

Argumentos

569. O Sr. André Santos de Oliveira apresentou suas alegações de defesa à peça 75 e a Sra. Guiomar Jacobs à peça 77.

570. Foi registrado pelos responsáveis que o DCF/Proplan não possui competência legal para fiscalizar requisitos acadêmicos dos projetos educacionais desenvolvidos pela PRPPG e que de acordo com as Normas de Execução Orçamentaria e Financeira (NEOF) a missão da Proplan não lhe permite fiscalizar critérios e assuntos de escopo acadêmico, a exemplo do destino das bolsas de estudos, limitando sua competência a contabilização dos pagamentos empenhados e liquidados pela PRPPG e demais pró-reitorias, uma vez que se tratam de unidades administrativas independentes que se reportam diretamente à Reitoria, com autonomia para gerir seus orçamentos.

571. Apresentam também a definição de diversos conceitos retirados da IN 10/1991, do Departamento do Tesouro Nacional (Manual de Despesas da União) e explanações sobre conceitos relacionados à despesa pública, suas etapas e seus estágios e reafirmam, no tocante a liquidação das despesas, que os servidores lotados no DCF não detinham qualquer gerenciamento sobre as despesas da PRPPG, uma vez que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações daquela pró-reitoria, não havendo permissão legal para que a Proplan/DCF exorbitasse de sua competência.

572. Registram que o sistema de gestão adotado pela UFPR ocorre por descentralização de créditos orçamentários e que as unidades administrativas (pró-reitorias) efetuam a movimentação de sua parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que possam executar, independentemente, as despesas orçamentárias, cabendo à Proplan/DCF a compatibilização do fluxo de pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste das despesas fixadas às novas projeções de resultados, naquilo que se denomina programação orçamentária e financeira.

573. Ou seja, a natureza jurídica do DCF/Proplan seria voltada para a contabilização dos recursos destinados em orçamento para todas as unidades administrativas da UFPR, sem que pudessem intervir nas decisões da PRPPG, tampouco fiscalizar critérios acadêmicos para concessão de benefícios e vantagens daquela pró-reitoria.

574. Defendem que seria ilícito imputar aos servidores lotados no DCF o ressarcimento por valores malversados por autoridades responsáveis pela PRPPG, considerando que o TCU teria conhecimento de quem seriam os responsáveis e seus níveis de competência na universidade, conforme rol de responsáveis cadastrado no Siafi, nos termos do art. 2º, caput, da Lei Orgânica do TCU e art. 190, do Regimento Interno do TCU, cuja abrangência se restringiria, *a priori*, aos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas, dentre outros responsáveis por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, conforme art. 10 da IN TCU 63/2010.

575. Transcrevem as responsabilidades da Proplan e do DCF registradas no sítio www.proplan.ufpr.br/portal/sobre-a-proplan, reforçando que a Proplan não é a unidade ordenadora das despesas efetuadas pela PRPPG, a qual agiria com independência financeira e administrativa.

576. Apresentam também transcrição dos itens da NEOF que descrevem os itens que deverão constar dos processos de pagamento de bolsas (peça 34, p. 45 e 52):

Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de bolsas deverão conter:

11.71 - Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos e o **mês de competência**;

11.72 - Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73 - O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.

I. A LC só será necessária quando houver mais de 1 (um) bolsista no processo.

Os itens 11.12 a 11.14:

Dos processos em Geral

Todos os processos deverão conter:

11.12 - Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13 - Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

11.14 - Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.

(...)

577. Reafirmam assim que a verificação dos processos financeiros de pagamento realizada pelo DCF/Proplan é limitada, restringindo-se à análise de documentação contábil e financeira, em momento posterior ao atesto e à liquidação da despesa pelo pró-reitor da PRPPG, não havendo permissão legal para que os servidores do DCF fiscalizassem currículos e critérios acadêmicos para concessão de benefícios educacionais.

578. Adicionam que os processos de pagamento enviados pela PRPPG eram simplíssimos, contendo de duas a três folhas, sendo de competência do DCF apenas conferir dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

579. Alegam que uma vez liquidada a despesa pelo ordenador de despesas da PRPPG, tinham o dever funcional de atestar o cumprimento dos termos contratuais, ajustes e contratos, não podendo impedir o curso dos processos sob sua responsabilidade, haja vista que as despesas haviam sido empenhadas e liquidadas pela PRPPG, de forma que haveria aparência de legalidade aos processos, cabendo aos responsáveis apenas dar tratamento aos aspectos contábeis e financeiros.

580. Nesse aspecto voltam a enfatizar que este Tribunal cometeria equívoco neste processo por não compreender os estágios da despesa pública ao impor indevida responsabilidade aos servidores lotados no DCF, uma vez que estes não possuíam competência para empenhar e liquidar despesas.

581. Enfatizam que não haveria indícios mínimos que comprovassem o envolvimento dos responsáveis no desvio de verbas públicas, tampouco que tenham se beneficiado do desfalque promovido pelos servidores da PRPPG.

582. Argumentam que o presente processo de TCE não delimita o delito praticado pelos responsáveis, bem como não traz elementos de fato e de direito suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, nos termos do art. 5º, § 1º, incisos I a III, da IN TCU 71/2012.

583. Arguem que a tomada de contas especial possui natureza jurídica de direito penal, haja vista a possibilidade de aplicação de penalidades e da imposição de ressarcimento, de modo que não seria possível ao Poder Público, baseado em provas frágeis e em auditoria, reconhecer no procedimento de tomada de contas especial a responsabilidade funcional do servidor público.

584. Alegam uma suposta ausência de tipificação nas condutas indicadas, em contrariedade ao art. 4º da IN TCU 35/2000, a exemplo do exposto seria a utilização da expressão ‘desconformidade com as normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O. F.)’ no mandato de citação, de forma genérica, em afronta ao princípio da tipicidade e consequentemente à segurança jurídica.

585. Além disso, defendem que ao contrário do que fora registrado por este Tribunal, os servidores da Proplan/DCF teriam agido exatamente de acordo com as NEOF, motivo pelo qual a presente TCE seria absolutamente inepta, pois contrariaria os procedimentos estabelecidos e aprovados.

586. Acrescentam que incluir os responsáveis no mesmo ‘projeto’ de atos dolosos e eivados de má-fé levados a efeito por servidores da PRPPG, cujo objetivo foi assaltar os cofres públicos em proveito próprio e de seus comparsas seria inaceitável, haja vista que agiram dentro de suas competências e atribuições e com base em

entendimento jurídico margeado de razoabilidade.

587. Consideram incompreensível a aplicação do instituto da solidariedade ao presente caso, por entender que os servidores da Proplan/DCF agiram de forma reta e proba, não tendo participado da trama criminosa, tampouco se beneficiado do expressivo numerário desviado, ao contrário dos servidores da PRPPG. Argumentam ainda que a auditoria, bem como a presente TCE, não avaliou os elementos de dolo e culpa, os quais deveriam ser o núcleo da responsabilização administrativa.

588. Argumentam que, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica do TCU, o responsável solidário seria todo o agente que deu causa ao dano juntamente com outra pessoa. No presente caso seriam os servidores da PRPPG, agentes públicos que arquitetaram o esquema de desvio de verbas e os coautores, terceiros que se beneficiaram indevidamente dos recursos públicos.

589. Defendem que para que se caracterize a solidariedade haveria de se ter conjunção de interesses e o imprescindível estabelecimento de vínculos entre aqueles que agem para a lesão ao erário, bem como a comprovação da existência de má-fé ou dolo, mediante ato consciente, orientado e desonesto do servidor. Além disso, justificam que não descumpriram seus deveres legais, não havendo na presente TCE registro de um único ato de burla, fraude ou ofensa à lei, restringindo-se a apontar nomes e valores.

590. Reforçam que não há no presente processo de tomada de contas especial indícios de que tenham se beneficiado do desvio de verbas e da conspiração tramada entre os servidores da PRPPG e os hipotéticos bolsistas, de forma que seria inaceitável admitir que teriam que devolver tais valores, já que não foram beneficiados bem como não contribuíram para o desfalque.

Análise

591. Inicialmente, antes de entrar no mérito das alegações de defesa dos responsáveis pertinentes à conduta descrita no documento citatório, cabe alguns esclarecimentos em relação a aspectos registrados pelos responsáveis em sua defesa.

592. Nos termos do art. 71, II, da CF/1988 compete ao TCU ‘ julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público’.

593. O art. 5º, I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1° desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

594. Assim, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, agente público ou privado, que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário está sujeito à jurisdição e pode ser responsabilizado pelo TCU.

595. A IN TCU 63/2010 citada pelos servidores, trata especificamente das normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão a serem apresentados anualmente ao TCU. O art. 2º, *caput*, da Lei Orgânica do TCU e o art. 190, do Regimento Interno do TCU, fazem referência ao rol de responsáveis das unidades jurisdicionadas ao Tribunal que terão suas contas julgadas regularmente, não representando este rol de responsáveis qualquer limitação à possibilidade de responsabilização por este Corte de Contas.

596. Outrossim, ao contrário do alegado pelos responsáveis, não só pode como deve o TCU reconhecer a responsabilidade funcional de servidor público, como de qualquer outro responsável (CF/1988, art. 71, II), com base em evidências processuais ou coletadas em auditoria, respeitado o contraditório e a ampla defesa, e aplicar as penalidades previstas em sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992, arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 61).

597. Para que possa ser realizada a análise das alegações de defesa dos servidores é necessário inicialmente destacar que os responsáveis estão sendo ouvidos especificamente em razão de terem registrado, nos processos financeiros de pagamento em que atuaram, a declaração de que ‘o presente Processo foi devidamente examinado quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir’.

598. A conduta atribuída aos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF/Proplan está precisamente delimitada no ofício citatório: ‘em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, (...) declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, (...) em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F)’.

599. A referida declaração dos servidores, que atuavam na condição de diretores do DCF, tinha por finalidade atestar que os processos financeiros atendiam as exigências normativas, em especial aos subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF, estando aptos a terem seus pagamentos autorizados pelo pró-reitor da Proplan, nos termos do art. art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

600. O fato é que a declaração aposta pelos servidores não correspondia à realidade, em especial no que concerne aos documentos elencados nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, de forma que todos os 234 (duzentos e trinta e quatro) processos deveriam ser devolvidos ao setor responsável, conforme preceitua o subitem 11.9 do mesmo normativo (peça 34, p. 45).

11.9 Após o processo estar completo, conforme exigências abaixo, este deve ser encaminhado para o DCF/SORC, que o analisará e, detectando incorreções na AE ou a falta de documentos, devolverá ao setor responsável para as devidas correções. Neste caso, o DCF anexará ao processo o formulário 'Ocorrências' (anexo 1.02), informando a falha verificada.

601. Tal aspecto já foi amplamente debatido no âmbito do processo de representação TC 034.726/2016-0, quando da análise das razões de justificativas apresentadas pela ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, que fora ouvida naquele processo em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame.

602. O Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, proferido naquele processo, endossou a análise proposta pela unidade técnica da Secex/PR e registrou, de forma precisa e detalhada, nos itens 24 a 38 do referido Voto, todos os aspectos relevantes relacionados à regularidade e completude dos processos financeiros de pagamento sob análise:

24. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata e o beneficiário do pagamento (§ 1º). A liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados deverá ter por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega (§ 2º). Dessa forma, os processos de pagamento devem ser formalizados de modo a incluir todos os documentos indispensáveis à verificação da regularidade da liquidação da despesa.

25. Em conformidade com esses dispositivos legais, as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade (NEOF), também mencionadas na defesa, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários (peça 110, p. 130-203) e são expressas ao indicar que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas. Como parte do capítulo 'Do Processo Financeiro' consta (peça 110, p. 181):

'Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

11.71. Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o ***mês de competência***;

11.72. Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73. O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.' (grifos acrescidos)

26. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo 'Do Processo Financeiro', estabelecem que (peça 110, p. 174):

'Todos os processos deverão conter:

11.12. Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13. Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.'

27. Ainda que a redação desses dispositivos sugira compras e serviços, é patente que a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao departamento, que, no caso de bolsas e auxílios, seriam o professor e a unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão.

28. No processo financeiro de pagamento de bolsa e auxílio (não fraudulento) juntado aos autos a título exemplificativo, constou o ofício de solicitação de pagamento do chefe de departamento dirigido ao diretor, que se manifestou de acordo, o empenho em nome da unidade gestora (e.g. Setor de Tecnologia); e a relação de beneficiários (com indicação do vínculo com a universidade e do nome do projeto) assinada pelo coordenador

do projeto (e.g. peça 11, p. 2-5).

29. Tais documentos supriam a exigência da norma de manifestação do servidor vinculado ao departamento interessado pela pesquisa ou pelo trabalho desenvolvido pelo bolsista. Trata-se de comprovante essencial, porque esse seria o servidor em condição de ter acompanhado as atividades e poder atestar a efetiva entrega motivadora do pagamento.

30. Os processos fraudulentos, por sua vez, continham apenas a relação nominal dos bolsistas produzida pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Não havia nem solicitação do servidor interessado ao setor/departamento, nem o 'de acordo' do chefe da unidade interessada na pesquisa ou no trabalho do bolsista. Desse modo, sequer havia identificação ou do projeto a que se vinculava a pesquisa ou do departamento interessado, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade (e.g. peça 11, p. 14, 21, 26, 30). Da forma como eram instruídos, os processos não viabilizavam o controle.

31. Observe-se que, na organização administrativa da universidade, as pró-reitorias integram a estrutura da Reitoria, órgão executivo superior da instituição. A PRPPG atua por delegação de competência do reitor e é 'órgão de elaboração, planejamento, organização e acompanhamento das políticas de pesquisa e Pós-Graduação' (Resolução 15/91-CA, Regimento da Reitoria; peça 110, p. 291).

32. Nesse contexto, o documento assinado por integrantes da PRPPG não pode ser considerado suficiente para atestar entregas específicas de atividades de pesquisa individuais, cujo andamento não cabia àquela unidade acompanhar diretamente.

33. Embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não se identificou, nesses processos, a inclusão de documentos forjados dos departamentos, por exemplo, com falsificação de assinatura de chefe de departamento ou coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam do processo, que se originava na própria PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

34. O processo financeiro, portanto, não se encontrava instruído de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF, documento que havia sido produzido no âmbito da Proplan. Destaque-se que a essa Pró-Reitoria, que recebia e confirmava a autorização para pagamentos, compete, entre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

35. A segregação de funções também não justifica o procedimento adotado. Ao contrário, pela segregação de funções, não seria aceitável que o documento assinado apenas pela PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

36. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

37. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

38. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

603. De forma resumida, a análise minuciosa registrada no Voto acima transcrito, a qual não merece reparos, é precisa e transparente quanto às seguintes conclusões:

- os processos financeiros fraudulentos não se encontravam instruídos em conformidade com as regras financeiras da universidade, haja vista que os documentos constantes dos processos eram insuficientes e não atendiam ao disposto nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, itens que são compulsórios a todos os processos;

- a relação nominal de bolsistas deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento do interessado, manifestação do chefe do departamento e do diretor da unidade gestora responsável, identificação do projeto, pesquisa ou atividade custeada e o vínculo do beneficiário com a universidade, a exemplo de um processo financeiro de pagamento não fraudulento (peça 11, p. 2-5);

- pelo princípio da segregação de funções não seria aceitável que um documento assinado pelo pró-reitor

da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

- a adoção de um procedimento simplista para a autorização de pagamento de bolsas e auxílios permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

604. Não se questiona a alegação de que que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações da PRPPG e que não caberia ao DCF/Proplan fiscalizar requisitos, critérios e assuntos de escopo acadêmico. Contudo, é competência do DCF/Proplan examinar os aspectos formais e legais dos processos de pagamento da universidade, em conformidade com as exigências das NEOF (no presente caso os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 – peça 34, p. 45 e 52) e, em caso de incorreções ou da falta de documentos, proceder a devolução do processo ao setor responsável (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

605. Os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, em especial por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 ao 11.14 das NEOF, de forma que foi irregular a declaração dos diretores do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

606. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

607. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade dos servidores do DCF/Proplan em relação às declarações emitidas nos processos financeiros de pagamento, o que possibilitou que os pagamentos fossem realizados e a fraude o desvio de recursos se perpetuasse por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que os responsáveis tinham conhecimento da fraude, que tenham se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por suas contas bancárias.

608. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação dolosa dos servidores do DCF/Proplan (peças 103 e 104), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação dos responsáveis pelo ressarcimento dos valores desviados.

609. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelos servidores do DCF/Proplan, na condição de diretores do departamento, por declararem que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que:

- A Sra. Guiomar Jacobs está sendo responsabilizada nesta TCE por ter emitido a declaração em nove dos dez processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Eliane Camargo, no valor total de R$ 73.875,00, e que é responsável em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 3.008.599,10.

- O Sr. André Santos de Oliveira está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em um dos dez processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Eliane Camargo, no valor total de R$ 4.500,00, e que é responsável em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 2.988.134,00.

Júlio Cezar Martins

610. O Sr. Júlio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 636/2017-TCU/SECEX-PR (peça 67), pelo valor histórico total de R$ 78.375,00, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

611. Entretanto, não obstante o Sr. Júlio não tenha se manifestado especificamente sobre o valor do débito e sobre os processos que lhe foram atribuídos nesta TCE, verifica-se que o processo financeiro denominado 'PGTO. DE BOLSA REF. OUT/2013 PROC. 213043/13-16 PRPPG' não foi autorizado por este responsável, mas sim pela ex-pró-reitora da Proplan, Sra Lucia Regina Montanhini (peça 37, p. 51). Assim a responsabilidade do Sr. Júlio, fica limitada a nove processos financeiros, no valor de R$ 73.875,00.

Argumentos (peça 76)

612. O Sr. Júlio Cesar Martins não apresentou justificativas específicas em relação à supracitada conduta. Os argumentos trazidos pelo responsável são equivalente aos oferecidos pelos diretores do DCF/Proplan, analisados no tópico precedente, exceto pelo fato de que apresentou uma explanação mais detalhada a respeito dos estágios da despesa pública, bem como a forma na qual a despesa relacionada ao pagamento das bolsas se desenvolvia no âmbito da UFPR, indicando as atribuições de cada uma das pró-reitorias envolvidas, enfatizando que a liquidação da despesa competia ao ordenador da PRPPG, cabendo à Proplan conferir os dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

Análise

613. O ex-pró-reitor substituto da Proplan assinou a autorização dos pagamentos fraudulentos em nove dos dez processos financeiros concedidos à Sra. Eliane Camargo, no valor de R$ 73.875,00, e é também responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processo de tomada de contas especial, em razão da autorização do pagamento de outros 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10.

614. Considerando a inexistência de justificativas específicas quanto à conduta do responsável, permanece o entendimento quanto à irregularidade dos procedimentos adotados na análise dos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan).

615. Contudo, em que pese a conclusão pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que se levar em consideração que se tratava do ato final de uma cadeia de procedimentos irregulares que se iniciavam na UOF/PRPPG e findavam no ato do pró-reitor da Proplan. Desta forma há que se sopesar o grau de responsabilidade de cada um dos servidores envolvidos no processo de pagamento fraudulento.

616. Os elementos presentes nos autos permitem concluir pela existência de uma gradação decrescente de responsabilidade dos servidores da UFPR na fraude que possibilitou o desvio de recursos sob análise:

617. A responsabilidade principal pela ocorrência da fraude coube à chefe da UOF/PRPPG, Sra. Conceição Mendonça, que deu início aos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento irregulares, e que inclusive confessou em seu depoimento à Polícia Federal sua atuação dolosa na confecção dos processos de pagamento irregulares e no desvio dos recursos.

618. Na sequência a atuação do ex-pró-reitor da PRPPG e de sua substituta que, embora não haja evidências de que teriam conhecimento da fraude, atestaram a liquidação das despesas dos 234 processos financeiros de pagamento, de forma irregular, em contrariedade ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964.

619. Aos diretores do DCF de fato não caberia uma análise com um grau de profundidade similar ao exigido dos ordenadores de despesa da PRPPG, tampouco avaliar os requisitos acadêmicos relacionados à concessão das bolsas, todavia aos diretores do DCF competia verificar se a autuação dos processos estava de acordo com os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF. Os atestos firmados pelos servidores do DCF de que os processos financeiros de pagamento foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, foi realizado de forma irregular, em contrariedade ao subitem 11.9 das NEOF.

620. Por fim, a responsabilidade dos servidores que atuavam na condição de pró-reitor da Proplan, que

autorizaram o pagamento dos 234 processos financeiros, com base na análise inadequada promovida pelos diretores do DCF, nos termos do art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 Proplan/UFPR.

621. Não obstante mantenha-se o entendimento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

622. Além disso, não há elementos que indicam que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor substituto da Proplan (peças 103 e 104), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

623. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência a UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, e os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

CONCLUSÃO

624. Neste processo de tomada de contas especial foi realizada a análise das alegações de defesa dos responsáveis pelos pagamentos fraudulentos concedidos à Sra. Eliane Camargo, no período de 2013 a 2014, que resultaram no desvio de recursos públicos da Universidade Federal quantificados em R$ 78.375,00 somente para esta beneficiária.

625. Além da defesa apresentada pelo Sra. Eliane Camargo, beneficiada irregularmente por pagamentos destinados a bolsas de estudo e auxílios a pesquisa, foram também analisadas as alegações de defesa dos cinco servidores da UFPR arrolados como responsáveis no processo.

626. Os servidores foram arrolados em razão de terem atuado diretamente nos processos financeiros de pagamento fraudulentos, sendo dois deles da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG): ex-pró-reitora substituta e a ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG); e três deles da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan): ex-pró-reitor substituto e dois servidores que atuaram na condição de diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF/Proplan).

627. A Sra. Conceição Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, não apresentou suas alegações de defesa, ficando revel.

628. Promovida a análise das alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, concluiu-se pelo seguinte encaminhamento:

629. Eliane Camargo, beneficiária dos pagamentos irregulares: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 78.375,00 recebidos em sua conta bancária e aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

630. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da UOF/PRPPG à época dos fatos, responsável pela autuação dos processos fraudulentos, de forma intencional e dolosa: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 78.375,00 desviados, aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992, e inabilitação da servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

631. Graciela Inês Bolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em todos os dez processos financeiros destinados à Sra. Eliane Camargo, no valor total de R$ 78.375,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 6.946.133,10.

632. Guiomar Jacobs, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em nove dos dez processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Eliane Camargo, no valor de R$ 73.875,00,

atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 3.008.599,10.

633. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em um dos dez processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Eliane Camargo, no valor de R$ 4.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 2.988.134,00.

634. Júlio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em nove dos dez processos financeiros concedidos à Sra. Eliane Camargo, no valor de R$ 73.875,00, os quais fazem parte de um total de 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10: dar ciência à Universidade Federal do Paraná de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

635. Assim, no que concerne ao ressarcimento dos recursos públicos desviados da UFPR, permanece a responsabilidade solidária pelo débito de R$ 78.375,00 atribuído à Sra. Eliane Camargo, beneficiária dos pagamentos, solidariamente com a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da UOF/PRPPG, responsável pela autuação fraudulenta dos processos financeiros de pagamento, nas datas indicadas no item 10 desta instrução.

636. Outrossim, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos demais responsáveis arrolados no processo, à exceção do ex-pró-reitor substituto da Proplan, Sr. Júlio Cesar Martins, bem como a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

637. No tocante à análise da boa-fé dos responsáveis em razão das irregularidades em que houve imputação de débito, nos termos do § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que os argumentos de defesa apresentados não permitem reconhecê-la, haja vista inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

638. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

638.1 considerar revel a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

638.2 rejeitar as alegações de defesa de Eliane Camargo, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira e Guiomar Jacobs;

638.3 julgar irregulares as contas do Sra. Eliane Camargo (CPF 017.093.199-41) e da Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, condenando-as, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas e fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’ do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Universidade Federal do Paraná, acrescidas de encargos legais a partir das datas indicadas até a do efetivo pagamento:

DATA	VALOR (R$)

29/10/2013	4.375,00
31/10/2013	4.500,00
09/05/2014	15.000,00
29/05/2014	7.500,00
02/06/2014	4.500,00
07/07/2014	9.500,00
01/08/2014	15.000,00
02/09/2014	9.500,00
05/09/2014	8.500,00
TOTAL	**78.375,00**

Valor atualizado sem incidência de juros de mora até 19/3/2018: R$ 98.796,75

638.4 aplicar à Sra. Eliane Camargo (CPF 017.093.199-41) e à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

638.5 aplicar às Sras. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53) e ao Sr. André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), a multa prevista no art. 58, inciso II , da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

638.6 determinar à Universidade Federal do Paraná que, caso notificada pelo TCU da não comprovação do recolhimento das dívidas relacionadas no item acima, efetue o respectivo desconto na remuneração dos responsáveis, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

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

638.8 autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

638.9 fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

638.11 considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, e inabilitá-la para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

638.12 dar ciência à Universidade Federal do Paraná sobre a seguinte impropriedade:

a) as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

638.13 determinar à Secex/PR que promova a intimação pessoal da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, e a contagem dos prazos processuais em dobro, conforme disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994;

638.14 encaminhar cópia da deliberação à Universidade Federal do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, para ciência."

2. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU anuiu à proposta da Secex/PR em relação às responsáveis Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Eliane Camargo e, quanto aos demais,

propôs a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares, nos seguintes termos (peça 115):

"O Ministério Público de Contas anui, no essencial, à proposta de encaminhamento consignada pela Secex/PR.

Inicialmente, no tocante à responsabilização das sras. Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Eliane Camargo, respectivamente, responsável pela autuação dos processos fraudulentos para concessão de bolsas e beneficiária de pagamentos irregulares, não há reparos à análise empreendida pela unidade técnica, a qual evidenciou o nexo de causalidade entre a conduta dessas responsáveis e o dano ao erário retratado nestes autos.

Nessa linha, destaca-se que a sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, revel no presente processo, ocupava, à época dos fatos, a função de Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG. Foi citada em virtude de ter dado início a processos de pagamento não idôneos visando a desviar recursos públicos (peças 65 e 73).

Ocorre que tais processos de pagamento, em regra, apontavam, como beneficiários de bolsas (bolsas para pesquisadores, bolsas de estudos nacionais e internacionais, bolsas sênior e de iniciação científica), pessoas físicas cujas qualificações não os autorizariam receber tais incentivos, pois não possuíam vínculo com a instituição de ensino e/ou a qualificação acadêmica necessária.

Ademais, consoante sintetizado pelo Ministério Público Federal em denúncia apresentada, a responsável também *'elaborava e assinava as planilhas de pagamento, constando a relação dos nomes e CPFs dos falsos bolsistas, extraía cópia da autorização de empenho extraída do processo financeiro de estimativa da rubrica Auxílio a Pesquisador ou de Bolsa, e, então, coletava a assinatura do 'ordenador de despesas', no caso, o Pró-Reitor da PRPPG, para, em seguida, serem encaminhados à Proplan para efetivo pagamento'* (peça 104, p. 17).

Os recursos oriundos dos pagamentos fraudulentos eram, em grande medida, repassados pelos beneficiários à sra. Conceição, que os remunerava com quantias que variavam de R$ 1.500,00 a R$ 1.800,00 por depósito recebido. Tal informação consta do depoimento daquela responsável ao Departamento de Polícia Federal (peça 103, p. 20).

Dito isso, o Ministério Público de Contas entende que os elementos constantes dos autos evidenciam o nexo de causalidade entre o dano identificado e a conduta da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, motivo pelo qual suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação solidária em débito e aplicação de sanções, concernentes à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

No tocante à beneficiária Eliane Camargo, após devidamente citada, apresentou suas alegações de defesa ao Tribunal (peças 93, 94 e 95).

Convém reproduzir excerto da análise empreendida pela Secex/PR acerca da referida defesa (peça 105):

'29. Não obstante as alegações de defesa trazidas pela responsável, não foram apresentados quaisquer documentos ou evidências que atestem os argumentos registrados.

30. Tampouco foram apresentados quaisquer comprovantes ou extratos bancários de que os recursos tenham sido movimentados da conta da Sra. Eliane Camargo para a conta da Sra. Gisele ou para a conta de qualquer outra pessoa diversa.

31. Os elementos probatórios existentes nos autos indicam que os recursos desviados foram creditados em nome da responsável, em conta bancária de sua titularidade, não havendo elementos que indiquem situação diversa da apresentada.

32. No que concerne à produção de prova testemunhal com a oitiva de testemunhas, cabe registrar que o rito processual do TCU não prevê esta possibilidade, conforme se extrai da jurisprudência deste Tribunal:

As normas processuais do TCU não preveem a colheita de depoimentos dos responsáveis ou de testemunhas, devendo o Tribunal pronunciar-se com base nas provas documentais (Acórdão 2111/2016-Plenário, Relator Augusto Nardes).

As normas que disciplinam o rito processual no TCU não preveem a oitiva de testemunhas. Verificada a ocorrência de irregularidades, a defesa do responsável é assegurada por meio de audiência, oportunidade em que devem ser apresentadas suas justificativas por escrito, no prazo fixado (Acórdão 1481/2016-Plenário, Relatora Ana Arraes).

O processo de controle externo no âmbito do TCU possui rito próprio, conforme disposto na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU, em que não há previsão para a oitiva de testemunhas ou coleta de depoimentos (Acórdão 271/2014-Plenário, Relator Benjamin Zymler)

33. Do exposto, não se acolhe as alegações de defesa apresentadas pela responsável, mantendo-se a irregularidade e a consequente imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos públicos desviados, bem como a aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.'

Assim, considerando a materialidade dos recursos recebidos pela responsável e a não comprovação de pesquisas realizadas, devem as contas da sra. Eliane ser julgadas irregulares, com condenação, em caráter solidário, em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

III

Passando à análise das alegações de defesa dos demais responsáveis, a Secex/PR, em uníssono, entende que o dano ao erário não deve a eles ser atribuído.

Para chegar a tal conclusão, a unidade instrutiva avaliou a culpabilidade dos gestores em razão de autorizações apostas nos processos que concediam pagamentos indevidos à beneficiária Eliane Camargo, tendo concluído que, embora tenham praticado atos negligentes, dignos de censura, não deveriam responder solidariamente pelo dano ao erário vislumbrado nestes autos, em virtude de não existirem indicativos de que possuíam conhecimento das fraudes praticadas pela sra. Conceição Mendonça, bem como delas tivessem se beneficiado.

Tais conclusões se alinhariam ao testemunho da sra. Conceição Mendonça e aos desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, que indicam a existência de um grupo criminoso composto pelas servidoras Conceição Mendonça e Tânia Márcia Catapan, sem a participação dos demais servidores da UFPR arrolados nestes autos.

Com efeito, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, neste caso, em concreto, os elementos constantes nos autos denotam que a responsabilização dos demais responsáveis pelo dano ao erário não seria razoável, mormente porque a sra. Conceição Mendonça buscou, deliberadamente, burlar os controles internos daquela instituição para promover pagamentos indevidos. Identificou fragilidades naqueles controles, testou a fraude e, assim, ludibriou os demais responsáveis.

Nesse ponto, a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal detalha como a sra. Conceição fez testes para verificar se os controles da UFPR identificariam os pagamentos fraudulentos, para, só então, incrementar o desvio de valores. Veja-se o *modus operandi* adotado (peça 104, pp. 15/6):

'Pelos dados fornecidos por CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, no início do ano de 2013, ela e as denunciadas TÂNIA, MARIA ÁUREA e GISELE, na condição de amigas de longa data e conhecedoras das fragilidades dos sistemas de controle e fiscalização da UFPR e da completa falta de transparência e cuidados mínimos com as rotinas administrativas da instituição, notadamente no âmbito da PRPPG - onde CONCEIÇÃO e TÂNIA ainda trabalhavam e MARIA ÁUREA já havia desempenhado suas funções também como Chefe da Seção de Controle, Orçamento e Finanças-, resolveram novamente conjugar esforços para entabular e reativar algum esquema ilícito com o propósito de desviar recursos da Universidade em seu proveito.

Desta feita, ao perceberem no cotidiano do trabalho a evidente fragilidade e vulnerabilidade das rotinas relativas ao pagamento sob a rubrica de bolsas de Auxílio a Pesquisador, que permitia o desembolso para finalidades diversas das previstas, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND reuniram-se e engendraram em conjunto uma maneira de auferir recursos ilicitamente por meio do pagamento desse tipo de bolsa.

De acordo com a estratégia criminosa arquitetada, deveriam ser angariados nomes e CPFs de pessoas que fossem da confiança dessas denunciadas, a fim de que passassem a figurar como bolsistas da UFPR e depois concordassem em ir ao banco e sacar os valores ilicitamente creditados em suas contas pela UFPR, para repassá-los às articuladoras das fraudes, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND. Para tanto, tais pessoas escolhidas deveriam fornecer um currículo simples para que fosse montado e instruído um falso processo de concessão do auxílio.

Bem delimitada como se daria a forma, organização, logística e operacionalização do esquema, CONCEIÇÃO, inicialmente, forjou e autuou dois processos fraudulentos de pagamento e elaborou as respectivas planilha de pagamento e autorização de empenho, incluindo o nome de apenas alguns poucos beneficiários, deixando os expedientes em questão para coletar a assinatura do ordenador de despesas – no caso, o Pró-Reitor titular da PRPPG, EDILSON SÉRGIO SILVEIRA, ou sua substituta, GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ -, com o objetivo de apurar e testar se o esquema criminoso criado alcançaria sucesso. De acordo com as tratativas criminosas previamente combinadas, os valores auferidos pelos falsos bolsistas seriam, em seguida, rateados entre CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND.

Diante da evidente falta de cuidado, efetivo controle e fiscalização por parte dos seus superiores hierárquicos, houve o crédito em favor desses primeiros falsos bolsistas, oportunidade em que, diante do sucesso do estratagema, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND resolveram dar seguimento e ampliar as fraudes, buscando novas pessoas que aceitassem figurar na condição de falsos bolsistas.'

Em razão disso, o Ministério Público de Contas entende que deve prosperar a análise empreendida pela unidade instrutiva, no sentido de não ser atribuído débito aos demais responsáveis arrolados nestes autos.

IV

Muito embora os elementos constantes nos autos somente motivem a imposição de débito às sras. Conceição Mendonça e Eliane Camargo, é inconteste que os demais servidores da UFPR chamados a se manifestar reiteradamente falharam em seu poder-dever de fiscalização, tendo, por meio de seus atos omissivos e/ou comissivos, contribuído para o pagamento de bolsas indevidas.

Essa conduta, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, motiva, na linha proposta pela unidade instrutiva, a aposição de sanções àqueles que agiram em descompasso às normas legais.

Propõe a unidade técnica que seja aplicada às sras. Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04) e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53) e ao sr. André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Contudo, as sanções devem levar em consideração a gravidade dos atos praticados e sua contribuição para o dano ao erário identificado, bem como outros processos conexos a este sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas da União.

E nesse contexto, convém lembrar que o TCU, por intermédio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), determinou a formação de 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário das bolsas e auxílios irregulares, com vistas à apuração do débito decorrente da concessão e do pagamento de bolsas e auxílios irregulares.

Em tais processos, essencialmente similares ao presente, figuram como responsáveis, além dos beneficiários e da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, diversos gestores da UFPR que atuaram nos processos de autorização de pagamentos de benefícios indevidos.

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende mais razoável que a avaliação da conduta dos demais gestores da UFPR se dê em processo constituído para esse fim específico, o qual permitirá que o Tribunal possua uma visão global dos atos praticados pelos responsáveis em todos os procedimentos destinados à aprovação de pagamentos de benefícios e auxílios indevidos.

O exame feito nesses moldes possibilitará diferenciar a conduta dos gestores em virtude de sua contribuição para o dano total e graduar, com mais precisão, as sanções a serem impostas. Possibilitará, outrossim, que o valor individual das multas se mantenha dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Regimento Interno deste TCU (art. 268, inciso II).

Ademais, a análise realizada dessa forma será mais adequada para a racionalidade processual e assegurará uniformidade deliberativa para se analisar, de forma consolidada, a conduta desses agentes.

Tal solução, frise-se, é similar àquela adotada por intermédio do Acórdão 586/2016-Plenário (TC 029.465/2013-3), segundo o qual foi determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de servidores do Ministério do Turismo na formalização e na condução de 43 convênios firmados com a empresa Premium.

Assim, considerando os elementos acima enumerados, entende o Ministério Público de Contas que deve ser constituído processo específico para avaliação das condutas dos demais gestores da UFPR, os quais não se beneficiaram da fraude identificada.

A esse respeito, presentes os autos no MP de Contas, a defesa da sra. Graciela Inês Bolzon de Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, apresentou cópia da sentença de absolvição do crime de peculato culposo (art. 312, § 2º, do CP), prolatada em 18/7/2018, nos autos do Processo 5012642-24.2017.4.04.7000 (Seção Judiciária do Paraná, 14ª Vara Federal de Curitiba), e respectiva certidão de trânsito em julgado (peça 114, pp. 16/36).

A absolvição deu-se com base no art. 386, inc. VI, do CPP (*'existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (...), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência'*), consoante fundamentos a seguir transcritos, em parte (grifos no original, peça 114, pp. 32/3), os quais podem ser objeto de ponderação no âmbito do processo específico que ora se propõe a constituição:

'A confiança depositada na funcionária Conceição Mendonça, que era até admirada pelos seus pares em virtude de seu vasto conhecimento das engrenagens financeiras da pró-reitoria de pesquisas, o que lhe rendeu

um cargo de confiança por décadas, levou a ora ré a assinar de boa-fé os processos financeiros elaborados por Conceição, que inclusive já levava os processos para assinatura abertos na página correta, razão pela qual a pró-reitora nunca teve razões para desconfiar de eventual fraude, mormente advindo de funcionária qualificada de alto escalão, à qual caberia a efetiva conferência da lisura dos processos de concessão de bolsas e auxílios à pesquisa.

Ao que tudo indica, não haveria qualquer motivo para que a ora ré e pró-reitora substituta desconfiasse que tão eficiente e confiável servidora estivesse enganando-a de maneira tão vil e recorrente, induzindo-a em erro ao assinar processos fraudulentos montados por ela mesma, utilizando sua carreira consolidada e seu prestígio na instituição para tanto.

Pelo que se vê do conjunto probatório, aparentemente a servidora Conceição Mendonça orquestrou a fraude de maneira minuciosa, de modo a induzir em erro a ora acusada, ciente de que o dever de conferência das informações era seu, e que GRACIELA nela depositava total confiança, de modo a assinar praticamente 'de olhos fechados' o que a experiente servidora lhe passava.

Segundo imaginava GRACIELA, bem como os demais servidores do setor de finanças, se havia um processo financeiro de empenho nas mãos de Conceição, ele só poderia ter sido formado a partir de procedimento prévio junto a uma coordenadoria, no qual deveriam constar os requisitos, qualificações e projeto de pesquisa necessários à concessão de bolsa ou auxílio.

Daí se depreende que não restou configurada a ausência de dever de cuidado **dadas as circunstâncias concretas do caso**, tampouco a previsibilidade dos resultados danosos, por não imaginar a ré que uma servidora antiga, respeitada e detentora de cargo de confiança pudesse estar usando da sua boa-fé para perpetrar uma fraude de tal jaez, criando processos fictícios desvinculados de qualquer projeto de pesquisa, não existindo motivos para que ela nem nenhum outro colega viesse a desconfiar da lisura do seu trabalho.

Houve, portanto, erro da acusada sobre os elementos do tipo, sendo esse invencível, porque poderia ter sido cometidos por outros servidores que viessem a ocupar seu cargo nas mesmas condições em que ocupara.

Excluída a culpa, ausente o elemento subjetivo necessário à conformação do delito previsto no art. 312, § 2°, do Código Penal, pelo que deve ser a acusada GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ absolvida, com fulcro no art. 386, inciso VI, do CPP.'

V

No tocante à proposta de encaminhamento consignada no subitem 155.12 da análise empreendida pela unidade instrutiva (peça 105), por meio da qual é proposto, em síntese, que a Universidade Federal do Paraná seja cientificada das impropriedades observadas nos processos financeiros que culminaram com o pagamento de bolsas indevidas, entende o Ministério Público de Contas que, adicionalmente, deve ser determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas semelhantes àquelas discorridas nestes autos voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

VI

Por todo exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PR, divergindo do subitem 155.5 da instrução acostada à peça 105, concernente à aplicação de multas, baseadas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos gestores da UFPR cujas ações permitiram que as sras. Eliane Camargo e Conceição Abadia de Abreu Mendonça desviassem recursos públicos.

Propõe, em substituição a esse item, que seja determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de todos os demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento, mas não se beneficiaram da concessão de bolsas indevidas, chamados a se manifestar nos 27 processos de tomada de contas especial instaurados por força do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55).

Com essa proposta, as alegações de defesa apresentadas por Graciela Inês Bolzon de Muniz, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira e Guiomar Jacobs deverão ser examinadas no processo apartado específico, o que traz reflexos nos itens 155.2 e 155.5 da proposta de encaminhamento da unidade técnica.

Adicionalmente, propõe que seja determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas nos processos financeiros de pagamentos, semelhantes àquelas identificadas nos presentes autos, voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido."

É o relatório.

VOTO

Este processo integra um conjunto de 27 tomadas de contas especiais - TCE instauradas por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (TC 034.726/2016-0).

2. Foram constatados 234 processos de pagamento fraudulentos autuados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG daquela universidade que eram referentes a bolsas de estudo e a auxílio a pesquisadores indevidamente destinadas a pessoas sem qualquer vínculo com a instituição. No período compreendido entre 2013 e 2016, os recursos desviados contabilizaram R$ 7.343.333,10, e a identificação dessa fraude deu origem à operação "Research", da Polícia Federal.

3. Na mesma deliberação foi determinada a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan, em decorrência da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes que propiciaram os desvios.

4. Por meio do Acórdão 2.530/2017 - Plenário, foi acolhida a defesa do ex-reitor da UFPR Zaki Akel Sobrinho e foram rejeitadas as razões de justificativa do ex-pró-reitor da PRPPG Edilson Sérgio Silveira e da ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini aos quais foram aplicadas multas de R$ 10 mil e R$ 5 mil, respectivamente.

5. As TCEs, por sua vez, foram individualizadas em relação a cada beneficiário direto dos pagamentos, que foi chamado a responder em solidariedade com os servidores da PRPPG e da Proplan envolvidos nos respectivos processos financeiros.

6. Os presentes autos tratam dos pagamentos fraudulentos que foram recebidos por Eliane Camargo, nos anos de 2013 e 2014, e totalizaram R$ 78.375,00.

7. Além da beneficiária, foram citados solidariamente Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG e responsável pela autuação de todos os processos fraudulentos, em conjunto com uma servidora da PRPPG (ex-pró-reitora substituta) e três servidores da Proplan (ex-pró-reitor substituto e diretores do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF/Proplan).

8. No encaminhamento de mérito, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR propôs julgar irregulares as contas de Eliane Camargo e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, com imputação de débito em solidariedade e aplicação de multas individuais com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para essa última responsável, propôs ainda a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

9. Em relação aos demais responsáveis (Graciela Inês Bolzon de Muniz, Guiomar Jacobs e André Santos de Oliveira), à exceção de Júlio Cezar Martins, para quem não houve proposta de imputação de penalidade, a unidade técnica sugeriu aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, sem responsabilizá-los pelo débito, sob o argumento de que, embora tenham atuado nos processos de pagamento fraudulentos, não teriam se beneficiado diretamente das concessões indevidas.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU concordou com as propostas relativas às responsáveis Eliane Camargo e Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

11. Divergiu, no entanto, quanto a aplicar multa aos demais servidores nestes autos. Em vista da informação da Secex/PR de que esses responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram TCEs referentes a outros beneficiários, o MPTCU propôs determinar a autuação de processo específico para o exame global dos atos irregulares dos servidores que participaram das autorizações de pagamento sem se beneficiar diretamente das bolsas indevidas.

12. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionados, alinho-me em grande parte às conclusões da Secex/PR, divergindo apenas para acolher o encaminhamento alternativo do MPTCU em relação aos servidores que não devem responder pelo débito.

II

13. Eliane Camargo foi citada como beneficiária dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudo em diversas modalidades e de auxílios a pesquisador (peça 58). A responsável, assistida juridicamente pela Defensoria Pública da União no Paraná, apresentou suas alegações de defesa à peça 95 e anexou documentos relativos ao Inquérito Policial 5060454-96.2016.4.04.7000, correspondente à Operação "Research", da Polícia Federal.

14. Em seus argumentos, a responsável aduziu que foi vítima de uma organização criminosa, a qual se utilizou de seus dados para se beneficiar, sem que ela tivesse conhecimento ou auferisse qualquer proveito da fraude.

15. Contudo, conforme consta na análise da unidade técnica transcrita no relatório precedente, os elementos probatórios existentes nos autos indicam que os recursos desviados foram creditados em nome da responsável, em conta bancária de sua titularidade, não havendo elementos que indiquem situação diversa da apresentada.

16. Destaque-se que tais pagamentos irregulares foram concretizados sem que a beneficiária tivesse vínculo profissional ou estudantil com a UFPR, sem cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes – condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa – e sem que houvesse compatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas. Não existiam processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas nem foram apresentadas evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à universidade.

17. Os 10 depósitos em sua conta ocorreram no período de outubro de 2013 a setembro de 2014, e não foram apresentadas pesquisas ou produtos associados a esses pagamentos.

18. Nesse contexto, não se mostra plausível que a beneficiária tenha percebido com naturalidade o recebimento em sua conta bancária de vários depósitos, que totalizaram mais de R$ 78 mil, ao longo de um período inferior a um ano, sem que houvesse qualquer contrapartida em produtos ou serviços.

19. Ainda que a responsável não tenha participado das etapas processuais que deram origem aos pagamentos, é patente que a fraude não teria se concretizado sem a sua conivência como titular de conta bancária para a qual os recursos foram direcionados. Ao permitir que a sua conta bancária fosse utilizada para os depósitos decorrentes da fraude, a beneficiária contribuiu diretamente para o sucesso do mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

20. Assim, deve-se julgar irregulares suas contas, com imputação do débito e aplicação de multa em quantia próxima a 10% do montante do débito atualizado.

III

21. A ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças Conceição Abadia de Abreu Mendonça foi citada solidariamente pelo débito como principal executora da fraude. Essa servidora elaborou as relações que integravam os processos de pagamento fraudulentos e incluíam a beneficiária Eliane Camargo entre os favorecidos com bolsas e auxílios.

22. Não obstante o ofício de citação ter sido entregue em seu endereço, essa responsável não compareceu aos autos (peças 65 e 73), o que caracterizou sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

23. As evidências sobre a participação dessa servidora revelam a conduta dolosa que visou ao desvio deliberado de recursos da UFPR. Os processos de pagamentos eram instruídos a partir das relações por ela preparadas sem estar relacionados a processos administrativos de concessão da bolsa ou de auxílio e sem evidências da realização de produção científica, de desenvolvimento de pesquisas, de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

24. Em depoimento à Polícia Federal (peça 103), a responsável não só reconheceu a fraude, mas também deu detalhes da implementação da sistemática, que foi inicialmente testada em março de 2013 e teria sido possibilitada pela grande fragilidade e vulnerabilidade dos procedimentos adotados na unidade, de acordo com o entendimento da declarante.

25. Um processo administrativo único com três falsos bolsistas foi forjado, e, após o sucesso dos dois primeiros processos fraudulentos, o procedimento foi sistematicamente replicado no período de 2013 a 2016. No mesmo depoimento, a responsável declarou que o dinheiro ilícito era usado para complementar sua renda e ajudar financeiramente suas filhas.

26. Não restam, portanto, quaisquer dúvidas sobre a participação ativa dessa servidora e sobre a gravidade da conduta marcada pelo deliberado intento de desviar recursos da UFPR, o que justifica a irregularidade das suas contas, a responsabilidade solidária pelo débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, bem como a penalidade de inabilitação para o exercício de cargos em comissão ou função de confiança, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

27. Entretanto, essa última medida foi adotada no TC 004.674/2017-0 e considerou o prazo máximo estabelecido na norma (oito anos), situação que desaconselha outra condenação da mesma natureza no bojo de cada uma das outras 26 TCEs autuadas, ainda que a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1.704/2017 - Plenário, relator o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, a título ilustrativo) admita nova aplicação dessa penalidade ao mesmo responsável por atos distintos, com o cumprimento de forma sucessiva e limitado ao prazo máximo fixado na Lei 8.443/1992, consoante os entendimentos firmados por meio dos Acórdãos 348 e 714/2016 - Plenário (relatores os ministros Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo, respectivamente), com as modificações feitas pelo recente Acórdão 2.702/2018 - Plenário (relator o ministro Bruno Dantas).

28. Observo que a separação das análises em 27 TCEs teve por objetivo otimizar a tramitação processual e, caso houvesse sido autuada uma única TCE com todos os beneficiários, a inabilitação seria aplicada uma única vez. De todo modo, por se tratar de vários atos que consubstanciaram fraudes de idêntica natureza praticadas com a participação preponderante de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a inabilitação pelo prazo máximo de 8 anos é suficiente para cumprir a função educativa e intimidatória da pena, com o objetivo de inibir novos ilícitos, e sua aplicação em apenas um dos processos originários do Acórdão 291/2017 - Plenário homenageia o princípio da racionalidade administrativa e da economia processual.

IV

29. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 40/140 da instrução reproduzida no relatório precedente), concluiu que, embora reprováveis as condutas dos servidores, os elementos constantes dos autos e as informações dos processos judiciais demonstram que suas participações devem ser consideradas de menor gravidade.

30. Com efeito, apesar da atuação nos processos financeiros fraudulentos, esses responsáveis não teriam participado efetivamente das fraudes deliberadamente organizadas pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça e pelos demais integrantes do esquema criminoso. Não há evidências de que esses outros servidores tenham se locupletado, e a reprovabilidade de suas condutas está circunscrita ao endosso de processos que haviam sido precariamente instruídos.

31. Dessa forma, acolho a manifestação uniforme da unidade técnica e do MPTCU, que incorporo como fundamento da deliberação a ser proferida, no sentido de afastar a responsabilidade solidária desses quatro servidores pelo débito apurado e de examinar as defesas por eles apresentadas apenas para avaliar a aplicação de multas em decorrência de grave infração a normas legais e regulamentares (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

32. Nesse sentido, observo que a participação de cada um desses responsáveis tem características próprias, tanto no que concerne à etapa em que se manifestaram nos processos quanto ao número/valor dos pagamentos analisados e autorizados. De acordo com informações da unidade técnica, esses servidores atuaram em pagamentos relativos a outros beneficiários (tratados nas demais TCEs), conforme evidencio na tabela a seguir:

Servidor	Cargo	Processos de pagamento tratados nestes autos e autorizados por cada responsável		Processos de pagamento tratados nas 27 TCEs e autorizados por cada responsável	
		Valor	Número de Processos (total 10)	Valor (total desviado em 234 processos R$ 7.343.333,10)	Número de Processos (total 234)
Graciela Inês Bolzon Muniz	ex-pró-reitora substituta da PRPPG	R$ 78.375,00	10	R$ 6.946.133,10	215
Guiomar Jacobs	diretora do DCF/Proplan	R$ 73.875,00	9	R$ 3.008.599,10	102
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R$ 4.500,00	1	R$ 2.988.134,00	96
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R$ 73.875,00	9	R$ 7.031.533,10	222

33. Cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as TCEs que envolveram processos de pagamento em que atuaram. Nesse contexto, é mais apropriado o encaminhamento proposto pelo MPTCU para que seja realizado, em processo apartado, o exame global das defesas fornecidas pelos servidores envolvidos nos pagamentos tratados nas 27 TCEs, mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas. Porém, é desnecessária nova determinação para constituição do apartado, porquanto essa medida foi implementada no citado TC 004.674/2017-0.

34. Registro que, das defesas formuladas por esse conjunto de responsáveis, cabe aqui mencionar apenas a solicitação formulada por Graciela Inês Bolzon Muniz para que seja conferida natureza sigilosa a estes autos (peça 79, p. 16).

35. Destaco que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da publicidade. Nos processos de controle externo do TCU, a regra geral é assegurar o acesso a documentos e a informações utilizados como fundamento para tomada de decisão após prolação de acórdão com decisão de mérito (§ 1º do art. 4º da Resolução TCU 249/2012). Desse modo, pedidos de atribuição de sigilo devem indicar com precisão os documentos cuja publicidade deve ser restringida bem como o amparo legal para justificar a classificação de matéria como sigilosa, o que não foi feito pela responsável. Na ausência de amparo legal que fundamente a excepcionalidade, o pedido de sigilo não pode ser atendido.

36. Quanto às seguintes propostas: (i) da unidade técnica, de dar ciência à UFPR sobre a impropriedade consistente em autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis; e (ii) do MPTCU, de determinar à UFPR que aprimore seus controles internos para evitar falhas nos processos financeiros de pagamentos, anoto que a determinação foi adotada no TC 004.674/2017-0, razão pela qual são prescindíveis outras providências neste momento.

37. Por outro lado, ante a materialidade envolvida neste processo, a gravidade da conduta dos responsáveis pelo débito e a necessidade de assegurar o meio mais eficiente à reparação do dano ao erário, é devido replicar aqui a solicitação à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, para que adote medidas com vistas ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça em valor suficiente para garantir o ressarcimento do débito quantificado nestes autos, com implementação da mesma providência em relação à beneficiária Eliane Camargo (art. 61 da Lei 8.443/1992).

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2859/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.707/2017-6
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Eliane Camargo (CPF 017.093.199-41), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53) e Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15).
4. Unidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR.
8. Representação legal: Rodrigo Luís Kanayama (OAB/PR 32.996) e outros representando Graciela Inês Bolzon de Muniz; Defensoria Pública da União no Paraná representando Eliane Camargo.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 291/2017 - Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (operação "Research", da Polícia Federal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea "d" e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, 57 e 61 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Eliane Camargo e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.2. condená-las, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Universidade Federal do Estado do Paraná dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

DATA	**VALOR (R$)**
29/10/2013	4.375,00
31/10/2013	4.500,00
09/05/2014	15.000,00
29/05/2014	7.500,00
02/06/2014	4.500,00
07/07/2014	9.500,00
01/08/2014	15.000,00
02/09/2014	9.500,00
05/09/2014	8.500,00
TOTAL	**78.375,00**

9.3. aplicar multas individuais de R$ 10.000,00 (dez mil reais) a Eliane Camargo e R$ 100.000,00 (cem mil reais) a Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

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

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelas responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

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

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Eliane Camargo e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

9.10. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR que promova a intimação pessoal da Defensoria Pública da União a respeito de todos os atos processuais e a contagem dos prazos em dobro em relação a ela, conforme o disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994, observando-se o endereço à peça 95, p. 8, nas comunicações que também deverão ser dirigidas à responsável Eliane Camargo;

9.11. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Estado do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;

9.12. acolher parcialmente as alegações de defesa, para afastar a responsabilidade pelo débito imputado, dos demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nos processos de pagamento tratados nesta TCE – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas – e remeter a análise para eventual cominação de sanções ao processo apartado a ser autuado em atendimento à determinação feita no Acórdão 2.849/2018-Plenário.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2859-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO II - CLASSE IV - PLENÁRIO

TC-002.588/2009-0 [Apensos: TC-021.064/2013-0, TC-007.162/2006-0, TC-005.509/2015-7, TC-029.159/2017-2, TC-013.257/2017-0, TC-007.983/2015-8, TC-034.626/2017-4, TC-034.580/2017-4, TC-034.422/2017-0]

Natureza: Tomada de contas especial

Órgão/Entidade/Unidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU); Companhia de Transportes de Salvador (CTS).

Responsáveis: Consórcio Construtor Metrosal (03.756.037/0001-32); Andrade Gutierrez Engenharia S.A. (Construtora Andrade Gutierrez S.A.) (17.262.213/0001-94); Construções e Comércio Camargo Correa S.A. (61.522.512/0001-02); Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG) (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã); Carlos Von Beckerath Gordilho (002.366.915-20); Engevix Engenharia e Projetos S.A. (00.103.582/0001-31); Flávio Mota Monteiro

(635.036.208-00); Ivan Carlos Alves Barbosa (033.422.635-04); Janary Teixeira de Castro (163.535.875-20); João Luiz da Silvo Dias (011.089.806-00); José Geraldo Araujo Teixeira (048.282.245-72); Luiz Alfredo Campos Quintanilha (341.754.907-87); Luiz Fernando Tavares Vilar (020.645.705-78); Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (110.627.386-91); Luiz Roberto Castilho de Souza (307.616.707-34); Nestor Duarte Guimarães Neto (110.289.805-82); Noronha Engenharia S.A. (33.451.311/0010-17); Paulo Antônio Santos Macedo (018.163.145-87); Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (113.611.405-00); Siemens Ltda. (44.013.159/0001-16); Nestor Duarte Guimarães Neto (CPF 110.289.805-82), Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (CPF 113.611.405-00); Ruy Sergio Nonato Marques (CPF 037.221.635-87), Alberto de Figueiredo Nunes Filho (CPF 312.700.777-91), e Sérgio Luiz da Silva Telles (CPF 537.023.017-04).

Representação legal: Antônio Henrique Monteiro (222808/OAB/SP) e outros, representando Siemens Ltda.; Guilherme Henrique Magaldi Netto (4.110/OAB/DF), João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073) e outros, representando Consorcio Construtor Metrosal; Marina Oliveira Rodrigues (17158/OAB/DF), Aline Daiana de Freitas Bezerra (OAB/SP 354.427), André Fonseca Roller (OAB/DF 20.742) e outros, representando Engevix Engenharia e Projetos S.A.; Raquel Cristine Mendes Ramos e outros, representando Companhia Brasileira de Trens Urbanos; Cristiana Muraro Fracari (48.254/OAB/DF) e outros, representando Pedro Antônio Dantas Costa Cruz; César Almeida Pereira (36.386/OAB/DF) e outros, representando Luiz Otávio Ziza Mota Valadares; Aldo da Silva Peixoto, representando Noronha Engenharia S.A.; Marcelo Muriel (OAB/SP 83.931), Fernando Médici Júnior (OAB/SP 186.411), Mírian Lavocat (OAB/DF 19.524) e outros, representando Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG) (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO METRÔ DE SALVADOR. PREJUÍZOS DECORRENTES DE SUPERFATURAMENTO. AUDIÊNCIA DE RESPONSÁVEIS DETERMINADA NO PROCESSO ORIGINADOR (ACÓRDÃO 2873/2008-PLENÁRIO). CITAÇÃO SOLIDÁRIA (ACÓRDÃO 3239/2012 - PLENÁRIO). EXAME DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA TRANSFERIDAS PARA ESTES AUTOS (ACÓRDÃO 63/2015 - PLENÁRIO). ACOLHIMENTO DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS DE ALGUNS DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE PARTE DOS RESPONSÁVEIS. SUBSTANCIAL REDUÇÃO DO MONTANTE DO DÉBITO INICIALMENTE APONTADO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. DÉBITO DE MONTANTE EXPRESSIVO. INABILITAÇÃO DE RESPONSÁVEIS. ARRESTO DE BENS.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada mediante determinação constante do subitem 9.2.6 do Acórdão 2.873/2008 - TCU - Plenário, com o objetivo de apurar indícios de dano na execução do contrato das obras de construção do Metrô de Salvador, o Contrato SA-01, celebrado com o Consórcio Metrosal, integrado pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Construtora Andrade Gutierrez S.A. e Siemens Aktiengesellschaft-AG.

2. Após citação solidária, bem como apresentação de alegações de defesa e demais medidas saneadoras, elaborou-se instrução de mérito deste feito no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária, acostada à peça 690, seguindo-se ao pronunciamento do titular da unidade técnica (peça 691), com remessa dos autos ao Ministério Público, que se pronunciou à peça 710 destes autos.

3. Esses elementos constituíram o primeiro estágio de apreciação do mérito desta tomada de contas especial pela unidade técnica e pelo Ministério Público/TCU. Todavia, ao examinar o feito, observei a existência de falhas processuais no que tange ao exercício do direito ao contraditório e ampla defesa, dentre outros fatores, que me conduziram a determinar o retorno dos autos àquela

unidade instrutiva, para novas citações complementares, com reabertura de prazos para produção de defesas e saneamento do feito, seguindo-se, então, após esses procedimentos, à elaboração de instrução complementar, acostada à peça 828.

4. Com essa derradeira instrução se manifestou integralmente de acordo o titular da unidade técnica à peça 829. Nesse segundo estágio da apreciação do feito, manifestou-se o Ministério Público mediante pronunciamento de peça 837.

5. Tratarei, portanto, de reproduzir nas linhas seguintes deste relatório, os pronunciamentos havidos nos autos nesses dois estágios da apreciação do mérito pela unidade técnica e pelo Ministério Público/TCU, incluindo o despacho deste Relator responsável pelo retorno dos autos, após o primeiro momento, para saneamento preliminar e que resultou na última instrução e pareceres.

6. Dessarte, o primeiro exame de mérito realizado no âmbito da secretaria especializada redundou na produção da seguinte peça instrutória com exame das alegações de defesa à peça 690 por parte do Diretor Técnico, Sr. Maurício Ferreira Wanderley:

"INTRODUÇÃO

Trata-se de Tomada de Contas Especial, instaurada em cumprimento à determinação contida no subitem 9.2.6 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC-007.162/2006-0, com o objetivo de apurar os pagamentos indevidos ocorridos no âmbito do Contrato SA-01, bem como de identificar os respectivos responsáveis.

2. A supramencionada avença teve como objeto a elaboração de projetos, construção de obras civis e implantação de sistemas fixos para o metrô da cidade de Salvador, tendo sido firmada, em 1/10/1999, entre a Companhia de Transportes de Salvador (CTS) e o Consórcio Metrosal, o qual é composto pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens.

3. Esta instrução faz análise das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis citados em conformidade com o Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, que em seu item 9.1 e seguintes autoriza a citação, nos termos dos arts. 10, § 1º ; 12, inciso II, e 16, § 2º, alínea 'b', da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, e 209, § 4º, inciso II e § 5º, do Regimento Interno do TCU, dos responsáveis solidários Ivan Carlos Alves Barbosa (CPF 033.422.635-04), Carlos Von Beckerath Gordilho (CPF 002.366.915-20), José Geraldo Araújo Teixeira (CPF 048.282.245-72), João Luiz da Silvo Dias (CPF 011.089.806-00), Flavio Mota Monteiro (CPF 635.036.208-00), Luiz Fernando Tavares Vilar (CPF 020.645.705-78), Paulo Antônio Santos Macedo (CPF 018.163.145-87), Nestor Duarte Guimarães Neto (CPF 110.289.805-82), Janary Teixeira de Castro (163.535.875-20), Luiz Roberto Castilho de Souza (CPF 307.616.707-34), Luiz Alfredo Campos Quintanilha (CPF 341.754.907-87), Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (CPF 113.611.405-00), as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, a saber, Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02), Construtora Andrade Gutierrez S.A. (CNPJ 17.262.213/0001-94) e Siemens Aktiengesellschaft-AG (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã), a empresa Noronha Engenharia S.A. (CNPJ 33.451.311/0010-17) e a empresa Engevix Engenharia S.A. (CNPJ 33.144.940/0001-03).

4. Complementarmente, a presente instrução tem o objetivo de promover a correção de erros materiais encontrados nas peças 679 e 688 dos presentes autos, substituindo-as (peça 679 e peça 688) em sua integralidade para todos os fins.

HISTÓRICO

5. Inicialmente, cabe tecer comentários que permitam uma completa compreensão das questões que estão sendo tratadas nos presentes autos, especialmente aquelas relacionadas aos fatos ensejadores desta TCE, apresentando, sumariamente, os principais fatos relacionados com a formalização e a execução da avença em tela, bem como as ações até aqui adotadas por esta Corte de Contas.

6. O Contrato SA-01 foi firmado em 1/10/1999 no valor de R$ 358.005.918,36, com suporte de recursos oriundos da União, do Governo do estado da Bahia e da Prefeitura de Salvador, os quais, em 1998, formalizaram entre si, com interveniência da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), o primeiro convênio para financiamento do empreendimento.

7. Destaque-se, principalmente e por estar estreitamente relacionado com a origem dos fatos hora em análise, que nesta primeira etapa de contratação esteve presente ainda, segundo os termos do Acordo de Empréstimo 4.494, firmado em 3/12/1999, suporte financeiro oriundo do Banco Internacional para Recuperação e Desenvolvimento (Bird), instituição que integra o Banco Mundial, e que a presença de recursos do Banco Mundial quando da realização da licitação e formalização do contrato tornou necessário o cumprimento de diversas recomendações da instituição, dentre as quais, a adoção do regime de contratação denominado *turnkey*, ou empreitada integral.

8. Devido a descontinuidades do fluxo de recursos oriundos de financiamentos externos à época, o primeiro modelo de concessão anteriormente descrito não obteve sucesso, motivo pelo qual foi assinado pelo governo federal, em 24/9/2005, novo convênio com o Governo da Bahia e com a Prefeitura de Salvador, novamente com interveniência da CBTU e da CTS, no intuito de voltar a alocar recursos para o empreendimento. Impende destacar que, nessa nova etapa, a origem dos recursos passou a ser exclusiva da União.

9. Posteriormente, no ano de 2007, a obra foi incluída no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo sido assim assinado novo convênio com o governo federal, garantindo aporte de recursos no valor de R$ 488,8 milhões para todo o projeto, o qual contemplava 12 km de linhas metroviárias, com oito estações.

10. No universo das ações deste Tribunal, considerando-se o panorama apresentado, as obras do metrô de Salvador vêm sendo fiscalizadas por esta Corte de Contas desde o ano de 2001, por utilizar, desde sua concepção, recursos públicos de origem federal.

11. No entanto, desde as primeiras fiscalizações diversas irregularidades têm sido apontadas, basicamente com origem no nascedouro de todo o processo, dentre as quais se destaca a existência de indícios de sobrepreço e superfaturamento no Contrato SA-01. Essa e outras irregularidades identificadas no contrato em comento passaram a ser mais detalhadamente tratadas a partir do levantamento de auditoria realizado no âmbito do Fiscobras 2006 pela Secex/BA, autuado no TC-007.162/2006-0.

12. Tal levantamento apontou, dentre outras questões, irregularidades relativas à ausência de planilhas orçamentárias de quantitativos e preços unitários referentes ao Projeto Básico e/ou Projeto Executivo, que impediam a adequada avaliação da compatibilidade de preços apresentados pelas licitantes.

13. Foram constatadas ainda volumosas modificações do projeto, efetivadas em sua maioria por meio de ordens de alteração, representando, em princípio, solução incompatível com a modalidade em que foi formalizada a avença, de *turnkey* ou contratação integral. Em tais mudanças ficou inviabilizada a avaliação dos custos e dos quantitativos adicionais por não apresentarem a relação dos custos unitários dos serviços.

14. Ressalte-se que a origem da irregularidade referente à ausência de orçamento detalhado remonta ao primeiro modelo de concessão idealizado para o empreendimento, o qual, por contar com a participação do Banco Mundial, motivou a adoção dos padrões e exigências requeridas pela instituição internacional para licitação e contratação, presentes especialmente no documento intitulado *Guidelines for Procuremet under IRBD Loans and IDA Credits*.

15. Em que pese terem sido contempladas as exigências do Bird em todo o ciclo de licitação e contratação do projeto, já ficou patente nas diversas manifestações desta Corte até aqui que várias disposições legais do ordenamento jurídico brasileiro, essenciais para a garantia da boa e regular aplicação dos recursos públicos, não foram cumpridas, culminando na consumação de diversas irregularidades.

16. Neste ponto, então, é válido destacar que, apesar do estabelecido no § 5º do art. 42 da Lei 8.666/1993, que admite, nas licitações de obras que receberão recursos de instituições internacionais as condições decorrentes dos acordos aprovados pelo Congresso Nacional e com elas celebrados, esta Corte de Contas tem mantido entendimento de que, mesmo quando da adoção de regulamentos dos órgãos internacionais financiadores, deve ser observada a legislação brasileira sempre que isso não

gere colidência com os primeiros, conforme se depreende das Decisões 245/1992, 169/2000, 178/2001, 411/2002 e 460/2002, todas do Plenário desta Casa, e dos Acórdãos 1.514/2003, 370/2004, 772/2006, 2.239/2007, 1312/2009, e 1.347/2010, todos do Plenário.

17. Seguindo esse entendimento, apesar das diversas manifestações dos órgãos jurisdicionados e empresas contratadas no sentido de não terem a obrigação de elaborar orçamento detalhado por estarem sujeitas às regras do órgão financiador internacional Bird, também neste caso concreto a obrigatoriedade de elaboração do orçamento detalhado é questão superada, bem como já foi por diversas vezes demonstrado ao longo do processo a inexistência de óbice do Bird quanto ao cumprimento desta exigência das leis nacionais (Acórdãos 1.566/2005-TCU-Plenário, 2.065/2006-TCU-Plenário).

18. Quanto às alterações efetivadas nas obras, em sua maioria realizadas por ordens de alteração e não por termos aditivos, novamente se privilegiou a adoção de modelo do Banco Mundial em detrimento das leis brasileiras, mesmo sem colidência de determinações, sendo que importa acrescentar neste momento que, em cumprimento à determinação do Acórdão 2.366/2009-TCU-Plenário, foi celebrado, em 2/3/2010, o 15º Termo Aditivo que formalizou todas as ordens de alteração em termos aditivos, conforme as previsões legais nacionais.

19. A gravidade das constatações realizadas à época da fiscalização (Fiscobras 2006) motivou a equipe de auditoria a propor, além da realização de diversas audiências, a adoção de medida cautelar *inaudita altera parte* no sentido de determinar à CTS a retenção de quaisquer pagamentos no âmbito do Contrato SA-01.

20. Ao apreciar essas questões, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.453/2006-TCU-Plenário, determinou a oitiva prévia do órgão responsável (CTS) e das empresas contratadas, bem como determinou que fossem solicitados documentos que permitissem à unidade técnica estimar eventual discrepância entre os preços contratados e os de mercado. Determinou ainda parceria com a então Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob) desta Corte de Contas na análise de tais documentações.

21. As respostas às oitivas foram analisadas pela Secex/BA (peças 14, 15 e peça 16 p. 1-15 do TC-007.162/2006-0), que, ao estudar as supramencionadas alterações de projeto efetuadas, concluiu serem em grande parte devidas a deficiências do projeto básico do empreendimento. Desse modo, foi, nesse ínterim, identificada mais uma irregularidade nas obras de construção do metrô de Salvador, a qual somada à ausência de orçamento detalhado tornou mais gravoso o risco de lesão ao erário.

22. A confirmação desses riscos se deu por meio de análise realizada pela Secob no chamado orçamento *appraisal* (peça 195, p. 39-51 e peça 196, p. 1-34 do TC-007.162/2006-0) do empreendimento, elaborado segundo modelo preconizado pelo Bird, de forma resumida e sem os preços unitários e quantidades, para servir de estimativa quanto aos valores a serem tomados por empréstimo. Também foram analisados os aditivos celebrados e parte do Contrato SA-01, o qual, tendo seus custos divididos em 'parte variável' e 'parte fixa', apresentou detalhamento de custos apenas para a 'parte variável', deixando o restante dos valores (R$ 299.683.873,66 a preços de maio/1999) inacessíveis para uma avaliação de sua correção frente ao mercado.

23. A mencionada análise concluiu pela necessidade da retenção cautelar de R$ 20 milhões de reais dos pagamentos a serem efetuados no âmbito do Contrato SA-01, referendada pelo Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário, o qual solicitou ainda manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal, preliminarmente à realização de quaisquer audiências, quanto à necessidade de elaboração de orçamento detalhado em licitações e contratos do tipo *turnkey*, à possibilidade de celebração de aditivos nesse modelo de contratação, dentre outras questões.

24. Em cumprimento à solicitação do supracitado acórdão, o MPTCU se manifestou (peça 25, p. 19-36) no sentido de considerar adequada e necessária a elaboração de planilha de custos unitários em qualquer regime de execução, com vistas a possibilitar o controle do preço final a ser pago. Também foi registrado que tal obrigação permanece mesmo quando da necessidade de cumprimento de acordos celebrados com órgãos financiadores internacionais, como o Bird.

25. Posteriormente, em análise procedida em parecer da Secob (peça 24, p. 1-43) acerca de orçamento detalhado do Contrato SA-01 elaborado pelo Consórcio Metrosal e trazido aos autos pela CTS, foi proposta a elevação do valor da retenção cautelar à quantia de R$ 50.517.686,30, devido a novas constatações de sobrepreço e/ou superfaturamento na avença em tela.

26. Impende ressaltar que nessa mesma análise, a Secob consignou que o orçamento elaborado pelo consórcio contratado, na tentativa de demonstrar a justeza dos preços globais do Contrato SA-01, não foi capaz de refletir as condições do projeto básico, do projeto executivo ou dos aditivos, não sendo peça hábil a ser empregada como referência global de preços.

27. Assim, diante das diversas constatações registradas pela Secob, foi prolatado o Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, que determinou a realização de diversas audiências e a expedição de ofício de oitiva às empresas integrantes do Consórcio Metrosal, bem como aos órgãos CTS e CBTU, para que fornecessem manifestações acerca das irregularidades constatadas no Contrato SA 01.

28. O cumprimento dessas medidas se deu no âmbito do TC-007.162/2006-0, tendo sido o monitoramento deste cumprimento se dado no âmbito do TC-003.896/2009-2, instaurado especificamente para esse acompanhamento.

29. Por fim, todas as questões atinentes à quantificação do dano ao erário em virtude de irregularidades ocorridas no Contrato SA-01 e à identificação dos respectivos responsáveis ficaram a cargo desta tomada de contas especial.

30. Para dar prosseguimento às análises necessárias nestes autos, foi imperioso aguardar o fornecimento do orçamento detalhado do Contrato SA-01, na forma estabelecida no subitem 9.3.1 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, acima citado.

31. Diante da mora em que incorria a CTS para o cumprimento dessa determinação, tendo por diversas vezes requerido dilações de prazo (Acórdãos 1.411/2009-TCU-Plenário, 1.046/2010-TCU-Plenário, 2.601/2010-TCU-Plenário), o presente processo foi sobrestado (peça 2, p. 33) até que fossem definitivamente autuados os elementos necessários.

32. Entre os motivos alegados pela CTS para os diversos pedidos de prorrogação de prazo, esteve a dificuldade enfrentada pela companhia para contratar instituição idônea capaz de realizar o serviço de orçamentação da obra, estimado em mais de R$ 3,3 milhões de reais. Posteriormente, em 3/2/2010, tal contratação logrou êxito ao ser formalizado com o Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC) o Termo de Convênio 10-008-00 (peça 7, p. 43-46), objetivando a 'orçamentação da obra do metrô de Salvador a partir dos projetos executivos, suas alterações e respectivos *as built*'.

33. No transcurso de tempo levado para elaboração do orçamento pelo DEC, foi apresentado a esta Corte de Contas orçamento detalhado elaborado pelo consórcio Metrosal. Em verdade, foram apresentados, em momentos distintos, dois orçamentos. A elaboração desses orçamentos pelo consórcio intentou demonstrar a esta Corte de Contas a inexistência dos indícios de sobrepreço até então identificados.

34. O primeiro orçamento foi remetido a este Tribunal de Contas no âmbito do TC-007.162/2006-0, tendo sido requisitada a análise da documentação a fim de rever medida cautelar anteriormente proferida.

35. Ao avaliar a questão, esta Corte de Contas entendeu que a análise do mencionado orçamento deveria se dar em conjunto com a análise do orçamento a ser apresentado pela CTS, no âmbito desta TCE. Tal entendimento foi informado ao consórcio, em cumprimento à determinação contida no Acórdão 2.366/2009-TCU-Plenário.

36. Posteriormente, foi apresentado pelo consórcio, já no âmbito deste processo de TCE, novo orçamento, informado como mais atualizado e detalhado, tendo sido reiterado o pedido de análise dessas informações por este Tribunal de Contas.

37. Diante da não alteração do contexto em que foi feita a primeira requisição de análise do orçamento elaborado pelo Consórcio Metrosal, foi mantido o entendimento firmado anteriormente, de modo que o Ministro-Relator, por meio de despacho (peça 5, p. 8), determinou novamente a expedição

de comunicação ao consórcio, reiterando a decisão de que tal análise seria efetuada em conjunto com o orçamento a ser elaborado pelo DEC.

38. No tocante ao orçamento do DEC, na data de 10/11/2011, foi remetido pela CTS a este Tribunal de Contas o Ofício CT-Dipre 369/11 (peça 7, p. 33-35), que apresentou o resultado parcial da orçamentação da obra do metrô de Salvador (peças 17 a 22), bem como o relatório elaborado pela Comissão de Recebimento dos Serviços Executados do DEC. Posteriormente, em 28/12/2011, foi encaminhado pela CTS o Ofício CT-Dipre 415/11, contendo, em complementação aos documentos anteriormente entregues, o resultado definitivo da orçamentação da obra em tela (peças 23 a 29).

39. Após análise expedita do supramencionado orçamento pela unidade técnica desta Secretaria, foi proposta a realização de diligência à CTS (peça 32), a fim de coletar informações adicionais, tais como boletins de medições e processos de pagamentos efetuados, os quais se mostravam indispensáveis para total compreensão dos dispêndios realizados no âmbito do Contrato SA-01 e não estavam disponíveis nestes autos até aquele momento.

40. Seguidamente, foi proposta pela unidade técnica (peça 48) a realização de inspeção de conformidade na CTS e na CBTU com vistas a obter com maior celeridade documentos que viessem a ser necessários às análises desta TCE, especialmente em virtude da urgência do caso.

41. É importante ainda acrescentar que foi autuado neste processo, pelo Consórcio Metrosal, documento contendo diversos questionamentos acerca do orçamento produzido pelo DEC (peça 43). Por esta razão, a equipe de inspeção à época instou a CTS, por meio de ofício de requisição (peça 60), a se manifestar quanto aos apontamentos realizados pelo Consórcio e apresentar esclarecimentos acerca de cada um deles.

42. Como resposta, a CTS apresentou o Ofício CT-Dipre 196/12 (peça 89), contendo todo o memorial de levantamento quantitativo realizado para a elaboração do orçamento, ratificando e demonstrando a correção dos dados utilizados. Ademais, foi encaminhado novo orçamento do Tramo 1 do metrô de Salvador, após revisões julgadas necessárias pelo DEC. Por meio do Ofício 73-A7/DEC (peça 89, p. 4), o departamento informou que a revisão foi efetuada em virtude de ter sido verificada a ausência de levantamento de alguns itens, os quais foram corretamente acrescidos, aperfeiçoando o trabalho realizado.

43. Assim, tendo em vista que já se encontravam nestes autos os documentos necessários e suficientes para dar andamento à instrução processual, foi elaborada a instrução que procedeu à identificação do débito consumado no Contrato SA-01, tomando por elemento balizador o orçamento da obra elaborado pelo DEC, em sua versão mais atualizada e revisada (peça 107).

44. Do processamento dessa instrução, o Plenário desta Casa prolatou o Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, autorizando a citação dos responsáveis, identificando condutas e valores, e iniciando, regimentalmente, a fase de ampla defesa e contraditório.

45. Assim, no cumprimento dessas determinações, ao longo de 2013 foram encaminhadas a esta Corte e autuadas neste processo as Alegações de Defesa dos responsáveis, objeto de análise na presente instrução.

EXAME TÉCNICO

PRELIMINAR: A CONTRATAÇÃO NA MODALIDADE *TURNKEY* BIRD E OUTROS ASPECTOS CORRELATOS

46. Sem querer rediscutir o mérito de assunto já tratado ao longo do processo TC-007.162/2006-0, de onde se originou esta TCE, pela grande incidência, nas alegações de defesa que serão aqui analisadas, de aspectos específicos com relação à configuração *turnkey* do Contrato SA-01, à existência de projeto básico deficiente e à existência de preços unitários de referência, que foram novamente apresentados pelos responsáveis, cabe tecer comentários preliminares sobre esses aspectos, de modo facilitar a análise dos argumentos apresentados nas defesas dos responsáveis citados.

47. Sobre o modelo de contratação, inicialmente registre-se que o dicionário *Webster* define o modelo de contratação *turnkey* como sendo um método de construção onde **o contratado, o empreiteiro, assume a responsabilidade total desde o design até que o serviço esteja concluído e**

seja entregue ao cliente em um estágio tão completo que o comprador precise apenas virar a chave *('turn the key')* e abrir a porta, recebendo um empreendimento que esteja pronto para operar. **Significa que a empresa de engenharia precisa entregar a obra em pleno funcionamento.**

48. Ou ainda, conforme o *International Trade Centre UNCTAD/GATT - ITC*-(1994, p. 05), o contrato *turnkey* é um contrato no qual uma empresa de arquitetos ou engenheiros, contratantes de engenharia e construtoras **assumem o compromisso único quanto ao design, engenharia, construção, edificação e o treinamento do pessoal para a operação e manutenção dos mesmos, entregando o objeto contratado em pleno funcionamento.**

49. Complementarmente, para o que está presente nos autos, é importante no momento que se entenda **a distribuição de riscos do empreendimento em uma contratação *turnkey***, como são alocados e considerados na precificação e execução.

50. Como visto, em um empreendimento a ser executado via *turnkey*, a contratada possui **um contrato para o empreendimento como um todo**, de acordo com o qual ela será responsável pela implantação do projeto, **a preço fixo e prazo determinado**, de forma que este seja entregue em pleno funcionamento.

51. Entende-se que nesse caso há menor flexibilidade da contratante, já que esta negocia com uma parte só e eventualmente deixa de obter benefícios que seriam possíveis em negociações individuais com diversas partes. Por outro lado, a demanda na organização interna da contratante é menor e há uma mitigação maior de problemas e riscos que podem surgir nas diversas interfaces que existem nos outros modelos de contratação.

52. Ou seja, como o *turnkey* subentende um preço fixo e um prazo determinado para empreendimento, no seu desenho **a alocação de riscos é feita de modo que o contratante, a Administração, transfere para o contratado, a Empreiteira, todos os riscos e esta deve considerar a avaliação e inclusão no preço fixo das contingências estimadas para a cobertura dos riscos, que ficam então totalmente a seu cargo**.

53. Vamos, então, com esse entendimento sobre a definição de um *turnkey*, analisar os detalhes da negociação, do procedimento, dos resultados alcançados junto ao Bird no tocante à premissa de contratação via *turnkey* imposta pelos seus *Guidelines* e a realidade do Contrato SA-01.

54. Registre-se, inicialmente, que alguns dos responsáveis, destacando-se os Srs. Ivan Carlos Alves Barbosa (peça 290, item 2.4.2, p. 51-58) e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (peça 491, item II.2.3, parágrafos 133 a 206, p. 2-23), com este último inclusive citando em sua defesa trechos da peça defensória do primeiro, trazem novamente em suas defesas linha de argumentação de que houve a **exigência do Bird para que a contratação se desse no modelo *turnkey*, sem a possibilidade de presença de preços unitários**, como pode ser confirmado no trecho abaixo:

'184. Toda essa celeuma em torno do conceito de *turn key* foi visitada para que se tenha em mente que o regime comporta certa amplitude, suscita discussões hoje potencializadas pela *novidade* do regime de contratação integrada.

185. Há razões para se enfatizar este ingrediente polêmico nesta sede.

186. Isto porque o bom senso há de nortear o exame das possíveis responsabilidades de agentes públicos relativamente a um ***turn key* construído em 1997, a partir dos *Guidelines* do Bird**; tendo por objeto um projeto tecnicamente complexo, sem muitos parâmetros anteriores no Brasil; e, ainda, em meio a interferências de conceitos e de culturas relacionadas ao citado regime, cujas dúvidas e imprecisões são debatidas na atualidade, hoje potencializadas pela sutileza da distinção entre contratação integrada e empreitada integral, na definição de *turn key* dos *Guidelines*.

187. Quer se entenda a concepção do *turn key* Bird de 1997 como contratação integrada (instruída com anteprojeto de engenharia), quer como empreitada integral (instruída com projeto básico), fato é que **o nível de detalhamento do projeto básico foi entendido no âmbito das *Missões* como suficiente para que fosse orçado de forma compatível com o modelo contratual *turn kev* eleito pelo Bird**.

188. Nesse contexto, a CTS diligenciou, e a CBTU solicitou ao Bird a juntada das planilhas previstas nos arts. 6°, inciso IX, alínea f e 7°, § 2°, inciso II da Lei 8.666/1993 - contra o que **objetou** o Bird.

189. Essa **negativa** foi registrada em Ata de Reunião, e teve por **fundamento evitar a descaracterização do regime do contrato e sua transmutação em preços unitários**, como se vê:

'**Planilha de Preços Unitários:** A CTS gostaria de incluir uma planilha de preços unitários no contrato para facilitar e agilizar as discussões de modificações nas obras. **A missão recomendou em contrário, para não caracterizar qualquer transformação do contrato *turn key* em um contrato de preços unitários**. A ideia de ter uma planilha é meritória, mas **ela não deve ser incluída no contrato**, podendo ser discutida e acordada com o Empreiteiro e estabelecida em uma ata técnica como valores de referência para facilitar negociações futuras'

(Ajuda Memória Missão de Supervisão ao Projeto Metrô de Salvador, datada de 27.03.2006, g.n. - Doc. 2).

190. Portanto, segundo a ótica do Bird, o projeto *turn key* concebido não comportava consideração de preços unitários, e quiçá comportasse projeto conceitual, o que sequer foi o caso.

191. Embora tenha recebido como meritória a ideia, o Banco manifestou entendimento claro no sentido de que a presença de planilhas de composição de quantitativos e de preços unitários não era compatível com o regime de execução, e **recusou sua juntada**.' (grifos no original, peça 491, p. 16-18).

55. Com as devidas vênias a todos que adotaram essa linha de defesa em qualquer momento nessa TCE ou em seu processo originário (TC-007.162/2006-0), **a realidade do contrato difere frontalmente do que se defende**, ou seja, **a contratação NÃO se deu no modelo *turnkey* tido como imposto pelo Bird, que, se afirma, não aceitou preços unitários no contrato**.

56. Para que se verifique a veracidade desta afirmação basta que se consultem as planilhas de preços incluídas no Contrato SA-01 e que se constate que o preço contratado se compõe por uma chamada 'Parte Fixa', com preços globais por itens inteiros (Estação, Túnel, Via de Superfície, Via Permanente etc.) aderente ao modelo *turnkey* de contratação, e uma 'Parte Variável' **totalmente aderente ao conceito de contrato por preço unitário, visto que são apresentados preços unitários e quantidades a serem medidas pelas quantidades aplicadas e não pelo porcentual de andamento da obra como é de se esperar em um contrato *turnkey***.

57. Fazendo uma análise do conteúdo dos itens **contratados na modalidade de preços unitários (Parte Variável),** pode ser verificado que se trata de itens que podem ter seus preços finais frontalmente afetados pelo risco inerente ao nível de conhecimento geológico na área do empreendimento, à quantidade e à qualidade das sondagens geológicas executadas nas fases anteriores à licitação, ou seja, durante o projeto.

58. Esses itens, dependendo da composição dos itens inteiros a que se referem (Estação, Túnel, Via de Superfície, Via Permanente etc.), são agrupados em até quatro grupos a saber:

- Terraplenagem;
- Obras em terra e rocha;
- Contenção; e,
- Fundações.

59. Ora, há que se entender que os responsáveis envolvidos na definição de modelo de contratação em reuniões com o Bird decidiram, discricionariamente e com sucesso, pela alocação do risco geológico para a Administração **tendo como efeito a inclusão no contrato dos preços unitários presentes na 'Parte Variável' COM a concordância do Bird**.

60. Ou seja, do acima exposto conclui-se que a configuração dos preços constantes no Contrato SA-01 demonstra, irrefutavelmente, que quando houve o interesse de momento de se transferir para a Administração os riscos geológicos do empreendimento, sem que se questione o mérito desta decisão, a equipe responsável pela negociação **soube negociar com o Bird e conseguiu incluir no contrato**

preços unitários, ao arrepio do defendido modelo *turnkey* dito como imposto pelo Bird, fato que não era e não é aderente ao modelo exposto nos *Guidelines*, ou seja, a presença no Contrato SA-01 dos preços unitários da 'Parte Variável' demonstram cabalmente que havia oportunidade de se negociar o necessário para atender à legislação pátria, o que não foi feito.

61. Ainda mais, analisando-se a dita negativa do Bird para a presença de preços unitários no contrato, base dos argumentos transcritos acima, em especial no item 189 da peça 491 (também presente na defesa do Responsável Ivan Carlos Alves Barbosa, peça 290), nota-se que o próprio Bird, nessa resposta, cita explicitamente o modo disponível e aceito por eles para se cumprir a legislação pátria se criando formalmente 'valores de referência para facilitar negociações':

A missão recomendou em contrário para não caracterizar qualquer transformação do contrato *turn-key* em um contrato de preços unitários. **A ideia de ter uma planilha é meritória**, mas esta não deve ser incluída no contrato, **podendo ser discutida e acordada com o Empreiteiro e estabelecida em uma ata técnica como valores de referência para facilitar negociações**. (peça 290, p. 53, 70 e 104, grifos acrescidos)

62. Note-se, novamente, que essa resposta é contraditória com o fato representado pela presença dos preços unitários na 'Parte Variável' do Contrato SA-01.

63. Conexo a esse tema está também sendo reapresentada argumentação sobre a completude do projeto básico utilizado na licitação que levou ao Contrato SA-01. Novamente devemos nos ater à realidade dos fatos até aqui analisados, ou seja, esta Corte já se posicionou claramente sobre a existência de deficiência no projeto básico.

64. O que se quer no momento destacar é que houve, nas argumentações até aqui apresentadas e agora retomadas pelos responsáveis, uma injustificada tentativa de ligação entre os fatos de o projeto básico ter sido aprovado pelo Bird e de o Bird ter sido questionado sobre a possibilidade de inclusão de planilhas de preços unitários no contrato e negado tal procedimento, embora já houvessem preço unitários no contrato, com a conclusão, por consequência, de que o projeto básico estaria correto e completo ao ter como produto o orçamento *appraisal*.

65. Ora, os responsáveis não levaram em conta, em suas alegações, que o projeto básico, diferentemente da contratação da construção do Metrô de Salvador, foi fruto de contrato prévio ao acordo de empréstimo com o Bird e que em nada se relaciona com a aplicação do determinado pelo art. 42 da Lei 8.666/1993, ou seja, os responsáveis envolvidos não protegeram o erário ao não garantirem que o conjunto formado por todos os preços unitários e quantidades que deveriam fazer parte do projeto básico elaborado pela empresa Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A. (TC/BR), em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993, estivessem presentes no produto entregue pela TC/BR e recebido como completo por esses mesmos responsáveis.

66. Em outras palavras, a obrigatoriedade de se ter o orçamento detalhado como produto do contrato de elaboração do projeto básico pela TC/BR em nada se conecta com a aprovação pelo Bird, ou mesmo com a contratação da obra com financiamento pelo Bird, pois, no momento da contratação da TC/BR, a entidade (Bird) estava completamente fora das relações contratuais.

67. Ou seja, **o produto gerado pela TC/BR deveria estar de acordo com os preceitos legais impostos pela Lei 8.666/1993 em seu art. 6º, inciso IX, alínea f, independentemente de como seria efetivada a contratação das obras do Metrô de Salvador**.

68. Com relação à existência de preços unitários de referência, tendo-se o orçamento detalhado como parte do projeto básico, portanto, legalmente parte integrante do contrato, este estaria automaticamente presente como referência para quaisquer negociações no desenrolar das obras, mesmo quando tratasse de itens constantes da 'parte fixa' dos preços do contrato.

69. Na verdade, não havia, nem há, óbice para a elaboração do orçamento *appraisal*, que foi aprovado pelo Bird e utilizado na licitação. Contudo, esse orçamento não deveria ser o único existente e deveria estar fundamentado no orçamento detalhado do projeto básico e em seus preços unitários e quantidades, conforme preconiza o art. 7º, inciso I, conjugado com o art. 6º, inciso IX, alínea f, ambos

da Lei 8.666/1993, e, conforme já demonstrado, por omissão dos Representantes da CTS e da CBTU (União), embora cabalmente possível, tal não foi feito.

70. Analisando os efeitos do exposto, há aqui **três níveis independentes, mas conexos**, de responsabilização, quais sejam:

i) a responsabilidade relativa ao recebimento de projeto básico não conforme com a legislação quando do recebimento do produto do contrato com a TC/BR, o que, embora conexo, não é objeto da presente TCE, por ser contrato entre a Prefeitura de Salvador e a TC/BR sem a presença de recursos federais;

ii) a responsabilidade pela omissão dos Representantes da CTS e da CBTU (União) por não exigir, quando era possível e se tinha a concordância do Bird, a construção de um conjunto de 'valores de referência para facilitar negociações', ou seja, o orçamento detalhado integrante do projeto básico no qual deveria estar fundamentado o Orçamento *Appraisal* deixando, assim, o projeto básico deficiente; e,

iii) a responsabilidade pelo uso do projeto básico deficiente, sem o orçamento detalhado, quando da licitação que levou ao Contrato SA-01.

71. Do exposto, fácil é concluirmos que, dentro dos fatos jurisdicionados à esta corte de Contas, a omissão dos Representantes da CTS e da CBTU (União) tem como consequências diretas a contratação sem orçamento detalhado, em ofensa aos art. 7º, inciso I, conjugado com o art. 6º, inciso IX, alínea f, ambos da Lei 8.666/1993, baseada nos valores paramétricos do Orçamento *Appraisal*, e a não disponibilização das referências necessárias aos futuros gestores para que esses, ao negociarem eventuais aditivos contratuais, tivessem condições para defender o erário, pois que ficaram atados às condições contratuais negociadas junto ao Bird.

72. Assim, pode-se afirmar que a ausência desta referência, dos 'valores de referência para facilitar negociações' nos termos utilizados pelo Bird, é a causa raiz dos danos que vieram ocorrer ao erário, sendo, portanto, demonstrado o nexo de causalidade entre a conduta dos que participaram na gênese do Contrato SA-01 e o dano total causado ao erário, pois, repisa-se, não disponibilizaram aos futuros gestores que atuaram no contrato, ao arrepio da lei vigente à época, as referências legais necessárias.

73. De mais, diga-se ainda que a primeira constatação da presença de indícios de sobrepreço no Contrato SA-01 se deu, ainda em 2006, em análise dos preços unitários constantes da 'Parte Variável' dos preços contratados, cuja formação e inclusão no contrato também foi de responsabilidade desses que atuaram na gênese do processo e na definição do modelo.

Preliminar: Legalidade das Alegações de Defesa

74. Os responsáveis, anteriormente identificados nesta instrução, tomaram ciência dos ofícios de citação que lhes foram remetidos, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante das peças apresentadas e abaixo indicadas.

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
9.1.1	Ivan Carlos Alves Barbosa	0192/2013	183	19/03/2013	218	290
9.1.2	Carlos Von Beckerath Gordilho	0193/2013	185	19/03/2013	219	292
9.1.3	José Geraldo Araújo Teixeira	0194/2013	187	20/03/2013	220	291
9.1.4	João Luiz da Silvo Dias	0196/2013	189	21/03/2013	221	276, 340

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
9.1.5	Flávio Mota Monteiro	0197/2013	191	19/03/2013	225	245, 254, 310, 498, 506 a 509 e 522
9.1.6	Luiz Fernando Tavares Vilar	0198/2013	192	21/03/2013	226	297
9.1.7	Paulo Antônio Santos Macedo	0199/2013	194	21/03/2013	222	298
9.1.8	Nestor Duarte Guimarães Neto	0200/2013	196	21/03/2013	227	299
9.1.9	Janary Teixeira de Castro	0201/2013	198	21/03/2013	235	296
9.1.10	Luiz Roberto Castilho de Souza	0202/2013	200	21/03/2013	234	294
9.1.11	Luiz Alfredo Campos Quintanilha	0203/2013	201	20/03/2013	224	259
9.1.12	Pedro Antônio Dantas Costa Cruz	0204/2013	203	21/03/2013	233	293
9.1.13	Consórcio Metrosal	0205/2013	205	19/03/2013	215	348, 362 a 452, 505, 513, 521 e 646
9.1.14	Noronha Engenharia	0213/2013	209	19/03/2013	231	334
9.1.15	Engevix Engenharia	0207/2013	207	20/03/2013	217	266, 267, 268

75. Preliminarmente, fazendo-se uma análise quanto à legalidade na apresentação das Alegações de Defesa acostadas aos autos, foi constatado que essas foram apresentadas pelos próprios responsáveis (Ivan Carlos Alves Barbosa-CPF 033.422.635-04, Carlos Von Beckerath Gordilho-CPF 002.366.915-20, José Geraldo Araújo Teixeira-CPF 048.282.245-72, João Luiz da Silvo Dias-CPF 011.089.806-00, Flavio Mota Monteiro-CPF 635.036.208-00, Luiz Fernando Tavares Vilar-CPF 020.645.705-78, Paulo Antônio Santos Macedo-CPF 018.163.145-87, Nestor Duarte Guimarães Neto-CPF 110.289.805-82, Janary Teixeira de Castro-CPF 163.535.875-20, Luiz Roberto Castilho de Souza-CPF 307.616.707-34, Luiz Alfredo Campos Quintanilha-CPF 341.754.907-87); por procuradores devidamente qualificados nos autos com procurações válidas e vigentes (Pedro Antônio Dantas Costa Cruz-CPF 113.611.405-00; Consórcio Metrosal, composto pelas Empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.-CNPJ 61.522.512/0001-02, Construtora Andrade Gutierrez S.A.-CNPJ 17.262.213/0001-94 e Siemens Aktiengesellschaft-AG, pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã; Engevix Engenharia S.A.-CNPJ 33.144.940/0001-03) e pela própria empresa Noronha Engenharia S.A.-CNPJ 33.451.311/0010-17 representada na pessoa de sua Diretora-Presidente, também devidamente qualificada nos autos, compondo assim um conjunto de Alegações de Defesa válidas para todos os responsáveis citados nos termos do item 9.1 do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário e que serão, portanto, analisadas nos próximos itens.

76. Legais as Alegações de Defesa, esta análise principia com um levantamento dos principais argumentos utilizados pelos diversos responsáveis de modo a se ter um mapeamento desses

argumentos e dos efeitos que um possível acolhimento pode trazer à efetividade deste processo e de suas conclusões.

PRELIMINAR: INCIDENTAIS

77. Durante essas análises das Alegações de Defesa apresentadas, fatos alegados, separadamente, pelos responsáveis Carlos Von Beckerath Gordilho-CPF 002.366.915-20, José Geraldo Araújo Teixeira-CPF 048.282.245-72, João Luiz da Silvo Dias-CPF 011.089.806-00 e Flavio Mota Monteiro-CPF 635.036.208-00 levaram à emissão de instruções específicas tratando de questões incidentais surgidas e que implicaram alterações nas relações de responsabilidade e solidariedade desses responsáveis gerando a anulação e eventual renovação de citações, o que passamos a detalhar nos próximos itens.

INCIDENTAL 01 - ILEGITIMIDADE PASSIVA, ALEGADA PELO RESPONSÁVEL JOÃO LUIZ DA SILVO DIAS-CPF 011.089.806-00.

78. O Sr. João Luiz da Silvo Dias (CPF 011.089.806-00) tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documentos constantes das peças 189 e 221, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante das peças 276 e 340 dos presentes autos.

79. **Alegações:** Sintetizando as alegações apresentadas e ressaltando que as peças apresentadas (peças 276 e 340), embora acostadas aos autos em datas distintas, são idênticas; o responsável alega que, embora tenha sido Diretor Presidente da CBTU, não o foi no período de ocorrência dos fatos apontados, ou seja, da formulação e estruturação do modelo de licitação e contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, por terem ocorrido em período anterior à sua gestão.

80. **Análise:** Analisando-se as alegações apresentadas e buscando junto às bases de dados oficiais disponíveis neste Tribunal, comprova-se a veracidade das mencionadas alegações, estando na presidência da CBTU à época dos fatos o Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91).

81. Assim, conclui-se de pronto pelo acolhimento das Alegações de Defesa apresentadas pelo responsável João Luiz da Silvo Dias (CPF 011.089.806-00) que comprovam a sua não participação nos fatos a ele imputados (negativa de autoria).

82. Conforme consta da instrução acostada aos autos tratando desse fato específico (peça 466 e seguintes), foi, então, solicitada e efetuada a citação do Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91), que passa, para todos os efeitos, a integrar a relação de responsáveis citados no presente processo cujas Alegações de Defesa serão aqui analisadas, nos seguintes termos:

4. Assim sendo, para saneamento dos autos, com base nos termos do art. 1°, incisos II e VIII, da portaria de delegação MINS-ASC N° 6/2009, de 11 de fevereiro de 2009, com redação dada pela Portaria de delegação MINS-ASC N° 8/2011, de 26 de setembro de 2011, submetem-se os autos à consideração superior, com vistas à realização da citação do Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, presidente da CBTU no período de 26/09/1997 a 28/04/2003, nos exatos termos pelos quais foi citado o Sr. João Luiz da Silvo Dias, conforme apresentado a seguir:

4.1. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91): Presidente da CBTU à época da concepção do empreendimento, participou da formulação e estruturação do modelo de licitação e contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, tendo em vista o acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado, o que acabou por gerar prejuízos ao erário, motivo pelo qual deve responder pelos débitos relacionados nas Tabelas 1 a 25 do item 9.2 deste Acórdão, motivo pelo qual deve responder pelos débitos relacionados nas Tabelas 1 a 25 do item 9.2 deste Acórdão, conforme abaixo:

4.2. Solidariamente aos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Carlos Von Beckerath Gordilho, José Geraldo Araújo Teixeira, Flavio Mota Monteiro e Consórcio Metrosal pelo débito no

valor de R$ 89.065.657,82 (oitenta e nove milhões sessenta e cinco mil seiscentos e cinquenta e sete reais e oitenta e dois centavos), em valores históricos detalhados nas Tabelas 1 a 19 do item 9.2 deste Acórdão;

4.3. Solidariamente aos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Carlos Von Beckerath Gordilho, José Geraldo Araújo Teixeira, Flavio Mota Monteiro, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto, Noronha Engenharia S.A. e Consórcio Metrosal pelo débito no valor de R$ 58.220.822,29 (cinquenta e oito milhões duzentos e vinte mil oitocentos e vinte e dois reais e vinte e nove centavos), em valores históricos detalhados nas Tabelas 20 e 23 do item 9.2 deste Acórdão;

4.4. Solidariamente aos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Carlos Von Beckerath Gordilho, José Geraldo Araújo Teixeira, Flavio Mota Monteiro, Janary Teixeira de Castro, Noronha Engenharia S.A. e Consórcio Metrosal pelo débito no valor de R$ 5.995.594,89 (cinco milhões novecentos e noventa e cinco mil quinhentos e noventa e quatro reais e oitenta e nove centavos), em valores históricos detalhados nas Tabelas 21 e 22 do item 9.2 deste Acórdão;

4.5. Solidariamente aos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Carlos Von Beckerath Gordilho, José Geraldo Araújo Teixeira, Flavio Mota Monteiro, Janary Teixeira de Castro, Luiz Roberto Castilho de Souza, Noronha Engenharia S.A. e Consórcio Metrosal pelo débito no valor de R$ 2.857.318,12 (dois milhões oitocentos e cinquenta e sete mil trezentos e dezoito reais e doze centavos), em valores históricos detalhados nas Tabelas 24 e 25 do item 9.2 deste Acórdão;

INCIDENTAL 02 - AUSÊNCIA DE ESPECIFICIDADE NA DESCRIÇÃO DA CONDUTA, ALEGADA PELO RESPONSÁVEL CARLOS VON BECKERATH GORDILHO - CPF 002.366.915-20.

83. O Sr. Carlos Von Beckerath Gordilho (CPF 002.366.915-20) tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documentos constantes da peça 185, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante da peça 292 dos presentes autos.

84. **Alegações:** Sintetizando as alegações apresentadas, no item 2.1 (peça 292, p. 2), o responsável Carlos Von Beckerath Gordilho (CPF 002.366.915-20), trouxe a lume alegação de que ‘Ao longo do extenso Relatório que integra o Acórdão referenciado não se observa nenhuma referência a atos concretos e individualizados de que o ora Peticionário possa ter sido acusado de modo a ensejar a aplicação de qualquer sanção, em especial a imputação de débito’ [...].

85. Nos autos tem-se, dos itens já citados, o núcleo da conduta atacada:

[...] ‘participou da formulação e estruturação do modelo de licitação e contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais’ [...]

86. **Análise:** Constatada a veracidade da alegação, como não foram encontrados elementos adicionais mais especificadores da conduta desse Responsável no Acórdão em questão, nem nos seus elementos acessórios, relatório e voto, e entendendo que participar de um processo ou evento, pelo simples fato de se participar, núcleo da conduta atacada, não demonstra o necessário nexo de causalidade entre o responsável e o dano, pois participar pode significar executar qualquer ato relacionado ao processo em questão, com ou sem responsabilidade e poder de decisão sobre os rumos deste, conclui-se que, **por inobservância do art. 202, inciso I, do Regimento Interno desta Casa, essas alegações devem ser acolhidas, levando à anulação, por vício formal, da citação retro mencionada (peça 185).**

87. De mais, por força do art. 161 do mesmo Regimento Interno, entende-se que as alegações de defesa de responsáveis citados exatamente nos mesmos termos, mesma conduta, devem ser analisadas em conjunto, consideradas à parte as alegações de caráter pessoal, de modo que se permita o aproveitamento dos argumentos, independentemente de qual responsável os trouxe aos autos, em benefício de todos os responsáveis que compõem esse grupo.

88. Este é o caso das citações dos Responsáveis José Geraldo Araújo Teixeira (CPF 048.282.245-72), João Luiz da Silvo Dias (CPF 011.089.806-00) e Flavio Mota Monteiro (CPF 635.036.208-00), além da citação do Responsável Luiz Otávio Ziza Mota Valadares

(CPF 110.627.386-91) emitida nos termos descritos nos itens 77 a 81 desta instrução, todos citados exatamente nos mesmos termos, mesma conduta, que a citação do Sr. Carlos Von Beckerath Gordilho (CPF 002.366.915-20).

89. Assim, **nula a citação do Sr. Carlos Von Beckerath Gordilho, nulas também são as citações dos Srs. José Geraldo Araújo Teixeira, João Luiz da Silvo Dias, Flavio Mota Monteiro e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (peças 187, 189, 191 e 469)**.

90. Conforme consta da instrução incidental acostada aos autos tratando desse fato específico (peça 494 e seguintes), foi, então, solicitada e efetuada a renovação das citações Srs. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91) e Flavio Mota Monteiro (CPF 635.036.208-00), que passam, para todos os efeitos, a integrar a relação de responsáveis citados no presente processo cujas Alegações de Defesa serão aqui analisadas, nos seguintes termos:

10. Devido a particularidades desse processo, entendemos caber ainda nessa instrução a análise das consequências processuais, Responsável a Responsável.

11. Carlos Von Beckerath Gordilho (CPF 002.366.915-20): Analisando-se os elementos presentes nesse processo, e nos processos correlatos (TC-007.162/2006-0, TC-015.407-2007-1 e TC-003.896-2009-2) não foram encontrados elementos que demonstrassem o nexo de causalidade entre atos do Responsável e o dano causado ao erário pelo processo de formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, tendo em vista o acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado. Assim, entendemos não ser aplicável nesse caso o detalhamento de conduta punível durante a participação do Responsável na constituição do dano ao erário, não sendo assim necessária a renovação da citação a este Responsável.

12. José Geraldo Araújo Teixeira (CPF 048.282.245-72): Analisando-se os elementos presentes nesse processo, e no processo correlato TC-007.162/2006-0, não foram encontrados elementos que demonstrassem o nexo de causalidade entre atos do Responsável e o dano causado ao erário pelo processo de formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, tendo em vista o acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado. Assim, entendemos não ser aplicável nesse caso o detalhamento de conduta punível durante a participação do Responsável na constituição do dano ao erário, não sendo assim necessária a renovação da citação a este Responsável.

13. João Luiz da Silvo Dias (CPF 011.089.806-00): Analisando-se os elementos presentes nesse processo, principalmente os termos da peça 466, tem-se que a análise das Alegações de Defesa apresentadas por este Responsável já levou ao seu acolhimento em análise pelo saneamento dos presentes autos, por ilegitimidade passiva. Como consequência disso, concluiu-se na citada peça pela citação do Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91), Presidente da CBTU à época da concepção do empreendimento, pela conduta apontada, 'nos exatos termos pelos quais foi citado o Sr. João Luiz da Silvo Dias', o que foi feito através do ofício de citação 0162/2014, peça 469 dos autos, devidamente recebido em 09/04/2014 conforme peça 474 dos autos. Assim, cabe, como consequência, também a anulação da citação do Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91), por ter sido feita com o mesmo vício formal ora considerado, passando, então, à análise das consequências dessa anulação.

14. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91): Analisando-se os elementos presentes nesse processo, e nos processos correlatos (TC-007.162/2006-0, TC-015.407-2007-1 e TC-003. 896-2009-2) constata-se ter, à época, o Responsável uma posição funcional que permitia e o

obrigava, pelo dever funcional, a defender o erário como Presidente da instituição interveniente, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), que, em última análise, representava a União no processo de negociação, de fato, tripartite, para o financiamento da implantação do metrô de Salvador, com recursos do Banco Mundial, devendo ser emitida nova citação pelas condutas específicas, detalhamento da conduta inicialmente comunicada:

14.1. Ter designado representante da CBTU para participação nas negociações com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador que veio a permitir que a formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, levasse a acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado (culpa *in eligendo*).

14.2. Ter anuído aos termos negociados pelo representante da CBTU quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, que levou ao acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado (culpa *in vigilando*).

14.3. Ter assinado o termo de Acordo de Empréstimo 4494-BR com o Banco Mundial formalizando sua anuência e materializando os termos negociados pelo representante da CBTU Flávio Mota Monteiro quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, que levou ao acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado.

15. Flavio Mota Monteiro (CPF 635.036.208-00): Analisando-se os elementos presentes nesse processo, e nos processos correlatos (TC-007.162/2006-0, TC-015.407-2007-1 e TC-003. 896-2009-2) constata-se ser, à época, o Responsável o representante da CBTU nas reuniões com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador, tendo assinado, mesmo na presença de outros designados pela CBTU e como seu representante, as notas de reunião com as decisões tomadas quando das missões do Banco Mundial (por exemplo, peça 291, p. 113 a 146; peça 292, p. 24 a 30 e peça 297, p. 90 a 118), foro de fato e de direito para que se tomasse as decisões que vieram a levar à formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, tendo em vista o acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado, devendo ser emitida nova citação pelas condutas específicas, detalhamento da conduta inicialmente comunicada.

Conclusão

16. Assim sendo, com base nos termos do art. 1°, incisos II e VIII, da portaria de delegação MINS-ASC N° 6/2009, de 11 de fevereiro de 2009, com redação dada pela Portaria de delegação MINS-ASC N° 8/2011, de 26 de setembro de 2011, submetem-se os autos à consideração superior, com vistas à:

16.1. anulação das citações efetivadas pelos ofícios 0193/2013, 0194/2013, 0196/2013, 0197/2013 e 0162/2014, por vício formal na não especificação da conduta com referência a atos concretos e individualizados

16.2. realização das seguintes citações, renovando as anteriores segundo detalhamentos das condutas originalmente citadas:

16.2.1. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91): Presidente da CBTU à época da concepção do empreendimento:

16.2.1.1. designou representante da CBTU para participação nas negociações com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador que veio a permitir que a formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, levasse a acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado (culpa in eligendo), motivo pelo qual sujeita-se à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 268, inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

16.2.1.2. anuiu aos termos negociados pelo representante da CBTU quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, que levou ao acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado (culpa *in vigilando*), motivo pelo qual sujeita-se à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 268, inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

16.2.1.3. assinou o termo de Acordo de Empréstimo 4494-BR com o Banco Mundial formalizando sua anuência e materializando os termos negociados pelo representante da CBTU Flávio Mota Monteiro quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, que levou ao acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado, motivo pelo qual deve responder pelos seguintes débitos:

16.2.1.3.1. solidariamente aos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Flavio Mota Monteiro e Consórcio Metrosal pelo débito no valor de R$ 89.065.657,82 (oitenta e nove milhões sessenta e cinco mil seiscentos e cinquenta e sete reais e oitenta e dois centavos), em valores históricos detalhados nas Tabelas 1 a 19 do item 9.2 do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário;

16.2.1.3.2. solidariamente aos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Flavio Mota Monteiro, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto, Noronha Engenharia S.A. e Consórcio Metrosal pelo débito no valor de R$ 58.220.822,29 (cinquenta e oito milhões duzentos e vinte mil oitocentos e vinte e dois reais e vinte e nove centavos), em valores históricos detalhados nas Tabelas 20 e 23 do item 9.2 do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário;

16.2.1.3.3. solidariamente aos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Flavio Mota Monteiro, Janary Teixeira de Castro, Noronha Engenharia S.A. e Consórcio Metrosal pelo débito no valor de R$ 5.995.594,89 (cinco milhões novecentos e noventa e cinco mil quinhentos e noventa e quatro reais e oitenta e nove centavos), em valores históricos detalhados nas Tabelas 21 e 22 do item 9.2 do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário;

16.2.1.3.4. solidariamente aos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Flavio Mota Monteiro, Janary Teixeira de Castro, Luiz Roberto Castilho de Souza, Noronha Engenharia S.A. e Consórcio Metrosal pelo débito no valor de R$ 2.857.318,12 (dois milhões oitocentos e cinquenta e sete mil trezentos e dezoito reais e doze centavos), em valores históricos detalhados nas Tabelas 24 e 25 do item 9.2 do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário.

16.2.2. Flavio Mota Monteiro (CPF 635.036.208-00): Superintendente de Implantação de Projetos da CBTU e Coordenador do Projeto CBTU-Bird à época da concepção do empreendimento, assinou, como representante da CBTU, as notas de reunião aprovando as decisões tomadas quando das missões do Banco Mundial, foro de fato e de direito para que se impedisse as decisões tomadas e que

vieram a levar à formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, tendo em vista o acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado, motivo pelo qual deve responder pelos débitos relacionados nas Tabelas 1 a 25 do item 9.2 deste Acórdão, conforme abaixo:

16.2.2.1. solidariamente aos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa e Consórcio Metrosal pelo débito no valor de R$ 89.065.657,82 (oitenta e nove milhões sessenta e cinco mil seiscentos e cinquenta e sete reais e oitenta e dois centavos), em valores históricos detalhados nas Tabelas 1 a 19 do item 9.2 do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário;

16.2.2.2. solidariamente aos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto, Noronha Engenharia S.A. e Consórcio Metrosal pelo débito no valor de R$ 58.220.822,29 (cinquenta e oito milhões duzentos e vinte mil oitocentos e vinte e dois reais e vinte e nove centavos), em valores históricos detalhados nas Tabelas 20 e 23 do item 9.2 do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário;

16.2.2.3. solidariamente aos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Janary Teixeira de Castro, Noronha Engenharia S.A. e Consórcio Metrosal pelo débito no valor de R$ 5.995.594,89 (cinco milhões novecentos e noventa e cinco mil quinhentos e noventa e quatro reais e oitenta e nove centavos), em valores históricos detalhados nas Tabelas 21 e 22 do item 9.2 do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário;

16.2.2.4. solidariamente aos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Janary Teixeira de Castro, Luiz Roberto Castilho de Souza, Noronha Engenharia S.A. e Consórcio Metrosal pelo débito no valor de R$ 2.857.318,12 (dois milhões oitocentos e cinquenta e sete mil trezentos e dezoito reais e doze centavos), em valores históricos detalhados nas Tabelas 24 e 25 do item 9.2 do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário.

INCIDENTAL 03 - FALTA DE PÁGINAS EM PEÇAS CONSTANTES DOS AUTOS, NAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE LUIZ FERNANDO TAVARES VILAR (CPF 020.645.705-78) E JANARY TEIXEIRA DE CASTRO (CPF 163.535.875-20)

91. Durante a análise das alegações de defesa, foram identificados dois casos de falta de páginas nas peças constantes dos autos, peças essas que precisaram ser recompostas. Foram as seguintes peças:

91.1. Responsável Luiz Fernando Tavares Vilar, peça 297, páginas faltantes: 40 a 42;

91.2. Responsável Janary Teixeira de Castro, peça 296, páginas faltantes: 93 a 95.

92. Por meio de instrução incidental (peça 523) foi solicitada a repetição das citações originais dos citados responsáveis com o objetivo de provocar a recomposição das peças originais, o que foi alcançado, como demonstram as peças 537, responsável Luiz Fernando Tavares Vilar, e 536, responsável Janary Teixeira de Castro.

93. Em função do acima exposto e após a materialização dos efeitos das incidentais acima citadas, **fica sendo a seguinte a relação dos responsáveis que terão suas Alegações de Defesa analisadas nesta instrução** e que compõem um conjunto de Alegações de Defesa legais e tempestivas e, portanto, válidas:

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
9.1.1	Ivan Carlos Alves Barbosa	0192/2013	183	19/03/2013	218	290
9.1.4 + Incidentais 01	Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	0162/2014	469	9/4/2014	474	490 a 492

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
e 02		0417/2014	499	19/11/2014	503	518
		0586/2014	501	19/11/2014	502	
9.1.5	Flávio Mota Monteiro	0197/2013	191	19/03/2013	225	245, 254, 310 e 498
		0418/2014	500	19/11/2014	504	506 a 509, 522
9.1.6 + Incidental 03	Luiz Fernando Tavares Vilar	0198/2013	192	21/03/2013	226	297
		0215/2015	526	13/04/2015	531	537
9.1.7	Paulo Antônio Santos Macedo	0199/2013	194	21/03/2013	222	298
9.1.8	Nestor Duarte Guimarães Neto	0200/2013	196	21/03/2013	227	299
9.1.9 + Incidental 03	Janary Teixeira de Castro	0201/2013	198	21/03/2013	235	296
		0214/2015	527	15/04/2015	532	536
9.1.10	Luiz Roberto Castilho de Souza	0202/2013	200	21/03/2013	234	294
9.1.11	Luiz Alfredo Campos Quintanilha	0203/2013	201	20/03/2013	224	259
9.1.12	Pedro Antônio Dantas Costa Cruz	0204/2013	203	21/03/2013	233	293
9.1.13	Consórcio Metrosal	0205/2013	205	19/03/2013	215	348, 362 a 452, 505, 513, 521 e 646
9.1.14	Noronha Engenharia	0213/2013	209	19/03/2013	231	334
9.1.15	Engevix Engenharia	0207/2013	207	20/03/2013	217	266, 267, 268

DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS

94. Legais as Alegações de Defesa, esta análise principia com um levantamento dos principais argumentos utilizados pelos diversos responsáveis de modo a se ter um mapeamento desses argumentos e dos efeitos que um possível acolhimento pode trazer à efetividade deste processo e de suas conclusões até o momento, conclusões essas que levaram à apuração de pagamentos indevidos ocorridos no âmbito do Contrato SA-01, bem como à identificação dos respectivos responsáveis, já citados.

95. De uma primeira leitura das Alegações de Defesa apresentadas podem ser identificadas 34 (trinta e quatro) alegações principais, que se subdividem durante a leitura de cada peça defensória em uma quantidade de alegações secundárias que, juntas, são apresentadas de forma a sustentar essas trinta e quatro alegações principais. Essa relação é apresentada na tabela a seguir:

	Alegação	Responsável	Tipo	Classificação
	Houve a prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do Estado.	Consórcio Metrosal	Prescrição	Prejudiciais de Mérito
	Descabimento da presente Tomada de Contas Especial - Aplicação subsidiária das disposições da Lei 9.784/99 e da ocorrência de decadência administrativa (Item 2.1.1)	Ivan Carlos Alves Barbosa Luiz Roberto Castilho de Souza Janary Teixeira de Castro Luiz Fernando Tavares Vilar Paulo Antônio Santos Macedo Nestor Duarte Guimarães Neto	Decadência Administrativa	
	Ausência de contraditório e ampla defesa na fase de auditoria	Noronha Engenharia	Ausência de Contraditório e Ampla Defesa	
	Ausência de documentos que comprovassem a suposta responsabilidade da Empresa			
	Cerceamento do Direito de Defesa da Peticionária e do Devido Processo Legal (Item III)	Engevix		
	Descabimento da presente Tomada de Contas Especial - Não comprovação efetiva do dano (Item 2.1.2)	Ivan Carlos Alves Barbosa Luiz Roberto Castilho de Souza Janary Teixeira de Castro Luiz Fernando Tavares Vilar Paulo Antônio Santos Macedo Nestor Duarte Guimarães Neto	Não Comprovação Efetiva do Dano	
	Ausência de comprovação dos requisitos necessários à responsabilização do Requerente (Item 2.2)		Ausência de comprovação dos requisitos necessários à responsabilização do Requerente	
	Violação à presunção de inocência e da ausência de proporcionalidade da determinação de devolução de valores (Item 2.3)		Presunção de Inocência e Ausência de Proporcionalidade	
	Possibilidade de afastamento das disposições da Lei 8.666/1993 nas licitações com recursos concedidos por organismos internacionais (Item 2.4.1)	Ivan Carlos Alves Barbosa Janary Teixeira de Castro Luiz Fernando Tavares Vilar Paulo Antônio Santos Macedo Nestor Duarte Guimarães Neto	Legalidade dos Contratos	Licitude da Conduta
0	Regularidade da execução do projeto em regime de empreitada integral (Item 2.4.2)			
1	Regularidade do projeto básico e respectivo orçamento (Item 2.4.3)	Ivan Carlos Alves Barbosa Janary Teixeira de Castro Luiz Fernando Tavares Vilar Paulo Antônio Santos Macedo Nestor Duarte Guimarães Neto	Regularidade do Projeto Básico e do respectivo orçamento	
2	Ausência de responsabilidade deste Requerente especificamente em relação às ordens de alteração aprovadas (Item 2.4.7)	Ivan Carlos Alves Barbosa	Negativa do Nexo de Causalidade	Argumentos de Caráter Pessoal
3	Decadência do Direito de responsabilizar o Responsável	Luiz Otávio Ziza Mota Valadares		
4	Inexistência de Nexo de Causalidade			

	Alegação	Responsável	Tipo	Classificação
5	Negativa de responsabilidade quanto às práticas dos atos tidos por ilícitos	Flávio Mota Monteiro		
6	Ausência de responsabilidade deste Requerente especificamente em relação às ordens de alteração aprovadas (Item 2.4.7)	Janary Teixeira de Castro		
7	Negativa de responsabilidade quanto às práticas dos atos tidos por ilícitos (Item 2.4.)	Luiz Roberto Castilho de Souza		

	Alegação	Responsável	Tipo	Classificação
8	Negativa de responsabilidade quanto às práticas dos atos tidos por ilícitos	Luiz Alfredo Campos Quintanilha	Negativa do Nexo de Causalidade	Argumentos de Caráter Pessoal
9	Parecer favorável da CGU	Pedro Antônio Dantas Costa Cruz		
0	Não Responsabilidade do Defendente. (Item 5.2)			
1	Da Legitimidade Dos Atos Decisórios Realizados em consonância com o Princípio da Economicidade. (Item 5.3)			
2	Da Eficiência, Eficácia e da Boa-Fé do Defendente (Item 5.4)			
3	Obrigações da Engevix e atos por ela praticados (Item IV)	Engevix		
4	Impugnação à responsabilidade solidária atribuída à Engevix (*caput* do item VII)			
5	Aprovação dada pela Controladoria-Geral da União - CGU ao orçamento elaborado (Item VI)			
6	Ausência de Responsabilidade Legal ou Contratual da Empresa e Presunção de Legalidade dos Atos Administrativos (Item III)	Noronha Engenharia		
7	Equívocos na metodologia empregada por esse TCU e da desconsideração dos princípios da globalidade e da primazia da realidade (Item 2.4.5)	Ivan Carlos Alves Barbosa Janary Teixeira de Castro Luiz Fernando Tavares Vilar Paulo Antônio Santos Macedo Nestor Duarte Guimarães Neto	Erro na Metodologia de Cálculo	Negativa dos Valores Imputados
8	Impugnação aos valores cobrados (itens VII.A, VII.B e VII.C)	Engevix		
9	Do DEC e seu Relatório (Item 6)	Pedro Antônio Dantas Costa Cruz	Imprestabilidade do Orçamento	Negativa dos Valores

	Alegação	Responsável	Tipo	Classificação
0	Impugnação de Valor. (Item 7)		DEC	Imputados
1	Orçamento elaborado pelo Departamento de Engenharia e Construção (Item 2.4.4)	Ivan Carlos Alves Barbosa Janary Teixeira de Castro Luiz Fernando Tavares Vilar Paulo Antônio Santos Macedo Nestor Duarte Guimarães Neto		
2	Inexistência de sobrepreço (Item 2.4.6)	Ivan Carlos Alves Barbosa Janary Teixeira de Castro Luiz Fernando Tavares Vilar Paulo Antônio Santos Macedo Nestor Duarte Guimarães Neto		
3	O equívoco nas apurações de sobrepreço do TCU. A imprestabilidade do orçamento do DEC (Item V)	Engevix		
4	Impropriedades do paradigma utilizado o orçamento elaborado pelo DEC	Consórcio Metrosal		

96. Organizando as alegações para análise, em primeiro lugar detecta-se um grupo de argumentos que podem ser classificados como **prejudiciais de mérito** e que buscam a anulação, parcial ou total, desta TCE quando alegam prescrição, decadência administrativa, cerceamento do direito de defesa ou ausência de contraditório e ampla defesa, não comprovação efetiva do dano e presunção de inocência e ausência de proporcionalidade. Tais argumentos serão analisados em separado e preliminarmente à análise das demais alegações.

97. Na sequência, serão analisadas as argumentações traçadas pelos responsáveis que buscam comprovar a **licitude das condutas**, cujo impacto, se acatadas, também se estendem a todos os responsáveis pela possível perda de objeto, pela inexistência dos fatos basilares da presente TCE.

98. Após essas análises, preliminares em sua essência, passaremos à análise dos argumentos de caráter pessoal e que buscam, todos, a **negativa do nexo de causalidade**, responsável a responsável, que os ligam aos fatos ilícitos e os colocam na posição de responsáveis, solidários em diversas combinações, pelo ressarcimento ao erário dos débitos que vierem a aqui ser confirmados.

99. Por fim, será feita a análise dos argumentos que propugnam por alteração nos valores levantados, não mais negando os fatos e o nexo de causalidade, mas a metodologia de cálculo, a responsabilidade solidária e, principalmente, a referência utilizada na determinação dos débitos a serem imputados, pois essa análise poderá afetar a todos os que restarem responsáveis ao levar a um recálculo dos valores dos danos imputados.

100. Claro é que, quando tratarmos das conclusões a que se chega na análise das Alegações de Defesa apresentadas, será feito um mapeamento ligando as alegações que não sejam de caráter pessoal e que porventura venham a ser acatadas aos responsáveis afetados e às consequências decorrentes, de modo que as próprias conclusões e as propostas de encaminhamento sejam traçadas por responsável.

101. Assim, dadas as devidas explicações sobre o desenvolvimento dos trabalhos ora em curso, a partir desse ponto inicia-se, então, a análise das Alegações de Defesa apresentadas pelos responsáveis citados e apresentados no item 92 desta instrução.

ALEGAÇÕES CLASSIFICADAS COMO PREJUDICIAIS DE MÉRITO

ALEGAÇÃO 01 - PRESCRIÇÃO

102. Alegação apresentada pelo Consórcio Metrosal, responsável retro identificado, que tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documentos constantes das peças 205 e 215, tendo

apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante das peças 348, 362 a 452, 505, 513, 521 e 646 dos presentes autos.

103. **Alegações:** Nas preliminares das Alegações de Defesa apresentadas (peça 348, itens 7 a 35), o Consórcio Metrosal, em resposta aos termos da citação aprovada pelo Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, item 9.1.13, alega que, em razão da demora na instauração da presente TCE, houve a prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do Estado.

104. Alega ainda o responsável que, em homenagem ao princípio da eventualidade, é de se reconhecer que, ao menos, a pretensão punitiva está prescrita, atacando assim os termos do item 4 do ofício de comunicação emitido por esta Corte com os termos da citação autorizada (peça 205).

105. **Análise:** A partir dos próprios termos apresentados pelo Responsável, como pode ser visto no item 24 de suas alegações (peça 348), conclui-se que este tem consciência prévia de que não há a aplicabilidade no presente caso do instituto que ele denomina da prescrição ressarcitória, pois nos termos da decisão do Superior Tribunal de Justiça, neste ponto citada pelo responsável como parte de sua defesa, temos caracterizada e reconhecida a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do Estado, em qualquer caso.

ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL ART. 1º DA LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE.

1. **A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário e imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a** Tomada de contas especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e a determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF. [...] (REsp 894.539/PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, *SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 27/08/2009*; (grifo nosso)

106. Além disso já está consolidado na jurisprudência desta Casa o entendimento pela imprescritibilidade aplicável no presente caso, conforme retratado no enunciado da Súmula 282 desta Corte: ‘As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis’.

107. De mais, com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, prevalece nesta Casa o entendimento de que a Lei 9.873/1999, que regula a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia, e o Decreto 20.910/1932, que disciplina a cobrança de dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, não se aplicam aos processos de controle externo.

108. Diante da inexistência de normativo específico acerca da prescrição punitiva do Estado, a prescrição das sanções no âmbito dos processos de competência desta Corte de Contas, a jurisprudência do TCU se consolidou no sentido de aplicar as regras gerais estabelecidas no Código Civil, conforme os Acórdãos 1.727/2003, 330/2007 e 2.073/2011, da 1ª Câmara; 8/1997 e 11/1998 e 5/2003, da 2ª Câmara; 71/2000, 61/2003, 771/2010, 474/2011, 828/2013, 1.683/2013, 262/2014 e 3015/2014, todos do Plenário desta Corte.

109. No presente caso, exceto quanto aos valores recebidos, os atos irregulares analisados foram praticados entre 1995 e 2000, ou seja, à luz do Código Civil de 1916. Sendo assim, com a vigência do novo Código Civil a partir de 11/1/2003, deve-se recorrer à regra intertemporal do artigo 2.028 da referida lei, que assim dispõe: Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada.

110. Dessa forma, tendo havido o transcurso de menos de 10 anos, quando da entrada em vigor do novo Código Civil, o caso concreto apurado nos autos está sujeito ao prazo decenal, contado a partir da data em que praticados.

111. Mais determinado ainda como decenal é o prazo de prescrição punitiva referente ao possível recebimento de valores a maior pelos contratados, como o Consórcio Metrosal, cujos eventos se prolongam até 2011.

112. Vale registrar, em atenção à argumentação apresentada, que as alegações referentes à prescrição punitiva, acima analisadas, se antecipam à qualquer decisão desta Corte no sentido da aplicação de sanções ao se insurgir contra a aplicação de juros de mora e multa sobre o valor do ressarcimento constante da citação ao responsável que teria sido comunicada por esta Corte no corpo do item 4 do ofício de citação.

4. A rejeição das Alegações de Defesa poderá ensejar, além do julgamento pela irregularidade das contas do responsável, a condenação ao pagamento dos débitos, os quais serão atualizados monetariamente, desde as respectivas datas de ocorrência, acrescidos dos juros de mora devidos, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, nos termos da legislação vigente, bem como a imputação de multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. O valor total das dívidas atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora até 13/3/2013 corresponde a R$ 513.473.532,63. (Ofício 205/2013-TCU/SecobHidroferrovia-Citação).

113. Conforme pode ser lido no item transcrito, ainda não é esse o presente caso. Os termos do item 4 do ofício de citação atendem exclusivamente ao disposto no § 1º do art. 202 do Regimento Interno desta casa quanto aos termos necessários à comunicação, e não à comunicação de uma, ainda inexistente, imputação sancionatória.

art. 202 RI/TCU, § 1º Os débitos serão atualizados monetariamente e, caso o responsável venha a ser condenado pelo Tribunal, serão acrescidos de juros de mora, nos termos da legislação vigente, **devendo-se registrar expressamente essas informações no expediente citatório**. (grifo nosso).

114. **Conclusão:** Assim, conclui-se que os argumentos levantados sobre a prescrição da pretensão ressarcitória do Estado, na sua totalidade, não podem ser acolhidos.

115. Já com relação à pretensão punitiva, aquela referente à aplicação de sanções, dentre elas multas e inabilitação, e cujos argumentos devem ser, em tese, acatados, será feita ao final desta instrução a análise de sua aplicabilidade a cada responsável a quem se aproveitem esses argumentos, nos termos do art. 161, do Regimento Interno desta Casa, pois sua aplicabilidade não se confunde com a responsabilização pelas condutas e fatos que vierem a ser confirmados ao longo desta instrução.

ALEGAÇÃO 02 - DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA

116. Argumento apresentado pelos responsáveis abaixo listados e já identificados nessa instrução, que tomaram ciência dos ofícios que lhes foram individualmente remetidos, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme peças relacionadas integrantes dos presentes autos.

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
9.1.1	Ivan Carlos Alves Barbosa	0192/2013	183	19/03/2013	218	290
9.1.6 + Incidental 03	Luiz Fernando Tavares Vilar	0198/2013	192	21/03/2013	226	297
		0215/2015	526	13/04/2015	531	537
9.1.7	Paulo Antônio Santos Macedo	0199/2013	194	21/03/2013	222	298
9.1.8	Nestor Duarte Guimarães Neto	0200/2013	196	21/03/2013	227	299
9.1.9 + Incidental 03	Janary Teixeira de Castro	0201/2013	198	21/03/2013	235	296
		0214/2015	527	15/04/2015	532	536

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
9.1.10	Luiz Roberto Castilho de Souza	0202/2013	200	21/03/2013	234	294

117. Em primeiro plano ressalta-se que as peças defensórias dos responsáveis listados, com relação ao argumento de descabimento da presente Tomada de Contas Especial por aplicação subsidiária das disposições da Lei 9.784/1999 e da ocorrência de decadência administrativa, são absolutamente idênticas, em forma e conteúdo, demonstrando autoria única. Sendo assim, a análise deste argumento se aproveita aos citados responsáveis. Em função desta igualdade as referências serão feitas apenas à peça 290, a primeira do conjunto acostada aos autos.

118. **Alegações:** Apresentam os responsáveis, no item 2.1.1 de suas Alegações de Defesa, a alegação de que se aplicam ao TCU, subsidiariamente, as disposições da Lei 9.784/1999, ('Lei Geral de Processo Administrativo'), que estabelece as diretrizes dos processos administrativos na seara da Administração Pública.

119. Em função deste alegado fato, os responsáveis constroem sua defesa em torno da aplicabilidade ao presente caso das disposições do art. 54 da referida lei quanto à decadência quinquenal do direito da Administração Pública de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, ou seja, uma vez 'passados **cinco anos** do ato cujos efeitos sejam favoráveis ao destinatário decai a Administração do direito de fazer **qualquer juízo cognitivo** acerca de quaisquer dos elementos do ato administrativo, estando aí abarcados a valoração de ocorrência de possíveis vícios no ato'. (grifos no original)

120. Afirmam ainda os responsáveis que as discussões acerca do Contrato SA-0l tiveram origem no processo TC-006.493/2000-9, autuado em 23/05/2000. Desse modo, deveria este Tribunal de Contas da União ter tomado decisão definitiva acerca da ilegalidade de tal ato até o ano de 2005, prazo decadencial há muito expirado quando da determinação desta TCE, em 3/12/2008, restando inequívoco o descabimento da presente por ocasião da peremptória decadência administrativa.

121. Dessa forma, concluem os responsáveis que deve a presente Tomada de Contas Especial, bem como eventuais processos fiscalizatórios ainda pendentes, serem arquivados, haja vista ter-se operado, no presente caso, a decadência administrativa, impedindo qualquer decisão válida por parte desse Tribunal de Contas da União no que tange à análise do Contrato SA-01.

122. **Análise:** De plano, os fatos demonstrados anteriormente (itens 101 a 113 - Prescrição) comprovam que as ações de ressarcimentos movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, sendo, por consequência, imprescritíveis as ações desta Corte com intuito de buscar o ressarcimento de valores subtraídos indevidamente ao erário.

ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL ART. 1º DA LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE.

1. **A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário e imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a** Tomada de contas especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e a determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF. [...] (REsp 894.539/PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, *SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 27/08/2009*; (grifo nosso)

123. Além disso é sabido e admitido na parte introdutória do item 2.1.1 das Alegações de Defesa e que trata do argumento defensório em análise, que o intuito da presente TCE é a determinação dos valores, dos responsáveis e a busca pela recuperação dos pagamentos indevidos no Contrato SA-01, ou, nas palavras da defesa dos responsáveis:

Considerando-se que o objetivo da presente TCE, conforme afirmado no item 9.2.6 do Acórdão 2.873/2008-Plenário, é *'**identificar exatamente**'* e ainda *'recuperar os pagamentos indevidos no contrato SA - 01 (sobrepreço e superfaturamento), **determinando com exatidão** o momento e o valor em que os pagamentos ensejadores dos referidos danos foram efetuados'* (grifou-se), não se pode senão concluir pela absoluta incerteza dessa Corte quanto à existência do dano em si, pois a aferição do dano ao Erário (que ainda está por ser realizada) se confunde com a sua própria quantificação.

124. Assim, considerando-se que 'essa Corte de Contas não chegou ao final de sua cognição quanto à existência de sobrepreço/superfaturamento no presente caso', como afirmam os responsáveis, pois em andamento a fase processual característica para o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, esse processo deve existir e gerar seus efeitos até que se chegue ao termo final. Ao final desta análise das alegações apresentadas, será buscado o ressarcimento dos valores em questão e que se provem como devidos, em homenagem à comprovada imprescritibilidade das ações de ressarcimentos movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário.

'As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis'. (Súmula 282 desta Corte)

125. Ademais, analisando-se a argumentação apresentada pelos responsáveis, que, diga-se de passagem, levanta tema já pacificado nesta Corte há mais de 13 anos como será visto a seguir, deve-se esclarecer, na esteira desta consolidada jurisprudência, que não há que se cogitar da decadência prevista no dispositivo invocado, eis que este trata do direito de a Administração anular atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis aos destinatários e aqui se cuida do exercício do controle externo pelo TCU, fundado no art. 1º, § 1º, da Lei 8.443/1992.

126. Esclarecendo, sobre essa matéria cumpre mencionar o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 78/2005-TCU-Plenário, dado o seu caráter elucidativo, a saber:

12. O instituto da decadência a que se refere o art. 54 da Lei 9.784/1999 já foi examinado por este Plenário, que, por meio da Decisão 1.020/2000, firmou o entendimento de que a citada lei, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não tem aplicação obrigatória sobre os processos da competência deste Tribunal de Contas, definida pelo art. 71 da Constituição Federal. A não incidência da Lei 9.784/1999 e, portanto, do prazo decadencial previsto em seu art. 54 sobre os atos de controle externo a cargo do TCU repousa no entendimento de que a natureza desses atos não é tipicamente administrativa, mas especial, porquanto inerente à jurisdição constitucional de controle externo. (grifo nosso)

13. Ademais, consoante a tese sustentada na aludida Decisão 1.020/2000, a processualística aplicável aos processos de controle externo está delineada na Lei 8.443/1992, portanto, não é o caso de se adotar as regras da Lei 9.784/1999. A propósito, o art. 69 da Lei 9.784/1999 excepcionaliza os processos administrativos específicos, os quais continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

14. Sobre este tema, em recente decisão, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, afirmou a inaplicabilidade do instituto da decadência do art. 54 da Lei 9.784/1999 em processo de controle externo ao julgar o Mandado de Segurança 24.859, impetrado contra deliberação do TCU que considerou ilegal o ato concessão de pensão civil da impetrante e determinou ao órgão de origem a suspensão do pagamento do benefício. A íntegra da ementa do MS 24.859 foi assim redigida:

'EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PENSÃO. TCU: JULGAMENTO DA LEGALIDADE. CONTRADITÓRIO. PENSÃO: DEPENDÊNCIA ECONÔMICA.

I - O Tribunal de Contas, no julgamento de legalidade da concessão de aposentadoria ou pensão, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, art. 71, III, no qual não está jungido a um processo contraditório ou contestatório. Precedentes do STF.

II - Inaplicabilidade, no caso, da decadência do art. 54 da Lei 9.784/99.

III - Concessão da pensão julgada ilegal pelo TCU, por isso que, à data do óbito do instituidor, a impetrante não era sua dependente econômica.

IV - MS indeferido. (MS 24.859/DF. Relator: Min. CARLOS VELLOSO. Publicação: DJ 27/08/04)

15. Assim sendo, a alegada prescrição quinquenal, com base nos arts. 53 e 54 da Lei 9.784/1999, não se aplica ao presente caso: primeiro porque o dispositivo invocado trata de decadência e não de prescrição; segundo porque aos processos de controle externo, os quais diferem dos processos de natureza administrativa típica, aplica-se a lei própria, não incidindo, pois, a Lei 9.784/1999'.

127. Ou ainda, conforme explicitado no voto condutor do Acórdão 1.660/2011-TCU-Plenário, a saber:

'52. Quanto à aplicação do princípio da segurança jurídica ao caso, essa questão já foi tratada ao longo deste Voto. Resta, contudo, a alegação da decadência com fundamento no prazo previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública.

53. Sobre tal argumento cumpre lembrar que, por meio da Decisão 1.020/2000 - Plenário, o Tribunal firmou o entendimento de que a referida lei não tem aplicação obrigatória sobre os processos de competência desta Corte, com fundamento no art. 71 da Constituição Federal.

54. De fato, o controle externo possui rito específico, nos termos da Lei 8.443/1992. Conta, assim, com a excepcionalidade prevista no art. 69 da aludida Lei 9.784/1999, segundo o qual os processos administrativos específicos continuarão a se reger por lei própria. Nesse sentido, cito outras deliberações: Acórdãos 1757/2004 - Primeira Câmara e 83/2004 - Segunda Câmara, entre outras.

55. A propósito, o citado artigo define o prazo de 5 anos para que a Administração venha, de ofício, anular atos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, o que não guarda relação com os processos no âmbito desta Corte, sendo esse o entendimento do STF, consoante pacífica jurisprudência (MS 24.859, MS 25.440 e MS 25.090).'

128. Mantendo-se ainda fiel à linha jurisprudencial apontada no presente caso, firmada desde o ano 2000 com a Decisão-TCU 1.020/2000 retro mencionada, em decisão recente desta Corte volta-se a reafirmar o entendimento pela inaplicabilidade da Lei 9.784/1999 aos processos de controle externo de competência da Casa, como pode ser visto no voto condutor do Acórdão 143/2013-TCU-Plenário:

9. Quanto à incidência do prazo prescricional estabelecido pela Lei 9.784/1999, observo que é pacífico o entendimento jurisprudencial nesta Corte de Contas e no próprio Supremo Tribunal de que a aludida lei não tem aplicação sobre os processos da competência deste Tribunal, definida pelo art. 71 da Constituição Federal. Ademais, registro que este Tribunal uniformizou o entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, conforme o Acórdão 2709/2008-TCU-Plenário.

129. Com efeito, prevalece aqui a compreensão de que o controle externo possui rito peculiar, estabelecido na Lei 8.443/1992, dada a sua natureza especial, contando com a excepcionalidade prevista no art. 69 da aludia Lei 9.784/1999, segundo o qual os processos administrativos específicos continuarão a se reger pela lei própria.

130. Não é outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), que já se pronunciou pela não incidência da decadência administrativa nas ações do controle externo, em face da inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 aos processos por meio dos quais o TCU exerce sua competência constitucional (MS 24.859, MS 25.440, MS 25.256, MS 25.192, MS 24.997 e MS 25.090).

131. Assim, esse dispositivo legal (art. 54 da Lei 9.784/1999) estabelece prazo decadencial de cinco anos para a administração anular os atos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, o que, evidentemente, não guarda nenhuma relação com o julgamento de processos e demais ações de controle externo, no âmbito do Tribunal de Contas da União, conforme a pacífica jurisprudência do STF, acima indicada.

132. De todo modo, segundo jurisprudência do TCU: a decadência quinquenal (art. 54, da Lei 9.784/94) não se aplica aos processos de controle externo (Acórdãos 2900/2014-TCU-Plenário;

1090/2014-TCU-Plenário; 3361/2013-TCU-Plenário; 2463/2013-TCU-Plenário; 3256/2012-TCU-Plenário; 1606/2010-TCU-Plenário; entre outros).

133. **Conclusão:** Conclui-se então, fundamentado nas razões consignadas acima, que os argumentos defendidos pelos recorrentes quanto à decadência quinquenal não merecem prosperar, uma vez que as normas legais citadas não se aplicam aos processos desta Corte de Contas.

ALEGAÇÕES 03 A 05 - AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA E CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA

134. As responsáveis Noronha Engenharia S.A. (CNPJ 33.451.311/0010-17) e Engevix Engenharia S.A. (CNPJ 33.144.940/0001-03), tomaram ciência dos ofícios que lhes foram individualmente remetidos (peças 209 e 207, respectivamente), tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme peças 334 e 266 a 268 integrantes dos presentes autos.

135. **Alegações iniciais:** Com defesas assemelhadas e ainda no rol das alegações classificadas como prejudiciais de mérito, as responsáveis alegam em suas defesas que, até a prolação do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, que autorizou suas citações, não foram chamadas a conhecer e a participar nos autos, podendo assim defender-se previamente das determinações prolatadas no citado acórdão do que alegam entender ser a cobrança efetiva de valores pelos quais não se julgam responsáveis, sem que tenham exercido o seu direito constitucional de contraditório e ampla defesa.

136. Alegam também que o fato de ter havido no TC-007.162/2006-0 e seus apensos notificações a diversos dos responsáveis agora arrolados em solidariedade com elas, com chamamento daqueles, por meio de audiências, para que se justificassem e não a elas, as coloca em posição de desigualdade quanto ao exercício do seu direito ao contraditório e ampla defesa.

137. Apesar da intenção inicial de se ter uma análise conjunta dos argumentos levantados pelas duas responsáveis no que tange ao cerceamento de defesa e ausência de contraditório e ampla defesa, de modo a permitir o aproveitamento do conjunto argumentativo em favor das duas responsáveis, o teor dos demais argumentos apresentados, bem como o posicionamento de fundo não permitem ir além das alegações acima sem que a análise dos argumentos de uma prejudique a outra responsável, principalmente no que se refere às alegações da responsável Engevix Engenharia S.A.

138. **Análise inicial:** Ninguém é chamado a trazer aos autos razões de justificativa em resposta a uma audiência ou oitiva, ou Alegações de Defesa em resposta a uma citação, se não for o momento processual adequado e se seu patrimônio não puder ser de algum modo atingido pelas consequências dos indícios e evidências sob análise naquele momento, ou ainda se este não detém informação tida pela Corte por imprescindível para o esclarecimento desses mesmos fatos.

139. Os responsáveis, em termos semelhantes, alegam que o Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário ‘imputou’ a eles débito vultoso sem que fosse previamente oportunizado o direito de manifestação acerca das análises e conclusões que antecederam a prolação do referido acórdão.

140. De forma semelhante, em sede de Embargos de Declaração aos termos do referido acórdão, foram trazidos aos autos pelos componentes do Consórcio Metrosal, argumentação de idêntico conteúdo fático, aduzindo basicamente, em seus efeitos, aos mesmos argumentos e pedidos aqui analisados.

141. Em tal oportunidade, de conhecimento prévio dos responsáveis Noronha Engenharia S.A. e Engevix Engenharia S.A., dado terem eles acesso integral aos presentes autos, foi prolatado o Acórdão 426/2013-TCU-Plenário, onde, de forma precisa, o Eminente Ministro-Relator registra, em seu voto, sua análise aos mesmos argumentos aqui aduzidos, motivo pelo qual aqui reproduzimos como razão para conclusão de que não merece prosperar o argumento pelo qual o Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário ‘imputou’ a eles débito vultoso sem que fosse previamente oportunizado o direito de manifestação acerca das análises e conclusões que antecederam a prolação do referido acórdão.

A - Da afronta ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

5. O Embargante alega que o acórdão embargado ‘imputou’ débito vultoso sem que fosse previamente oportunizado o direito de manifestação acerca das análises e conclusões da Secob, que podem ser consideradas inovações no processo.

6. Engana-se o Embargante.

7. O acórdão embargado apreciou se os elementos contidos nos autos eram suficientes, como indícios de existência de dano ao erário e como indícios de responsabilidade por tais danos, para que os supostos responsáveis fossem chamados a apresentar argumentos, teses, documentos, provas, enfim, tudo o que em direito possa ser admissível, para contradizer os indícios até então considerados.

8. Esse tipo de deliberação não conclui sobre existência ou dimensão de danos ou sobre a autoria de qualquer ato irregular. O que está em julgamento nesse tipo de deliberação é se é chegado o momento de chamar o terceiro, aparentemente envolvido nas questões que se encontram em apreciação, para sobre elas se manifestar.

9. Não houve, portanto, qualquer imputação de débito.

10. Considerando que o Embargante pretende, com sua peça, que seja produzido o contraditório, a deliberação embargada, processualmente falando, é exatamente aquela que atende ao que deseja o Embargante: cria o contraditório, convida-o a apresentar suas versões sobre os fatos, para que posteriormente essas versões sejam analisadas.

11. É importante ressaltar que esse tipo de deliberação, que meramente dá andamento ao processo, existe, ainda que com as peculiaridades inerentes a cada um, em todos os tipos de processo, civil, penal ou administrativo, não havendo nada de complexo ou duvidoso acerca de sua natureza.

12. No processo civil a parte ré é citada para apresentar defesa em relação às alegações da parte autora. No processo penal o denunciado é citado após o juiz aceitar a denúncia encaminhada pelo Ministério Público. Em nenhum desses casos em que se decide pela citação de um terceiro há um juízo de mérito acerca da veracidade dos elementos contidos nos autos, mas apenas se estão presentes os elementos necessários e suficientes a tanto.

13. Em todos os processos, é a citação que inaugura o contraditório, que inicia a oportunidade de ampla defesa, é com ela que a outra parte é convidada a se manifestar nos autos.

14. O que o Embargante deseja chega a ser logicamente impossível. Não é possível abrir um contraditório para que se possa estabelecer se o contraditório deve ser aberto. Não é possível conceber um contraditório prévio ao próprio contraditório.

15. Por outro lado, todos os atos do processo são formais, previstos em lei ou regimento. Na hipótese está-se a dar cumprimento ao art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992.

16. Importante apontar que não existem atos processuais informais. Não existe contraditório informal. O único contraditório possível no processo desta Corte, assim como em qualquer outro processo, é aquele previsto em norma. E não existe qualquer previsão de contraditório prévio ou contraditório informal na lei ou no regimento interno que regulam o processo deste Tribunal.

[...]

III - Da natureza da deliberação embargada

21. O Embargante assevera que a deliberação deste Tribunal que decide pela citação para apresentação de Alegações de Defesa sobre débito quantificado não tem natureza de despacho meramente ordenador, pois, simultaneamente cita para o recolhimento de quantia determinada.

22. Confunde-se o Embargante.

23. O objetivo central de uma citação é o de abrir o contraditório, de convidar um terceiro, até então supostamente estranho ao processo, para dele participar, para apresentar sua versão dos fatos, para se manifestar sobre as questões tratadas.

24. Em qualquer processo, e logo após a citação, esse terceiro já então integrante do processo, pode concordar com as versões sobre os fatos já constantes do processo e sujeitar-se, voluntariamente, sem se opor, às consequências processuais. A isso, e a depender da situação e do processo, dá-se o nome de concordância, confissão, anuência, etc.

25. Na maior parte dos processos essa possibilidade de concordar e sujeitar-se se encontra implícita na citação, ou seja, ainda que efetivamente possível, não é explicitada no texto da mesma.

26. No processo deste Tribunal, por força das normas que o regem, a citação deve sempre referir-se expressamente à possibilidade de o citado discordar e apresentar Alegações de Defesa, ou concordar e já se sujeitar voluntária e imediatamente à consequência processual, recolhendo o débito que se encontra então apenas pré-estimado.

27. Mas isso não significa, de forma alguma, que já esteja presente um juízo sobre a veracidade daquela estimativa. Em verdade, existe implícita nesse tipo de deliberação uma pergunta, qual seja, se o citado concorda com a existência daquele débito e se quer recolhê-lo desde logo, poupando, com isso, desnecessárias e onerosas etapas processuais.

28. Caso não concorde, e resolva por apresentar Alegações de Defesa, então, aí sim, após serem confrontadas as versões entre si e com os elementos probatórios contidos nos autos, será, ao final, prolatado juízo de mérito acerca da questão.

[...]

34. Além disso, reafirmo que restaram cumpridos a Lei Orgânica e o Regimento Interno deste Tribunal, e que, observada toda a cautela, mas tendo em vista todos os elementos constantes dos autos, esse é o momento processual no qual o Embargante deve ser formalmente citado.

142. Com relação ao alegado fato de que alguns dos responsáveis foram chamados em audiência previamente à prolação do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, trazendo prejuízo processual aos responsáveis Noronha Engenharia S.A. e Engevix Engenharia S.A. quanto ao exercício do seu direito ao contraditório e à ampla defesa, deve ser considerado que as audiências não se processaram no presente processo, nem sob as condições processuais atuais, ou seja, no momento das mencionadas audiências nada no processo TC-007.162/2006-0, onde elas foram feitas, justificava que se chamasse aos autos os atuais responsáveis, por não haver ainda naqueles autos os indícios de responsabilidade, dano e conduta que agora levaram à citação desses.

143. Além do que, deve se considerar que eventuais falhas nos procedimentos administrativos de apuração dos fatos (no caso, o TC-007.162/2006-0, de natureza de Relatório de Auditoria) que antecederam o processo de tomada de contas especial, ora em análise, não o contaminam, uma vez que é neste que se deu formação da relação jurídica processual com a citação dos responsáveis, de forma análoga ao que ocorre na relação entre inquérito e processo penal.

144. Tais argumentos não prosperam, pois, como dito, agora é o momento processual correto para o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa.

145. Acrescente-se ainda que, na realidade, o fato de alguns dos responsáveis agora citados já terem apresentado razões de justificativa relacionadas às condutas aqui tratadas não os coloca em vantagem processual, antes pelo contrário, já que, se ainda estão arrolados neste processo, argumentos já foram levantados e vencidos e esses responsáveis só lograrão efeitos distintos se forem apresentados novos argumentos ou elementos fáticos novos que tenham o condão de alterar as análises que os venceram inicialmente.

Responsável Noronha Engenharia S.A. (ALEGAÇÕES 03 e 04)

146. **Alegações:** Alega ainda essa responsável que a instauração da TCE contra a Noronha Engenharia foi precipitada, vez que, ao antecipar a quantificação dos danos, não permitiu à empresa acesso às discussões sobre os fatos que lhe foram imputados e, assim, foram ignoradas prerrogativas processuais essenciais ao não adotar, no momento adequado, as providências necessárias para a apuração dos fatos imputados à Noronha Engenharia. Segundo a empresa, o direito da Noronha Engenharia de se manifestar, inaugurado apenas na Tomada de Contas, restou claramente prejudicado, uma vez que ela não pôde exercer plenamente seu direito de defesa de matiz constitucional.

147. Em complemento às suas alegações, a responsável Noronha Engenharia S.A. chamou em sua defesa (peça 334, p. 6-7) a decisão desta Corte prolatada no Acórdão 957/2010-TCU-Plenário nos seguintes termos:

Voto

15. Ante o apurado, a unidade especializada deste Tribunal propõe a realização de audiência do Diretor Técnico da Companhia de Saneamento do Sergipe - Deso, Sr. Juarez Carvalho Filho, para a apresentação das devidas razões de justificativa.

16. De fato, cabe promover a medida alvitrada, pois o mencionado responsável após sua assinatura no documento intitulado 'Parecer Técnico da Diretoria', de 07/11/2008 (fls. 62/68 - Anexo 1), que respaldou a 1ª Rerratificação do Contrato 111/2001 (fls. 58/60 - Anexo 1), mediante o qual foi efetivada a alteração dos valores contratados, com acréscimos e reduções, como a seguir descrito:

16.1. 1° Termo de Rerratificação, de 12/11/2008, mediante o qual promoveu-se a readequação dos quantitativos referentes apenas à Barragem do Rio Poxim-Açu, em função do Projeto Executivo e da repactuação dos preços junto à Caixa; o valor da Barragem passou a ser de R$ 102.715.252,33, sendo que deste valor já havia sido medido, antes do Contrato de Repasse, o equivalente a R$ 21.748.748,28, restando um saldo de R$ 80.966.504,05;

16.2. 2° Termo de Rerratificação, de 16/06/2009, pelo qual se retificou a planilha orçamentária da Barragem Poxim-Açu com acréscimos, reduções e alterações de itens, mantendo-se inalterado o valor total estabelecido no 1° Termo de Rerratificação de R$ 80.966.504,05 para a conclusão da referida Barragem;

16.3. 3° Termo de Rerratificação, de 18/12/2009, por intermédio do qual se reduziu o escopo do Contrato 111/2001, mantendo-se a obra da Barragem do Rio Poxim-Açu e alguns serviços de Esgotamento Sanitário e Abastecimento de Água;

17. **De igual sorte, endosso a proposta formulada no sentido de se providenciar, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a oitiva da Construtora OAS Ltda., para que, se for do seu interesse, encaminhe os elementos que considerar necessários acerca dos indícios de sobrepreço e superfaturamento apontados neste processo**. [...]

Acórdão

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

9.1. **promover, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a oitiva da Construtora OAS Ltda., para que, se assim desejar, no prazo de quinze dias, a contar da ciência deste Acórdão, aduza os elementos que considerar necessários acerca dos indícios de sobrepreço de R$ 13.863,344,99 (treze milhões, oitocentos e sessenta e três mil, trezentos e quarenta e quatro reais e noventa e nove centavos) no Contrato 111/2001**, ante a utilização de preços unitários de referência inadequados na repactuação do Contrato, que resultaram nos indícios de superfaturamento no valor de R$ 7.803.456,36 (sete milhões, oitocentos e três mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e trinta e seis centavos) até o Boletim de Medição n. 26 (período de 11/11 a 10/12/2009);

(Acórdão 957/2010-Plenário, Data sessão: 05/05/2010, Relator: Marcos Bemquerer processo: 000.287/2010-5) (Grifos no original da Noronha Engenharia)

148. Numa primeira conclusão, a Responsável Noronha Engenharia S.A. coloca então que, por uma questão de preservação do devido processo legal, deve o Tribunal reconhecer o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa nas fases que precederam essa Tomada de Contas Especial e anular os atos processuais e o Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário no que dizem respeito à Noronha Engenharia, abrindo oportunidade para que a empresa possa discutir de forma ampla os fatos que ensejaram a instauração da TCE.

149. Na sequência a Responsável traz a lume alegação de que não houve, por parte desta unidade técnica, o cuidado de buscar, na lei ou no contrato entre a CTS e a Noronha Engenharia S.A., quaisquer dispositivos que dessem respaldo ao raciocínio construído durante a análise dos fatos que levaram à sua responsabilização e que 'tampouco se teve o cuidado de expor aos Ministros do TCU quais eram, efetivamente, as obrigações assumidas pela Noronha Engenharia'.

‘Não bastasse o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa em seu aspecto formal, observa-se que as imputações feitas à Noronha Engenharia ainda representam um prejuízo a estes mesmos princípios em seu aspecto material, visto que há clara omissão da unidade técnica no que tange a análise da conduta imputada à Empresa.

[...]

Ocorre, no entanto, que embora a Secob tenha citado os contratos e os supostos deveres da Noronha Engenharia, **em nenhum momento foram analisadas as obrigações da Empresa, seja por meio de apontamento de imposição contratual, seja por meio de dispositivo legal, de identificar as irregularidades no orçamento dos aditivos, de verificar a existência de preços acima do valor de mercado, ou de alertar para a ausência de discriminação desses preços**. (peça 334, p. 7-8, grifos no original)

150. Continua a Responsável em suas alegações de defesa:

‘De fato, seja nos acórdãos do processo 007.162/2006-0, seja no processo 002.588/2009-0, não se identifica nenhuma análise das ordens de alteração que culminaram nos termos aditivos. Não se identifica, nem mesmo a análise do Contrato celebrado entre Noronha e CTS. Aliás, estes documentos sequer foram juntados aos autos da TCE.

Ao deixar de promover essas análises, a unidade técnica deixou de cumprir o próprio desiderato da TCE no que tange aos aditivos, já que o próprio Acórdão 2.873/2008 determinou de forma clara e expressa que estas questões deveriam *‘ser tratadas por meio de citação aos respectivos responsáveis no âmbito da* Tomada de contas especial*’.*

Dessa maneira, ao imputar de forma vaga a responsabilidade à Noronha Engenharia, sem pormenorizar e especificar os fatos que acarretaram diversos ônus à Empresa e, descumprindo o mandamento do Acórdão supracitado, a Secob extirpou o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório pela Noronha Engenharia.

A responsabilização da Noronha Engenharia se deu, puramente, sob a presunção de que, como supervisora da obra, era de sua responsabilidade a conferência dos preços apresentados, sem que fosse levado em consideração o real objeto do contrato firmado entre a Noronha e a CTS.

Desse modo, a ausência de efetiva análise e exposição dos fatos que se pretende imputar à Empresa acarreta visível prejuízo à sua defesa, pois resta claro que não houve por parte da unidade técnica o cumprimento de medidas essenciais para garantir a regularidade do processo e viabilizar uma decisão de mérito devidamente fundamentada por parte do Tribunal.’ (peça 332, p. 9-10, grifos no original)

151. Conclui então a Responsável que ‘ainda que houvesse suporte legal ou contratual para responsabilizar a Noronha Engenharia quanto ao suposto superfaturamento, ainda assim, essa responsabilização não poderia ser carreada sem efetiva análise da matéria por parte do TCU, sob pena de nulidade’.

152. **Análise:** Tratando já especificamente dos argumentos complementares trazidos pela Noronha Engenharia S.A., novamente trazemos, como razão para conclusão de que o argumento de que a instauração da TCE contra a Noronha Engenharia S.A. foi precipitada não merece prosperar, as palavras do Ilustre Ministro-Relator ainda no voto condutor do Acórdão 426/2013-TCU-Plenário.

II - Da instauração prematura de Tomada de contas especial**.**

17. O Embargante afirma que a instauração da presente tomada de contas especial foi prematura, vez que não havia, e ainda não há, certeza quanto à existência de dano ao erário.

18. Novamente engana-se o Embargante.

19. Qualquer tomada de contas especial é instaurada quando presentes indícios de existência de dano, e não quando já presente a certeza quanto a sua existência.

20. Conforme se depreende do art. 8º da Lei 8.443/1992, o objetivo do processo de tomada de contas especial é a ‘apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano’. Ora,

se esse é o objetivo do processo de tomada de contas especial, não se pode sequer cogitar que seja condição de sua instauração estarem os fatos já apurados, os responsáveis já identificados e o dano já quantificado. Se assim fosse, a TCE seria um processo sem qualquer finalidade.

153. Finalizando a análise desta argumentação apresentada pela Noronha Engenharia, ao presente caso não se aplica como precedente a decisão desta Corte prolatada no Acórdão 957/2010-TCU-Plenário haja vista ser a oitiva um procedimento processual opcional, a critério do Relator conforme expresso no art. 250, V, do Regimento Interno desta Casa, utilizado na busca de informações complementares na formação de sua convicção quanto à existência de elementos suficientes, como indícios de existência de dano ao erário e como indícios de responsabilidade por tais danos de modo a se concluir pela instauração de um processo de Tomada de Contas Especial.

154. Conclui-se que não prospera, então, o argumento da citada responsável de que, por uma questão de preservação do devido processo legal, deve o Tribunal reconhecer o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa nas fases que precederam essa Tomada de Contas Especial e anular os atos processuais e o Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário no que dizem respeito à Noronha Engenharia, abrindo oportunidade para que a empresa possa discutir de forma ampla os fatos que ensejaram a instauração da presente TCE.

155. Complementando, como já mencionado anteriormente nesta instrução, deve se considerar que eventuais falhas nos procedimentos administrativos de apuração dos fatos (no caso, o TC-007.162/2006-0, de natureza de Relatório de Auditoria) que antecederam o processo de tomada de contas especial, ora em análise, não o contaminam, uma vez que é neste que se deu formação da relação jurídica processual com a citação dos responsáveis, de forma análoga ao que ocorre na relação entre inquérito e processo penal.

156. No tocante à alegação relativa à abrangência e à acuidade do trabalho desta unidade técnica expressa pela afirmação de que não houve, por parte desta unidade técnica, o cuidado de buscar, na lei ou no contrato entre a CTS e a Noronha Engenharia S.A., quaisquer dispositivos que dessem respaldo ao raciocínio construído durante a análise dos fatos que levaram à sua responsabilização e que 'tampouco se teve o cuidado de expor aos Ministros do TCU quais eram, efetivamente, as obrigações assumidas pela Noronha Engenharia', cabe, em primeiro plano, registrar que os termos apresentados pela própria Responsável, citando os itens 158 a 164 da instrução desta unidade técnica que compôs a integridade do relatório do Eminente Relator que antecedeu ao seu voto (peça 121, p. 26), trazem os elementos necessários e suficientes para demonstrar a responsabilização atacada.

157. De todo modo, voltando aos autos, de total conhecimento da Responsável, registre-se que os documentos utilizados no processo como evidência para a sua responsabilização se encontram no Anexo 027 do TC-007.162/2006-0, processo originário da presente TCE e, portanto, de acesso livre ao Responsável como comprova o trecho da manifestação do responsável:

De fato, seja nos acórdãos do processo 007.162/2006-0, seja no processo 002.588/2009-0, não se identifica nenhuma análise das ordens de alteração que culminaram nos termos aditivos. Não se identifica, nem mesmo a análise do Contrato celebrado entre Noronha e CTS. Aliás, estes documentos sequer foram juntados aos autos da TCE. (peça 334, p. 9).

158. Registre-se também que a responsabilização da referida empresa veio exatamente da análise por esta unidade técnica dos processos de justificação das ordens de alteração que culminaram nos termos aditivos e dos elementos que lá comprovam o serviço prestado, mesmo que extracontratualmente, pela Responsável Noronha Engenharia S.A.

159. Assim, considerando que a Responsável analisou e deu parecer sobre as propostas de aditivo feitas pelo Consórcio Metrosal.

160. Considerando que a análise feita pela Noronha Engenharia S.A. nas propostas orçamentárias para alteração contratual apresentadas pelo Consórcio Metrosal como parte de suas

responsabilidades contratuais, foi sempre o primeiro encaminhamento dado pela CTS na análise dos pleitos apresentados.

161. Considerando que, conforme afirmado nos pareceres apresentados, as propostas foram analisadas baseando-se nas quantidades de projeto, solicitadas pelo Consórcio, e em preços contratuais ou de mercado, sendo os preços contratuais usados apenas quando existentes no contrato, ou seja, quando referentes à chamada 'parte variável' do orçamento *appraisal*, à época o único existente.

162. Considerando que os aditivos, segundo a documentação analisada, tiveram suas aprovações explicitamente ligadas ao parecer emitido pelo Responsável e foram assinados baseados nesses pareceres, pelos valores apresentados pela Noronha Engenharia.

163. Considerando que a Responsável recebeu remuneração pela prestação desses serviços já que o custo incorrido pela Empresa na elaboração dos pareceres foi devidamente remunerado na forma de remuneração dos esforços dispendidos no contrato de supervisão.

164. Conclui-se que, mesmo que não haja reponsabilidade contratual, faticamente a Noronha Engenharia S.A. foi consultada (pedido parecer da supervisora), emitiu parecer e a decisão da CTS explicitamente se baseou nesses pareceres, ou seja, ao Responsável prestou o serviço e foi remunerada por isso, assumindo, portanto, a responsabilidade por suas opiniões expressas nos pareceres e nas consequências para o erário advindas dos valores propostos.

165. **Conclusão:** Portanto, conclui-se que a alegação apresentada com relação ao prejuízo causado ao exercício do contraditório e da ampla defesa em função da alegada ausência de efetiva análise e exposição dos fatos que se pretende imputar à Responsável acarretando prejuízo à sua defesa não merece prosperar.

Responsável Engevix Engenharia S.A. (ALEGAÇÃO 05):

166. Além dos argumentos comuns às responsáveis, a Engevix apresenta em sua defesa, denominando como caso semelhante e precedente nesta Corte de Contas, o Acórdão 752/2007-TCU-Plenário, prolatado em processo diverso, destacando: (peça 266, p.7)

Esse próprio Tribunal de Contas igualmente já decidiu pela existência de cerceamento de defesa ao deparar-se com caso semelhante a este, no qual a Construtora acusada de superfaturamento — já constatado em fase anterior - não participara dos atos precedentes:

8. A despeito de haver a Secob examinado detidamente os pontos relativos ao sobrepreço inicialmente apontado, procurando demonstrar a pertinência das determinações contidas no Acórdão 903/2003-TCU-Plenário, **não vejo como ignorar o vício processual suscitado pela Serur, uma vez que a Construtora OAS não teve oportunidade de se manifestar acerca de uma decisão que teve reflexo em sua esfera patrimonial**. Ademais, como bem lembrou o Secretário de Recursos Substituto, [...] nem a própria Sergiportos teve oportunidade de defesa quanto às irregularidades levantadas pela Secob que, em última instância, culminaram na determinação combatida neste recurso.

9. Por esse motivo, **restando configurado que houve ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, entendo que a tese a prosperar deve mesmo ser a de nulidade da deliberação recorrida. Contudo, não é todo o teor do Acórdão 903/2003-TCU-Plenário que deve ser anulado, mas tão somente a determinação que trouxe reflexo ao patrimônio da Construtora [OMISSIS], qual seja, aquela contida no seu subitem n. 9.2.3. Todavia, tendo em vista que a matéria tratada nestes autos trata de eventuais prejuízos ao erário**, julgo relevante acrescentar a estas razões de decidir outros aspectos que, a meu ver, corroboram esse entendimento, sobre o que passo a discorrer' (AC-0752-17/07-P. Sessão: 02/05/07. Grupo: II Classe: I Relator: Ministro Augusto Nardes). (grifos no original da Engevix).

167. Ainda alega que nos autos há a falta da documentação por ela considerada importante, aduzindo ao final desse item de suas alegações:

A falta desses documentos provoca peculiar prejuízo aos interesses da Peticionária, eis que esta não detém em seus arquivos cópia integral dos autos do processo do Contrato SA-01 e, como já

informado, não participou do processo TC-007.162/2006-0, circunstâncias que a impossibilitam de deduzir perante essa Corte seus argumentos de defesa de forma integral, motivo pelo qual o faz nesta oportunidade de forma cerceada, requerendo lhe seja concedida nova oportunidade de manifestação, e isto, após realizada a regular juntada dos elementos que autorizem a esta Peticionária ter completo conhecimento do debate procedido sobre os preços do 11° aditivo e sobre as etapas que precederam sua celebração, eis que delas somente participou pelo atendimento à solicitação da CTS de análise de orçamento oferecido pelo Consórcio Metrosal e pelo refazimento desse orçamento para reduzir seu escopo, consoante solicitado pela CTS, à época. (peça 266, p.9)

168. Também a responsável Engevix Engenharia S.A. alega que, embora esta Corte esteja agindo com relação à fiscalização do contrato de obras para o Trecho Lapa-Pirajá metrô de Salvador desde 2001, 'esse E. Tribunal permitiu o prosseguimento da execução contratual por todos esses anos sem nunca ter convocado/intimado a Engevix a tomar parte dele, apresentando agora determinação de pagamento de mais de R$ 17 (dezessete) milhões com base em apurações e elementos deficientes' (peça 266, p. 5), somente chamando a Engevix aos autos 'quando a apuração de sobrepreço já fora concluída!'.

169. Além das alegações apresentadas e do chamamento do Acórdão 752/2007-TCU-Plenário, a responsável Engevix Engenharia S.A. coloca em suas alegações o seguinte trecho (peça 266, p. 5), **que merece o devido destaque**:

Da leitura dos acórdãos de processos anteriores acostados a estes autos e relatórios produzidos no âmbito dessa própria Corte, vê-se que esse Tribunal de Contas está procedendo com a fiscalização do Contrato SA-01 há tempos, havendo indicação no documento eletrônico de n. 107 que desde 2001 essa Corte vê indícios de sobrepreço.

Ora, considerando a informação supra e o fato de que a Engevix analisou orçamento do Consórcio Metrosal e produziu novo orçamento para celebração do 11° Aditivo em meados de 2008, o que se nota é que esse E. Tribunal permitiu o prosseguimento da execução contratual por todos esses anos sem nunca ter convocado/intimado a Engevix a tomar parte dele, apresentando agora determinação de pagamento de mais de R$17 (dezessete) milhões com base em apurações e elementos deficientes.

No mínimo, houve conivência dessa Corte com o prosseguimento da execução contratual, sem participar a todos os envolvidos da contratação as consequências que a continuidade das obras importaria.

No caso específico da Engevix, portanto, o cerceamento do direito de defesa é evidente: ela somente foi chamada por esse Tribunal para devolver valores supostamente pagos de forma indevida (que sequer por ela foram recebidos) quando a apuração de sobrepreço já fora concluída! (peça 266, p.5) (grifos nossos)

170. **Análise:** Analisando-se a alegada aplicabilidade do Acórdão 752/2007-TCU-Plenário como precedente jurisprudencial ao presente caso, por similitude, inclusive 'no qual a Construtora acusada de superfaturamento - já constatado em fase anterior - não participara dos atos precedentes', nota-se que esta não se sustenta. Com uma leitura mais completa do Acórdão do que apenas o trecho extraído pela responsável, é notório que esta se engana, haja visto ter sido a decisão de se ouvir, de novo, a Construtora em questão uma decisão de ofício do Ministro-Relator ao perceber que sua defesa, previamente analisada e em discussão, não estava completa em face das análises do pedido de reexame perpetradas pela Secob e pela Serur, e não adveio de sua não participação anterior no processo.

171. Além do que, contrariamente às suas afirmações, este responsável já foi chamado a se pronunciar com relação à presença de irregularidades no Contrato SA-01 quando foi instado a tal por determinação de oitiva presente no item 9.2.3 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário.

172. Cabe registrar que naquela oportunidade a empresa Engevix Engenharia S.A., foi regularmente notificada em seu endereço por meio do Ofício 12/2009-TCU/Secex/BA (TC-007.162/2006-0, fl. 1598, Principal, Volume 7), com recebimento confirmado por meio de AR

(aviso de recebimento) constante deste mesmo processo (TC-007.162/2006-0, fl. 1773, Principal, Volume 8), e não apresentou manifestação ou contrarrazões, optando por quedar-se silente.

173. **Conclusão:** Com relação à alegação de que há a falta de documentação nos autos que a responsável acha de suma importância para a formação de convicção sobre os fatos em questão, não há como esta prosperar, pois, como fica claro em trecho do voto que fundamentou o Acórdão 426/2013-TCU-Plenário, este é o momento correto para que o responsável traga aos autos o que julgar de seu interesse.

7. O acórdão embargado apreciou se os elementos contidos nos autos eram suficientes, como indícios de existência de dano ao erário e como indícios de responsabilidade por tais danos, **para que os supostos responsáveis fossem chamados a apresentar argumentos, teses, documentos, provas, enfim, tudo o que em direito possa ser admissível, para contradizer os indícios até então considerados**. (grifo nosso).

174. Além das anteriores, as alegações da Engevix passam a transitar por terreno perigoso, ao **trazer aos autos as seguintes afirmações:**

Da leitura dos acórdãos de processos anteriores acostados a estes autos e relatórios produzidos no âmbito dessa própria Corte, vê-se que esse Tribunal de Contas está procedendo com a fiscalização do Contrato SA-01 há tempos, havendo indicação no documento eletrônico de n. 107 que desde 2001 essa Corte vê indícios de sobrepreço.

Ora, considerando a informação supra e o fato de que a Engevix analisou orçamento do Consórcio Metrosal e produziu novo orçamento para celebração do 11° Aditivo em meados de 2008, o que se nota é que esse E. Tribunal permitiu o prosseguimento da execução contratual por todos esses anos sem nunca ter convocado/intimado a Engevix a tomar parte dele, apresentando agora determinação de pagamento de mais de R$ 17 (dezessete) milhões com base em apurações e elementos deficientes.

No mínimo, houve conivência dessa Corte com o prosseguimento da execução contratual, sem participar a todos os envolvidos da contratação as consequências que a continuidade das obras importaria.

No caso específico da Engevix, portanto, o cerceamento do direito de defesa é evidente: ela somente foi chamada por esse Tribunal para devolver valores supostamente pagos de forma indevida (que sequer por ela foram recebidos) quando a apuração de sobrepreço já fora concluída! (peça 266, p.5) (grifos nossos).

175. Tendo em vista que o trâmite processual levado a efeito nestes autos seguiu e segue o rito legal e as prescrições infralegais, não há que se falar em conivência do TCU com o prosseguimento da execução contratual. Tampouco há que se falar em cerceamento do direito de defesa, haja vista que o devido processo legal foi respeitado e a citações realizadas asseguram a mais ampla defesa e o contraditório, inclusive com integral possibilidade de que conclusões e evidências sejam revistas.

ALEGAÇÃO 06 - NÃO COMPROVAÇÃO EFETIVA DO DANO

176. Argumento apresentado pelos responsáveis abaixo listados e já identificados nessa instrução, que tomaram ciência dos ofícios que lhes foram individualmente remetidos, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme peças relacionadas integrantes dos presentes autos.

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
9.1.1	Ivan Carlos Alves Barbosa	0192/2013	183	19/03/2013	218	290
9.1.6 + Incidental 03	Luiz Fernando Tavares Vilar	0198/2013	192	21/03/2013	226	297
		021	5	13/04/	5	537

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
		5/2015	26	2015	31	
9.1.7	Paulo Antônio Santos Macedo	0199/2013	194	21/03/2013	222	298
9.1.8	Nestor Duarte Guimarães Neto	0200/2013	196	21/03/2013	227	299
9.1.9 + Incidental 03	Janary Teixeira de Castro	0201/2013	198	21/03/2013	235	296
		0214/2015	527	15/04/2015	532	536
9.1.10	Luiz Roberto Castilho de Souza	0202/2013	200	21/03/2013	234	294

177. Ressalta-se que as peças defensórias dos responsáveis listados, com relação a este argumento de descabimento da presente Tomada de Contas Especial por não comprovação efetiva do dano, são absolutamente idênticas, em forma e conteúdo, demonstrando autoria única. Sendo assim, a análise deste argumento se aproveita aos citados responsáveis. Em função desta igualdade as referências serão feitas apenas à peça 290, a primeira do conjunto acostada aos autos.

178. **Alegações:** Alegam os responsáveis que a presente TCE foi instaurada ao arrepio das normas legais vigentes à época (2009), apontando 'que o próprio elemento objetivo para a instauração desta Tomada de Contas Especial se mostra ausente, a saber, a efetiva comprovação do alegado dano ao erário'.

179. Os responsáveis alicerçam suas alegações, inicialmente, nas definições dadas ao instrumento processual nas Instruções Normativas desta Casa (IN56/2007, vigente à época e IN71/2012 atualmente em vigor), concluindo que 'a identificação e comprovação do dano que ensejará a responsabilidade do gestor público é pressuposto lógico antecedente da instauração de qualquer TCE, não restando validade a esta quando ausente a referida comprovação do dano.' (grifos no original)

180. Buscam sustentação também em trecho do manual do 'Curso de Tomadas de Contas Especiais' editado pelo Instituto Serzedelo Corrêa, como se esse fosse o entendimento jurisprudencial desta Corte, além de buscar elementos de convencimento em analogia ao processo civil assim concluído:

> Assim, é pressuposto para a requisição de qualquer ressarcimento ao erário, objetivo-fim da TCE, a existência de um dano efetivo, **identificado em fase conhecimento exauriente**, em que, precisamente, seriam comprovadas quaisquer lesões ao patrimônio público, para somente após isso haver o devido sancionamento dos agentes responsáveis e a respectiva cobrança desses valores, o que, no caso, corresponderia a uma forma de execução[15], seguindo o regramento comum previsto no Código de Processo Civil.
>
> [15] Prova dessa alegação é o quanto previsto no art. 71, § 3°, da Constituição Federal que dispõe que *'as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo',* o que demandaria, nesse contexto, a propositura de uma ação de execução para a cobrança de valores a título de dano ao erário, desde que a fase de conhecimento, neste caso, exercida pelo TCU, tenha sido devida e regularmente esgotada. (peça 290, p. 23). (Grifos no original)

181. Alegam ainda que os termos do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário permitem concluir pela não comprovação efetiva do dano ao erário anteriormente à instauração desta TCE, concluindo sua argumentação afirmando que 'Configurou-se, diante do exposto, afronta direta ao art. 5º, I, da

IN71/12, uma vez que instaurada a Tomada de Contas Especial à repulsa de comprovação efetiva do dano, com os devidos elementos probatórios que deem suporte a esta'.

182. **Análise:** Mesmo sem chamar aqui a jurisprudência desta Corte com relação às alegações apresentadas, é possível concluir-se que os argumentos apresentados não se coadunam ao presente caso sendo que, para tanto, chamamos apenas, como razão de decidir, os trechos pertinentes do citado Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, aqui atacado, na sua determinação pela instauração da presente TCE.

183. É necessário frisar que os responsáveis já tinham prévio conhecimento do conteúdo integral do mencionado Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, onde tem-se, já no sumário do acórdão da lavra do Eminente Ministro-Substituto Augusto Sherman, o seguinte:

2 A existência de fortes indícios de dano referente a pagamentos efetuados a maior, combinado com a ausência de perspectivas de compensação dos valores em pagamentos futuros, autoriza e recomenda a imediata instauração de tomada de contas especial. (Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário - SUMÁRIO*)* (grifos nossos).

184. Do relatório que antecede o voto condutor do citado acórdão tem-se:

163. Pragmaticamente, se conclui: caso se termine o tramo 1 sem os aditivos, a obra, por incompleta, não estará em condições de receber os trens e se restará inacabada, sem entrar em funcionamento. Independentemente da discussão sobre o numerário a ser retido cautelarmente, formou-se a dicotomia: ou se executam os serviços ainda não pactuados para o término do tramo 1, nestas condições; ou se rescinde o contrato, se abre Tomada de contas especial para apuração das responsabilidades pelo **superfaturamento então encontrado** e se providencia novo certame licitatório. Este é o atual dilema da obra. (Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário - Relatório) (grifos nossos)

185. Do voto condutor, que demonstra as conclusões e os fundamentos das proposições do Ilustre Ministro-Substituto:

146. As questões mais específicas sugeridas pela unidade técnica, quais sejam (f) desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração após aditivos, infringindo o art. 65 da Lei 8.666/1993 e o art. 37, inciso XXI da constituição Federal, com prejuízo estimado de R$ 10.369.600,59 (maio/99); (g) não repactuação do contrato após alteração do projeto básico de fundações, com medição e pagamento dos serviços à revelia dos termos contratuais, com prejuízo estimado aos cofres públicos de R$ 4.338.625,08 (maio/99) - itens 119 a 126 do relatório; (h) avaliação e execução antieconômica de aditivo do Elevado Bonocô, em afronta ao art. 11 da Lei 8.666/1993, bem como aos princípios constitucionais da eficiência, moralidade e economicidade, com prejuízo estimado de R$ 4.416.604,79 (maio/99) - itens 127 a 139 do relatório; (i) utilização de regime de execução da obra não previsto na Lei 8.666/1993, a possibilitar a enriquecimento ilícito do particular - item 169 do relatório, **por se relacionarem diretamente à existência de débito, deverão ser tratadas por meio de citação aos respectivos responsáveis no âmbito da** Tomada de contas especial que sugerirei seja instaurada. (Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário - Voto) (grifos nossos)

[...]

150. Vez que a Secob **estimou sobrepreço da ordem de R$ 40 milhões em valores já pagos** relativamente aos tramo I e II, entendo que, independentemente da futura decisão sobre a viabilidade da continuidade do contrato SA - 01, **a existência desse montante em pagamentos possivelmente indevidos, já autoriza e recomenda a instauração de** Tomada de contas especial, com o objetivo de quantificar exatamente o débito e identificar os responsáveis, nos termos da lei e do regimento interno. Assim, proponho seja instaurada TCE com esse objeto, e determinado à Secex/BA que distribua o

débito já estimado em seus respectivos eventos de pagamento, e identifique os responsáveis, pessoas físicas e jurídicas, propondo ao eventual relator a citação dos mesmos. (Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário - Voto) (grifos nossos)

186. E, finalmente, a íntegra da decisão desta Corte com relação à instauração da presente TCE e parcialmente utilizada nas alegações dos responsáveis;

9.2. determinar à Secex/BA que:
[...]
9.2.6. sem prejuízo de eventuais danos ainda a serem apurados, com fulcro no art. 8º da Lei 8.443/1992, **instaure** Tomada de contas especial **com o objetivo de identificar exatamente e recuperar os pagamentos indevidos no Contrato SA-01 (sobrepreço e superfaturamento), determinando com exatidão o momento e o valor em que os pagamentos ensejadores dos referidos danos foram efetuados**, e identificando os respectivos responsáveis, pessoas físicas e/ou jurídicas, conforme previsto na lei e no regimento interno desta Corte, elaborando, ao final, proposta de citação a ser encaminhada à apreciação do relator; (Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário) (grifos nossos)

187. Citados os elementos, nota-se que a construção do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário comprova, dentro dos preceitos legais, a existência de dano ao erário, corroborado em evidências de valores superfaturados e pagos, valores esses ainda não totalmente determinados em seu fluxo (datas e valores efetivos) e apresentados como estimativa, remetendo a esta TCE, cuja instauração ordena, a configuração do possível débito, ou seja, a determinação da autoria, do valor do dano e do nexo de causalidade entre dano e autor (es), configurando assim o débito a ser cobrado dos (s) responsável (eis).

188. Possível débito, diga-se, não por dúvida em sua existência como provam os autos até o momento, mas porque as conclusões até o momento alcançadas por esta Corte devem ser submetidas ao crivo desses mesmos responsáveis em atenção ao instituto do contraditório e ampla defesa, como aqui se configura.

189. **Conclusão:** Além do até aqui exposto, trazemos, ainda como razão para conclusão de que o argumento de que a instauração da TCE se deu 'à repulsa de comprovação efetiva do dano, com os devidos elementos probatórios que deem suporte a esta' não merece prosperar, as palavras do Ilustre Ministro-Relator no voto condutor do já mencionado Acórdão 426/2013-TCU-Plenário, prolatado nos presentes autos em sede de embargos de declaração.

II - Da instauração prematura de Tomada de contas especial**.**

17. O Embargante afirma que a instauração da presente tomada de contas especial foi prematura, vez que não havia, e ainda não há, certeza quanto à existência de dano ao erário.

18. Novamente engana-se o Embargante.

19. Qualquer tomada de contas especial é instaurada quando presentes indícios de existência de dano, e não quando já presente a certeza quanto a sua existência.

20. Conforme se depreende do art. 8º da Lei 8.443/1992, o objetivo do processo de tomada de contas especial é a 'apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano'. Ora, se esse é o objetivo do processo de tomada de contas especial, não se pode sequer cogitar que seja condição de sua instauração estarem os fatos já apurados, os responsáveis já identificados e o dano já quantificado. Se assim fosse, a TCE seria um processo sem qualquer finalidade. (Acórdão 426/2013-TCU-Plenário - Voto)

ALEGAÇÃO 07 - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À RESPONSABILIZAÇÃO DO REQUERENTE

190. Argumento apresentado pelos responsáveis abaixo listados e já identificados nessa instrução, que tomaram ciência dos ofícios que lhes foram individualmente remetidos, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme peças relacionadas integrantes dos presentes autos.

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça (s)
9.1.1	Ivan Carlos Alves Barbosa	0192/2013	183	19/03/2013	218	290
9.1.6 + Incidental 03	Luiz Fernando Tavares Vilar	0198/2013	192	21/03/2013	226	297
		0215/2015	526	13/04/2015	531	537
9.1.7	Paulo Antônio Santos Macedo	0199/2013	194	21/03/2013	222	298
9.1.8	Nestor Duarte Guimarães Neto	0200/2013	196	21/03/2013	227	299
9.1.9 + Incidental 03	Janary Teixeira de Castro	0201/2013	198	21/03/2013	235	296
		0214/2015	527	15/04/2015	532	536
9.1.10	Luiz Roberto Castilho de Souza	0202/2013	200	21/03/2013	234	294

191. As peças defensórias dos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto, Janary Teixeira de Castro e Luiz Roberto Castilho de Souza, com relação à argumentação pela ausência de comprovação dos requisitos necessários à responsabilização do Requerente, são absolutamente idênticas, em forma e conteúdo, demonstrando autoria única. Em função desta igualdade as referências serão feitas apenas à peça 290, a primeira do conjunto acostada aos autos.

192. **Alegações:** Alegam os responsáveis que ‘a tentativa de imputação de um suposto débito a este Requerente não se sustenta, haja vista a ausência dos elementos necessários para a caracterização do ilícito administrativo e, consequentemente, para a imposição de sanção de qualquer natureza’. (peça 290, p. 24)

193. Para tanto, os responsáveis trazem aos autos em sua defesa entendimentos baseados nos princípios e preceitos do Direito Penal e do Direito Administrativo quanto ao que se faz necessário à caracterização de um ilícito administrativo.

‘A partir das lições do direito penal ficou consagrado o entendimento no direito administrativo sancionador de que para a caracterização de um ilícito administrativo deveriam estar presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos: (i) existência de um fato típico, isto é, da específica previsão em lei de que determinada conduta é passível de ser sancionada se praticada; (ii) existência de um fato antijurídico, ou seja, não condizente com o direito; (iii) existência de nexo de causalidade entre a conduta do agente e um fato enquadrável nos itens (i) e (ii) acima; e (iv) ocorrência de voluntariedade do agente, caracterizada por sua atuação dolosa ou culposa’. (peça 290, p. 25)

194. Nesse ponto (peça 290, p. 25 e 26) voltam os Responsáveis à alegação, já apresentada em item próprio, de que não há nos autos a comprovação do dano ao erário, afirmando que ‘falta a comprovação, no presente caso, da existência do próprio objeto da suposta conduta ilícita’.

‘Destaque-se, uma vez mais: sem a comprovação do dano se mostra ausente o próprio elemento objetivo da infração administrativa, qual seja, o resultado do ato punível. Tal elemento, que também constitui pressuposto para a instauração da Tomadas de Contas Especial, como visto anteriormente, deveria ter sido identificado antes da abertura do presente processo, cabendo, aqui, apenas a individualização das sanções a cada um dos responsáveis, acaso a eles pudessem ser atribuídas, conforme já mencionado no tópico antecedente’. (peça 290, p. 26)

195. Passam, então, os Responsáveis a trazer alegações que buscam descaracterizar a existência do ilícito administrativo pela não verificação nos autos do elemento subjetivo, dolo ou culpa do agente, ligado à voluntariedade do agente.

‘Considerando, ainda, a disciplina acima referida acerca dos elementos da infração administrativa e de seu consequente resultado (sanção administrativa), vale destacar que também o elemento subjetivo não é verificado no presente caso.

Não é cabível alegar a existência de uma infração administrativa sem que se vislumbre a possibilidade do agente externar sua vontade de praticar ou não determinado ato, caracterizado como o elemento da **voluntariedade**, identificado por Heraldo Garcia Vitta *‘quando existe a possibilidade de prévia ciência e prévia eleição, in concreto, do comportamento’,* ou seja, é a *‘possibilidade, no caso concreto, de poder eleger o comportamento tal ou qual; optando o sujeito pelo descumprimento do dever jurídico, cometerá o ilícito’.*

Somente a partir da voluntariedade é possível identificar a caracterização do ilícito administrativo, devendo entender-se por formado o elemento subjetivo quando comprovada a existência de dolo ou culpa do agente, sem os quais se mostra ausente a culpabilidade, pressuposto para a existência de uma infração administrativa’. (destaques no original) (peça 290, p. 26)

196. Após vários elementos trazidos que enriquecem as análises dos Responsáveis dentro de sua linha de raciocínio da não verificação do elemento subjetivo nos autos, encerram suas alegações trazendo citações de decisões desta Corte de Contas que, segundo sua análise, corroboram os elementos apresentados. São citados trechos da Decisão 222/2000-TCU-Plenário; Acórdão 898/2003-TCU-2ª Câmara e Acórdão 165/2003-TCU-Plenário.

197. Finalizando suas alegações sobre a não verificação do elemento subjetivo nos autos, os Responsáveis assim concluem:

‘Dessa forma, considerando o entendimento majoritário da doutrina e jurisprudência acerca da necessária comprovação do elemento subjetivo para a imposição de sanção administrativa, e tendo sido verificado que ao longo do presente processo em nenhum momento se comprovou a existência de dolo ou culpa deste Requerente em sua atuação, deve-se afastar qualquer imposição de penalidade decorrente do suposto dano ao erário relativo à execução das obras do metrô de Salvador.

198. A partir desse ponto há a diferenciação já citada entre as alegações dos Responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto, Janary Teixeira de Castro e Luiz Roberto Castilho de Souza e as alegações apresentadas pelo Responsável José Geraldo Araújo Teixeira, o que passamos a tratar individualmente como alegações complementares.

199. Os Responsáveis apresentaram, no fechamento de suas alegações constantes do item 2.2 de suas defesas, o mesmo texto defensório, pugnando por incompetência para a execução dos atos que lhes são imputados nos autos, bem como pelo afastamento da responsabilização solidária pelos ilícitos supostos.

‘Por último, deve-se considerar que, objetivamente, o Requerente não possuía, em suas atribuições funcionais, competência relevante ou exclusiva para a prática dos atos que lhe são imputados. As decisões tomadas ao longo da execução do contrato, e particularmente no período atribuído ao Requerente, são decorrência de todos os fatores (licitação, projeto, decisões de agentes políticos e do Bird, entre outros) que acometeram o projeto. Pretender atribuir-lhe ainda que parcialmente a responsabilidade pela prática de supostos atos lesivos ao Erário significa desconsiderar o necessário nexo de causalidade entre o fato lesivo e a conduta do agente. Portanto, também sob este aspecto, devem ser afastados os apontamentos de auditoria que pretendem, na presente TCE, responsabilizar solidariamente o Requerente pelos ilícitos supostos’. (peça 290, p. 32)

200. **Análise.** Ao alegarem que a imputação de um débito por esta Corte de Contas não se sustenta, considerando, a seu entendimento, que há a ausência dos elementos necessários para a caracterização do ilícito administrativo e, consequentemente, para a imposição de sanção de qualquer natureza, trazendo aos autos, em sua defesa, entendimentos baseados nos princípios e preceitos do Direito Penal e do Direito Administrativo quanto ao que se faz necessário à caracterização de um ilícito administrativo, enganam-se os Responsáveis.

201. De pronto deve ser lembrado que a processualística desta Corte difere da aplicação pura dos princípios e preceitos aplicáveis aos Direitos Penal e Administrativo, por ter sua base na Carta Magna, art. 70 a 75, na Lei 8.443/1992, a Lei Orgânica deste TCU, e no Regimento Interno desta Casa, regramentos próprios aplicáveis aos casos concretos de Controle Externo dos gastos públicos aqui analisados e que a aplicação dos mencionados princípios e preceitos é subsidiário.

202. Explica-se.

203. Ao contrário do que se busca com a argumentação apresentada, os princípios e preceitos dos Direitos Penal e Administrativo arrolados dizem respeito a requisitos para a imputação de sanção penal ou administrativa. Os Responsáveis não consideram que as decisões desta Corte, por característica própria dos processos de contas de Controle Externo, não buscam sancionar os responsáveis, embora o façam, ao final do processo, quando da decisão de mérito, por força dos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992.

204. Explica-se.

205. É da natureza das Tomadas de Contas Especiais, já diversas vezes questionada pelos responsáveis, a partir de indícios da existência de um dano ao erário, promover a determinação dos valores efetivos, das condutas que levaram ao dano e dos responsáveis por essas condutas para que se possa ressarcir ao erário os valores envolvidos, ou seja, a presente TCE tem como um dos objetivos a devolução dos valores subtraídos ao erário público.

206. Todos os valores até aqui mencionados, cujas estimativas foram incluídas nas citações aos responsáveis, não advêm de sanção, da qual se defendem, mas meramente a valores que devem ser devolvidos ao erário. A imputação de débito, conforme entendimentos desta Corte, não tem caráter sancionatório.

207. E, no presente caso, não há, ainda, a imposição por esta Corte de sanção aos responsáveis, o que poderá ser feito, pela presença do débito, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992.

art. 57. **Quando o responsável for julgado em débito**, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário. (grifo nosso).

208. É a presente instrução, baseada nos fatos constantes, principalmente, nos presentes autos e nos do processo TC-007.162/2006-0, nas Alegações de Defesa ora analisadas e na jurisprudência desta Casa, que levará ao Eminente Relator desta TCE os elementos das indicações de mérito que promovem o encerramento da fase de contraditório e ampla defesa, dando início ao julgamento do caso concreto, que poderá, aí sim, aplicar aos Responsáveis as sanções legais cabíveis com a apresentação dos elementos necessários para tal procedimento.

209. Assim, concluímos que não são passíveis de acolhimento as alegações apresentadas com relação à argumentação pela ausência de comprovação dos requisitos necessários à responsabilização dos requerentes não merecendo, portanto, prosperar, pois a culpa está caracterizada nos autos pelo descumprimento das obrigações legais especificadas, as condutas ilícitas estão caracterizadas no ordenamento jurídico (não fazer o que a lei determina) e as consequências, também: responsabilidade por danos.

210. **Conclusão:** Analisando-se a alegação de que a tentativa de imputação de um suposto débito a este Requerente não se sustenta, haja vista a ausência dos elementos necessários para a caracterização do ilícito administrativo e, consequentemente, para a imposição de sanção de qualquer natureza não deve prosperar, pois, como demonstrado, ainda não há imputação de sanção aos responsáveis, a culpa está caracterizada nos autos pelo descumprimento das obrigações legais especificadas, as condutas ilícitas estão caracterizadas no ordenamento jurídico (não fazer o que a lei determina) e as consequências, também: responsabilidade por danos.

ALEGAÇÃO 08 - VIOLAÇÃO À PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E DA AUSÊNCIA DE PROPORCIONALIDADE DA DETERMINAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DE VALORES

211. Argumento apresentado pelos responsáveis abaixo listados e já identificados nessa instrução, que tomaram ciência dos ofícios que lhes foram individualmente remetidos, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme peças relacionadas integrantes dos presentes autos.

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
9.1.1	Ivan Carlos Alves Barbosa	0192/2013	183	19/03/2013	218	290
9.1.6 + Incidental 03	Luiz Fernando Tavares Vilar	0198/2013	192	21/03/2013	226	297
		0215/2015	526	13/04/2015	531	537
9.1.7	Paulo Antônio Santos Macedo	0199/2013	194	21/03/2013	222	298
9.1.8	Nestor Duarte Guimarães Neto	0200/2013	196	21/03/2013	227	299
9.1.9 + Incidental 03	Janary Teixeira de Castro	0201/2013	198	21/03/2013	235	296
		0214/2015	527	15/04/2015	532	536
9.1.10	Luiz Roberto Castilho de Souza	0202/2013	200	21/03/2013	234	294

212. Ressalta-se que as peças defensórias dos responsáveis listados, com relação a este argumento da violação à presunção de inocência e da ausência de proporcionalidade da determinação de devolução de valores, são absolutamente idênticas, em forma e conteúdo, demonstrando autoria única. Sendo assim, a análise deste argumento se aproveita aos citados responsáveis. Em função desta igualdade as referências serão feitas apenas à peça 290, a primeira do conjunto acostada aos autos.

213. **Alegações:** No item 2.3 de suas Alegações de Defesa, os responsáveis alegam que o Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, ao autorizar as citações aos responsáveis para apresentar Alegações de Defesa ou recolher aos cofres da Conta Única do Tesouro Nacional os valores dos débitos ali indicados, configura a aplicação de medida de ressarcimento ao erário por suposto dano patrimonial ainda não comprovado, trazendo, como síntese:

‘Como reiteradamente afirmado nos tópicos anteriores, **não há nenhum elemento nos autos do presente processo que seja capaz de comprovar, de modo efetivo, a existência do alegado dano ao erário, tendo essa Corte de Contas, pelo contrário, afirmado em mais de uma oportunidade a existência de meros indícios de irregularidade.**

Assim, incabível que diante da ausência de comprovação do dano ao erário, seja determinada a devolução de valores, seja por sua própria inviabilidade fática, uma vez que impossível devolver o que não foi recebido, seja, ainda, pela clara afronta aos princípios norteadores da aplicação de qualquer sanção ou medida restritiva de direitos por parte da Administração Pública.’ (peça 290, p. 32-33) (grifos no original)

214. Alegam ainda que a determinação de se recolher aos cofres da Conta Única do Tesouro Nacional os valores dos débitos indicados no citado acórdão, sem sequer haver a efetiva comprovação de dano ao erário, afora seu descabimento, afronta diretamente o princípio da presunção de inocência, chamando em sua defesa os termos constitucionais ditados pelo art. 5º, LVII, que institui que ‘ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória’. Afirmam, ainda, que o alcance dessa norma é amplo, abrangendo a aplicação de qualquer penalidade, seja ela aplicada no âmbito do processo penal, seja no âmbito dos processos administrativos.

215. Chamam ainda em sua defesa, no sentido da necessidade de assegurar a presunção de inocência, como precedentes, os julgados desta Corte prolatados nos Acórdãos 71/2002-TCU-2ª Câmara, 90/2011-TCU-Plenário, 137/1999-TCU-Plenário e 229/2003-TCU-2ª Câmara.

216. Complementarmente, os responsáveis buscam argumentar que ‘a medida em si se mostra totalmente desproporcional, uma vez que se impõe o recolhimento de montante altíssimo sem sequer estar presente a efetiva comprovação de sua existência’ (peça 290, p. 37), concluindo nos seguintes termos:

‘Dessa forma, a determinação de ressarcimento ao erário se mostra desprovida de amparo jurídico, visto ter sido aplicada destoando do contexto jurídico atual que exige a necessária observância à presunção de inocência e da proporcionalidade da medida, sem a qual se verifica uma clara afronta ao princípio da segurança jurídica e do próprio Estado de Direito.’ (peça 290, p. 40)

217. **Análise:** Os responsáveis iniciam suas alegações nesse ponto chamando novamente os argumentos anteriormente analisados, que dizem respeito à não comprovação do dano, colocando esse ponto como impeditivo para a determinação de devolução de valores.

218. Ora, como já demonstramos, esse argumento não prospera pois esse é o objetivo desta TCE, determinar os débitos, ouvir os responsáveis e, persistindo o débito, cobrar desses mesmos responsáveis os valores determinados conjuntamente ou não com multa advinda da aplicação do art. 57 da Lei 8.443/1992. Assim, não cabe falar que é ‘incabível que diante da ausência de comprovação do dano ao erário, seja determinada a devolução de valores’, pois há o dano, foi determinado o débito e a presente TCE se encontra em fase de exercício pelos responsáveis do seu direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa.

219. Analisando os demais argumentos, claro é, pela linha de argumentação adotada, que os responsáveis se defendem nesse ponto, não da existência do débito, mas do que entendem ser sua cobrança efetiva, com valores determinados e tempo certo para a quitação dos débitos.

220. Enganam-se os responsáveis.

221. Como já mencionado anteriormente, esta TCE se encontra em fase de exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, oportunidade aberta regimentalmente pela citação dos responsáveis para o acolhimento de sua manifestação por meio das aqui analisadas Alegações de Defesa. Ora, no que se refere à citação propriamente dita há regras regimentais quanto ao seu conteúdo que devem ser cumpridas, como se determina nos arts. 179 e 202 do Regimento Interno desta Casa (RI/TCU).

222. O Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário apreciou se os elementos contidos nos autos eram suficientes, como indícios de existência de dano ao erário e como indícios de responsabilidade por tais danos, para que os supostos responsáveis fossem chamados, com o uso do instrumento regimental da citação (inciso II do art. 202 do RI/TCU), a apresentar argumentos, teses, documentos, provas, enfim, tudo o que em direito possa ser admissível, para contradizer os indícios até então considerados.

223. Esse tipo de deliberação não conclui sobre existência ou dimensão de danos ou sobre a autoria de qualquer ato irregular. O que está em julgamento nesse tipo de deliberação é se é chegado o momento de chamar o terceiro, aparentemente envolvido nas questões que se encontram em apreciação, para sobre elas se manifestar.

224. Não houve, portanto, qualquer imputação de débito. O Acórdão apenas determinou o início do processo de TCE com o chamamento dos responsáveis por meio da citação.

225. E é claro, no texto do referido inciso do RI/TCU, que é dada ao responsável **a opção** de recolher, de pronto, aos cofres da Conta Única do Tesouro Nacional os valores ali indicados caso concorde com o débito apontado, abrindo mão de apresentar suas Alegações de Defesa e trazer argumentos, teses, documentos, provas, enfim, tudo o que em direito possa ser admissível, para contradizer os indícios até então considerados. Diversamente do processo civil em que o réu é chamado apenas para se defender, no processo de TCE é chamado para se defender ou, se o desejar, devolver a quantia imputada encerrando, com isso, liminarmente o processo.

RI/TCU, art. 202, II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para que, no prazo de quinze dias, apresente Alegações de Defesa **ou** recolha a quantia devida, ou ainda, a seu critério, adote ambas as providências; (grifos nossos)

226. Além disso, uma rápida consulta aos termos do § 1º do mesmo artigo demonstra que, na citação inicial devem constar expressamente, para ciência do responsável, os valores dos débitos que lhe são atribuídos com base nas evidências disponíveis.

RI/TCU, art. 202, § 1º - Os débitos serão atualizados monetariamente e, caso o responsável venha a ser condenado pelo Tribunal, serão acrescidos de juros de mora, nos termos da legislação vigente, devendo-se registrar expressamente essas informações no expediente citatório.

227. Assim, claro é que os responsáveis se insurgem contra a presença de informações no ofício de citação que ali estão em nome de sua própria defesa, ao informá-los dos limites das condutas e dos débitos que lhe são atribuídos para que esses mesmos responsáveis possam exercer plenamente seu direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa, sem limitação de informações quanto aos possíveis efeitos patrimoniais em questão. Tais argumentos não merecem prosperar por contrários aos direitos e interesses dos próprios responsáveis.

228. Com relação aos acórdãos desta Corte de Contas chamados nas Alegações de Defesa como precedentes, no sentido da necessidade de assegurar a presunção de inocência, torna-se claro, a partir de uma leitura completa dos seus conteúdos, relatório, voto e dispositivos, que não se aplicam ao presente caso.

229. Todos chamam a aplicação do princípio da presunção de inocência, quando, em fase de mérito, ou seja, após a análise das Alegações de Defesa, ainda restam dúvidas sobre a existência dos débitos apontados. Não é esse o momento processual nesta TCE, portanto, não cabe no momento a aplicação do princípio constitucional da presunção de inocência, quando ainda se discute a existência e o montante dos débitos até aqui considerados. Repisando, não cabe a aplicação da presunção de inocência nesta fase processual, onde ainda se analisa toda a argumentação dos responsáveis contra a existência dos débitos apontados nas citações, papel primordial e fundamental de uma TCE.

230. É claro que, após a análise das Alegações de Defesa, se ainda restarem dúvidas, por menores que sejam, sobre os débitos apontados nas citações, valores ou responsabilidades, aplicar-se-á o princípio da presunção de inocência a favor daqueles a quem as dúvidas se aproveitem.

231. Complementando, os responsáveis buscam ainda argumentar que 'a medida em si se mostra totalmente desproporcional, uma vez que se impõe o recolhimento de montante altíssimo sem sequer estar presente a efetiva comprovação de sua existência' (peça 290, p. 37). Novamente enganam-se os responsáveis, pois, como visto, o recolhimento do débito não foi imposto e, neste momento do processo, deveria ser feito a critério do responsável.

232. **Conclusão:** Dos autos, principalmente da instrução que apresentou à Corte a conclusão pela citação dos responsáveis (peça 107), do relatório e do voto condutor do Acórdão 3.254/2011-TCU-Plenário (peças 121, 122 e 123), tem-se que os débitos atribuídos aos responsáveis decorrem das condutas de cada um, que os colocaram em grande monta em solidariedade no débito conforme determinado no § 2º da art. 16 da Lei 8.443/1992 (LOTCU), portanto o montante de cada débito até aqui atribuído aos responsáveis é fruto direto de suas condutas e de sua solidariedade com alguns dos demais responsáveis.

233. Conclui-se, assim, que não prospera, portanto, essa alegação.

234. Vencidos assim os argumentos apresentados pelos responsáveis citados e que foram classificados, pelos efeitos buscados, em **prejudiciais de mérito**, passa-se agora à análise dos demais argumentos apresentados seguindo-se a lógica inicialmente definida (itens 93 a 100).

ALEGAÇÕES CLASSIFICADAS COMO LICITUDE DA CONDUTA

ALEGAÇÕES 09 E 10 - LEGALIDADE DOS CONTRATOS

235. Argumentos na mesma linha de raciocínio, correlatos, (itens 2.4.1 e 2.4.2 de suas Alegações de Defesa) apresentados pelos responsáveis abaixo listados e já identificados nessa instrução, que tomaram ciência dos ofícios que lhes foram individualmente remetidos, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme peças relacionadas integrantes dos presentes autos.

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
9.1.1	Ivan Carlos Alves Barbosa	0192/2013	183	19/03/2013	218	290
9.1.6 + Incidental 03	Luiz Fernando Tavares Vilar	0198/2013	192	21/03/2013	226	297
		0215/2015	526	13/04/2015	531	537
9.1.7	Paulo Antônio Santos Macedo	0199/2013	194	21/03/2013	222	298
9.1.8	Nestor Duarte Guimarães Neto	0200/2013	196	21/03/2013	227	299
9.1.9 + Incidental 03	Janary Teixeira de Castro	0201/2013	198	21/03/2013	235	296
		0214/2015	527	15/04/2015	532	536

236. As peças defensórias dos responsáveis acima listados, com relação aos argumentos pela legalidade dos contratos, são de autoria única apresentando pequenas diferenças entre os seus conteúdos devendo ser considerados de modo integrado, complementar em suas alegações, pois, sendo assim, a análise deste argumento se aproveita aos citados responsáveis. Em função desta igualdade as

referências serão feitas principalmente à peça 290, a primeira do conjunto acostada aos autos, e, onde cabível, serão também feitas citações das demais peças.

237. Ressalte-se que os responsáveis Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto e Janary Teixeira de Castro não foram citados pelas mesmas condutas do Responsável Ivan Carlos Alves Barbosa, mas trazem em suas peças defensórias as argumentações pela legalidade dos contratos (itens 2.4.1 e 2.4.2), aqui analisadas, 'em consonância ao princípio da eventualidade'.

238. **Alegações:** Em suas peças de defesa os responsáveis aqui relacionados fundam, em uníssono, suas alegações na determinação de que há legalidade na 'utilização de recursos concedidos por órgão financiador internacional que, como de praxe, estipulou as regras específicas para a contratação a ser realizada como condição para a liberação do financiamento' (peça 290, p.46).

239. Alegam que, 'assim, nenhuma irregularidade se vislumbra pelo abrandamento das disposições da Lei 8.666/1993 em face das diretrizes do Bird, desde que não haja afastamento dos princípios aplicáveis à atividade administrativa, como se denota do permissivo constante do art. 42, § 5°, da referida norma' (peça 290, p.41).

240. Citam os responsáveis diversos precedentes existentes na jurisprudência pátria que corroboram o entendimento apresentado, dentre eles trecho do Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário, prolatado nos presentes autos, chegando a uma primeira conclusão:

> Aplicando o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o tema ao presente caso, diferentemente do alegado por esse TCU, verifica-se que a adoção das diretrizes estabelecidas pelo Bird em nada afrontou o princípio do julgamento objetivo ou qualquer outro princípio aplicável às contratações públicas nacionais, mesmo porque as normas do Banco preservam igualmente tais princípios [...] (peça 290, p.46)

241. Continuam os responsáveis construindo sua argumentação no tocante à impossibilidade prática de que gestores envolvidos no processo não teriam como incluir alterações nos termos do contrato com o Bird alegando ao longo de sua defesa:

> Como se depreende, a margem de atuação do Executor quanto aos procedimentos a serem adotados quando da efetiva construção da obra, se limita a simplesmente implementar um projeto já aprovado anteriormente, com o consequente Termo de Acordo de Empréstimo, que irá estipular as obrigações das partes contratantes. (peça 290, p. 49)
>
> O desrespeito a estas regras constituem não apenas 'quebra de contrato', como submete o Tomador ao *misprocurement*, ou seja, à recusa do financiamento ou parte dele, uma vez que o Bird não financia gastos para bens e obras que não tenham sido adquiridos de acordo com os procedimentos ajustados no Acordo de Empréstimo, por considerá-las 'aquisições viciadas'. (peça 290, p.49)
>
> No caso específico da Licitação SA-01 - obras civis de implantação e sistemas de energia do metrô de Salvador - tratou-se de uma licitação internacional com alto grau de transparência e competição. Tal licitação, assim como as demais levadas a efeito pela CTS, atinentes às obras e serviços relacionados com o metrô de Salvador foram, todas elas, realizadas com base nas orientações dos 'guidelines' do Bird, expressamente aprovados no Contrato de Empréstimo firmado pela República Federativa do Brasil. (peça 290, p.50)

242. Na sequência, os responsáveis passam a argumentar sobre a legalidade do uso no processo licitatório do chamado orçamento *appraisal*, pugnando por demonstrar a sua adequabilidade ao processo e aderência às regras do Bird.

> No que se refere aos preços praticados no contrato, a licitação teve como sustentação um projeto básico e um orçamento referencial, denominado no jargão do financiador como *appraisal*, mas que em

nada difere dos projetos similares executados à época, constituindo uma correta estimativa de custos a ser adotada para a execução completa do objeto do contrato. (peça 290, p.52)

243. **Análise:** Considerando-se a análise apresentada nos itens 45 a 72 desta instrução, de pronto deve-se registrar que esta Corte, reiteradamente, não se posiciona contra o modelo de contratação aplicado no caso do Contrato SA-01, com as regras impostas pelo Bird, mas se opõe, também reiteradamente e de conhecimento pleno dos envolvidos desde o princípio, através dos termos do Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário, à não observação da legislação nacional, quando não colidente com as normas do organismo internacional em questão. Este é o cerne da conduta apontada, e não a utilização do modelo de contratação em questão.

244. Para que se reafirme o posicionamento desta Corte, transcrevo, na íntegra, o trecho do Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário citado na defesa dos responsáveis (peça 290, p.46) presente no início do item 10 do voto condutor (destacado), acrescido dos itens que o precedem e seguem, de modo a garantir que se considere a íntegra do julgamento do Ministro-Relator, contextualizado.

Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário - Voto condutor

8. Observa-se, assim, que a metodologia utilizada funda-se em método comparativo, no caso, com outros empreendimentos semelhantes. Na obtenção dos valores ou percentuais a serem utilizados a metodologia não prevê, entretanto, qualquer mecanismo de ajuste das informações coletadas relativamente às obras escolhidas como paradigmas às condições urbanas, topográficas, geológicas ou logísticas da obra específica. A própria utilização de índices percentuais médios para estimar custos de parcelas significativas em nada contribui para a acurácia do método.

9. Sob o enfoque do organismo financiador, pode ser compreensível e tecnicamente justificável a utilização de tal aproximação, vez que apenas empresta os recursos, que lhe serão devolvidos no futuro. Mas para a Administração, que conta com recursos sempre limitados frentes às necessidades, e que deverá, ao final, pagar o financiamento, a obtenção do melhor preço parece-me essencial. Assim, e, mesmo apesar de suficiente à aprovação do empréstimo junto a organismo internacional, tal metodologia de projeção de custos não atende, no entender da unidade técnica, ao interesse público e aos ditames da legislação nacional (§ 2º, do art. 7º, da Lei 8.666/1993: 'As obras e serviços somente poderão ser licitados quando: (...) II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários').

10. Esta Corte vem mantendo firme entendimento no sentido de que os regulamentos dos órgãos internacionais financiadores de obras e serviços devem ser observados pelos entes nacionais quando da promoção dos respectivos procedimentos licitatórios, mas sempre considerada a legislação brasileira. Nenhum documento acostado aos autos demonstra que o Bird não aceitaria, para fins de aferição de preço, um orçamento detalhado que contivesse a composição dos custos unitários envolvidos, ou que a metodologia utilizada na confecção do 'orçamento appraisal' seria excludente de qualquer outra, inclusive para os entes brasileiros envolvidos. (grifo nosso)

11. O Modelo do Co-Gestão, integrante do Convênio entre União e Estado da Bahia e Prefeitura Municipal de Salvador, já estabelecia a obrigatoriedade da observância da legislação brasileira na implementação das obras que ora se discute (item 3.2, são atribuições da CTS: ' (e) realizar as licitações e contratações correspondentes de acordo com o '*Guidelines*', o '*Standart Bidding Documents*' e a legislação em vigor no País'.

12. O argumento no sentido de que a modalidade de licitação utilizada, 'empreitada integral', ou 'turn-key', prescinde de, ou, até mesmo, não comporta, orçamentos detalhados é, segundo a Secex/BA, questionável. Primeiro, porque a legislação brasileira não traz qualquer exceção ao dispositivo legal acima citado. Segundo, porque, sob enfoque lógico, não é possível concluir que uma projeção mais exata de custos, com vistas à aferição de adequação de preços, impeça, ou prejudique, uma contratação a preço fechado.

13. Conforme aponta a unidade técnica, este Tribunal já se manifestou anteriormente sobre a necessidade de realização do orçamento detalhado em licitações conduzidas sob a modalidade ‘empreitada integral’ (Acórdão 1.566/2006-Plenário, de 5/10/2006, por exemplo).

245. Em que pese terem sido contempladas as exigências do Bird em todo o ciclo de licitação e contratação do projeto, já ficou patente, nas diversas manifestações desta Corte até aqui, que várias disposições legais não colidentes do ordenamento jurídico brasileiro, essenciais para a garantia da boa e regular aplicação dos recursos públicos, não foram cumpridas, culminando na consumação de diversas irregularidades.

246. De mais, especificamente no presente caso concreto, como pode ser visto nos relatório e voto condutor do próprio Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário e do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, ambos prolatados nos autos do processo TC-007.162/2006-0, trata a argumentação apresentada de coisa julgada, e, analisadas essas argumentações, conclui-se que os responsáveis nada trouxeram que pudesse ser tratado como fatos novos.

247. **Conclusão:** Do exposto, fica claro que a argumentação apresentada pelos responsáveis com relação à legalidade do contrato nos moldes das exigências do Bird em nada altera o posicionamento deste Tribunal, não devendo, portanto, prosperar.

ALEGAÇÃO 11 - REGULARIDADE DO PROJETO BÁSICO E DO RESPECTIVO ORÇAMENTO

248. Argumento apresentado pelos responsáveis abaixo listados e já identificados nessa instrução, que tomaram ciência dos ofícios que lhes foram individualmente remetidos, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme peças relacionadas integrantes dos presentes autos.

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
9.1.1	Ivan Carlos Alves Barbosa	0192/2013	183	19/03/2013	218	290
9.1.6 + Incidental 03	Luiz Fernando Tavares Vilar	0198/2013	192	21/03/2013	226	297
		0215/2015	526	13/04/2015	531	537
9.1.7	Paulo Antônio Santos Macedo	0199/2013	194	21/03/2013	222	298
9.1.8	Nestor Duarte Guimarães Neto	0200/2013	196	21/03/2013	227	299
9.1.9 + Incidental 03	Janary Teixeira de Castro	0201/2013	198	21/03/2013	235	296
		0214/2015	527	15/04/2015	532	536

249. As peças defensórias dos responsáveis Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto e Janary Teixeira de Castro, com relação aos argumentos pela regularidade do projeto básico e do respectivo orçamento, são absolutamente idênticas, em forma e conteúdo, demonstrando autoria única.

250. A peça do responsável Ivan Carlos Alves Barbosa, também de mesma autoria que as anteriores, apresenta pequenas diferenças na introdução do item 2.4.3 em questão e em suas conclusões, devendo ser considerada de modo integrado, complementar em suas alegações. Em função

da igualdade entre as peças defensórias as referências serão feitas apenas à peça 290, a primeira do conjunto acostada aos autos.

251. Ressalte-se que os responsáveis Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto e Janary Teixeira de Castro não foram citados pelas mesmas condutas dos demais responsáveis aqui listados, mas trazem em suas peças defensórias, as argumentações pela regularidade do projeto básico e do respectivo orçamento, item 2.4.3 de suas peças defensórias, aqui analisadas, 'em consonância ao princípio da eventualidade'.

252. **Alegações:** Em suas peças de defesa os responsáveis aqui relacionados fundam, em uníssono, suas alegações primeiro na determinação de que 'argumenta-se que o projeto básico desenvolvido para a licitação que resultou no Contrato SA-01 seria deficiente' (peça 290, p.58).

253. Alegam que, 'não há que se falar em deficiência do projeto básico, o que pode ser verificado, até mesmo pelo extenso rol de documentos que veio a integrá-lo' (peça 290, p. 58) e passam, a partir de então, a construir argumentação sobre as diferenças legais e de entendimento jurisprudencial entre projeto básico, projeto executivo e a execução das obras e serviços, o que justifica, em seu entendimento, a introdução de alterações ao longo do processo de planejamento e execução das obras envolvidas no presente caso.

A legislação regente das licitações e contratações públicas estatui três momentos lógicos distintos para a execução de obras de engenharia: projeto básico, projeto executivo e execução propriamente dita.

Trata-se, afinal, de etapas diversas no processo de contratação e que não se confundem entre si. Não se pode pretender que os **três momentos lógicos** vislumbrados pela Lei 8.666/1993 em seu art. 7° e incisos 35 - a saber, o 'Projeto Básico' (inc. 1), o 'Projeto Executivo' (inc. II) e a 'Execução das Obras e Serviços' (inc. III) - acabem por ter seus conceitos equiparados, haja vista que o grau de detalhamento e, inclusive, de conhecimento por parte do órgão ou entidade licitante e do particular contratado acerca das características de cada uma daquelas três fases é crescente, isto é, cada vez que se transpõe uma dessas fases tem-se que o conhecimento técnico sobre o objeto contratado é maior. (destaques no original)

Com isso, o Projeto Básico - e, às vezes, o próprio Projeto Executivo - nunca poderá descrever, em termos absolutamente exatos e imutáveis - as características técnicas e os quantitativos necessários para uma obra de engenharia com tamanha precisão que se equipare àquilo que será realmente executado.

Ou seja, o que se está a dizer consiste primordialmente na constatação inequívoca de que o Projeto Básico se apresenta apenas como uma estimativa, ou ainda, como um parâmetro de viabilidade para que a Administração possa instaurar o certame licitatório com nível de precisão adequado para caracterizar a obra almejada e para, por conseguinte, permitir que particulares tenham condições de identificar todos os elementos e características essenciais do empreendimento, possibilitando-lhes, assim, formular suas propostas de forma coerente - nada mais do que isso - e, principalmente, de modo mais vantajoso possível à Administração e ao interesse público que norteia sua atuação. (peça 290, p. 59)

254. Com relação ainda à deficiência do projeto básico utilizado no desenvolvimento do processo licitatório em questão, afirmam os responsáveis sobre a elaboração do referido projeto:

'Assim, a elaboração do projeto básico de engenharia que lastreou a licitação para as obras e serviços do metrô de Salvador contou com a participação direta da CBTU e do Bird, tendo esse último, inclusive, realizado diversas missões de avaliação e acompanhamento de todo o processo, além da definição da própria modalidade de contratação e tônica do respectivo objeto, conforme retratado no Anexo 05 página 3, de documento que exterioriza a missão do Banco Mundial em Salvador nos meses de junho e julho de 1998, do qual se extrai o seguinte trecho::

‘Uma opção de contratação ‘Turnkey’ foi selecionada para uso no desenvolvimento do metrô de Salvador. Isso envolve uma combinação de desenvolvimento de projetos executivos, construção e fornecimento de equipamentos de energia, seguidas pela operação e manutenção do projeto por um período específico sob dois contratos: um contrato de Construção Civil (CC) e um contrato de Concessão de Sistemas/Operações (CSO) cujo operador assumirá o risco da receita’;

Dessa forma, a própria licitação que ensejou a contratação de empresa para a elaboração do projeto básico teve os seus parâmetros desenvolvidos com base nas orientações da CBTU e do Bird, tendo este último, após a respectiva contratação, avaliado os trabalhos em curso inclusive com comentários e recomendações sobre determinados tópicos, que foram seguidos pela empresa consultora na elaboração do aludido projeto básico, conforme se pode observar do Parecer Técnico em anexo.

O desenvolvimento do projeto foi acompanhado minuciosamente por missões do Bird, solvendo dúvidas e questionamentos porventura existentes, sendo certo que, desde as primeiras conclusões a respeito do projeto já se entendia a sua adequação para os fins a que se destinava,’ [...]. (peça 290, p. 64, 65)

255. Continuam os responsáveis construindo sua argumentação no tocante à não deficiência do projeto básico, trazendo em sua defesa o que apontam como sendo uma chancela desta Corte de Contas a todo o processo licitatório, aí incluído o projeto do empreendimento, razão pela qual entendem que ‘não se torna possível, a esta altura, desconsiderar o quanto decidido, em verdadeira violação ao princípio da segurança jurídica e da coisa julgada administrativa’, trechos de decisões desta Corte em comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional de que não foram encontradas irregularidades graves com indicação de paralisação (IG-P).

‘9.3.1. à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, reiterando que as impropriedades constatadas neste processo não constituem óbice à continuidade das obras de implementação do metrô de Salvador (Plano de Trabalho n. 26.783.0222.5366.0001); (Acórdão 715/2004-TCU-Plenário)’ (peça 290, p. 67).

‘9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, no Levantamento de Auditoria realizado neste exercício, não foram constatados indícios de irregularidades graves que obstaculizem a liberação dos recursos orçamentários. (Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário)’ (peça 290, p. 68).

256. Concluindo sua argumentação quanto à não deficiência do projeto básico, alegam os responsáveis, com a mesma fundamentação, que ‘já se tinha como pronto e aprovado todo o arcabouço técnico que lastreou o Edital, em especial o projeto básico e o orçamento, cuja aprovação foi devidamente outorgada pelo Banco Mundial e pela CBTU’ (peça 290, p.66).

‘Não havia, portanto, nenhuma razão objetiva capaz de suscitar qualquer dúvida aos agentes públicos envolvidos de que aquele projeto básico seria capaz de lastrear o certame, tanto que este desenvolveu-se normalmente, com a apresentação de diversas propostas e sem que o projeto tivesse sofrido questionamentos’. (peça 290, p. 71)

257. Na sequência, os responsáveis passam a argumentar que, ao contrário da afirmação desta Corte de que a formulação e a estruturação do modelo do empreendimento foi feita sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado, havia, sim, orçamento que foi elaborado quando da concepção do próprio projeto básico.

258. Pugnam os responsáveis por demonstrar assim a sua adequabilidade ao processo e aderência às regras do Bird, afirmando ainda que:

‘Aliás, o chamado ‘Orçamento appraisal’ já fora objeto de apreciação pelo próprio Tribunal de Contas da União, e considerado em consonância com o permissivo constante do art. 42, § 5°, da Lei 8.666193, conforme se pode observar do pronunciamento do então Secretário de Controle Externo do TCU, no Estado da Bahia, Evilásio Magalhães Vieira, exarado no Relatório de Levantamento de Auditoria PT: 26.783.0222.5366.0103, nos seguintes termos:

‘Posicionamento do Secretário:

Com as vênias de praxe, deixo de acompanhar o entendimento da equipe no que concerne à classificação da irregularidade como ‘grave’ e consequente audiência prévia. Primeiro, porque não restou verificado no relatório da Equipe, que mencionada irregularidade indicada no âmbito do ‘projeto básico’, tenha se confirmado no resultado da licitação e consequente contrato, se assim o fosse, o instrumento adequado não seria a audiência dos responsáveis, vez que estaríamos diante de uma presunção de débito; e segundo, porque a utilização do chamado ‘Orçamento appraisal’, em nosso entendimento, encontra respaldo no art. 42, § 5º, da Lei 8.666/1993’ ‘. (grifo no original). (peça 290, p. 70).

259. Fechando sua argumentação, os responsáveis alegam finalmente, como impeditivo para que se adotasse conduta diversa, que:

‘Tal modelo de orçamento decorreu do regramento imposto pelo Bird, não havendo, portanto, condições de insurgência por parte da SEMPI ou da CTS, a qual, inclusive, tentara, junto ao Bird a inclusão de planilha de preços unitários no contrato ‘para facilitar e agilizar as discussões de modificações nas obras’, o que não obteve aceitação por parte da missão do Bird, conforme retratado em Ata de Reunião, que, inclusive, integra processo no âmbito do TCU (Processo no. 015.409/2007-1) cujo trecho transcreve-se a seguir:

Planilha de Preços Unitários: A CTS gostaria de incluir uma planilha de preços unitários no contrato para facilitar e agilizar as discussões de modificações nas obras. A missão recomendou em contrário para não caracterizar qualquer transformação do contrato turnkey em um contrato de preços unitários. A ideia de ter uma planilha é meritória, mas ela não deve ser incluída no contrato, podendo ser discutida e acordada com o Empreiteiro e estabelecida em uma ata técnica como valores de referência para facilitar negociações futuras’. (peça 290, p. 70)

260. **Análise:** Considerando-se a análise apresentada nos itens 45 a 72 desta instrução, de pronto deve-se, novamente, registrar que esta Corte, reiteradamente, não se posiciona contra o modelo de contratação aplicado no caso do Contrato SA-01, com as regras impostas pelo Bird, mas se opõe, também reiteradamente e de conhecimento pleno dos envolvidos, desde o princípio através dos termos do Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário, à não observação da legislação nacional, quando não colidente com as normas do organismo internacional em questão. Este é o cerne da conduta apontada.

Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário - Voto condutor

13. Conforme aponta a unidade técnica, este Tribunal já se manifestou anteriormente sobre a necessidade de realização do orçamento detalhado em licitações conduzidas sob a modalidade ‘empreitada integral’ (Acórdão 1.566/2006-Plenário, de 5/10/2006, por exemplo).

261. Em que pese terem sido contempladas as exigências do Bird em todo o ciclo de licitação e contratação do projeto, já ficou patente nas diversas manifestações desta Corte até aqui, que várias disposições legais não colidentes do ordenamento jurídico brasileiro, essenciais para a garantia da boa e regular aplicação dos recursos públicos, não foram cumpridas, culminando na consumação de diversas irregularidades.

262. De mais, especificamente no presente caso concreto, como pode ser visto nos relatório e voto condutor do próprio Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário e do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, ambos prolatados nos autos do processo TC-007.162/2006-0, novamente trata a argumentação apresentada de trazer à baila coisa julgada, e, analisadas essas argumentações, conclui-se que os responsáveis nada trouxeram que pudesse ser tratado como fatos novos com relação ao pretérito e conhecido posicionamento desta Corte sobre a deficiência do projeto básico e sobre a adoção exclusivamente do chamado 'orçamento *appraisal*', sem o necessário detalhamento.

263. Especificamente sobre a responsabilização dos envolvidos nas condutas apontadas, também usam os responsáveis de repetição de argumento já analisado no âmbito do processo TC-007.162/2006-0, originário desta TCE (peça 290, p.71 e 72).

264. Demonstrando a repetição de argumentação já analisada e tomando-a como razão de decidir, transcrevemos a seguir os itens da instrução feita quando da análise das razões de justificativa do responsável Ivan Carlos Alves Barbosa presente no referido TC-007.162/2006-0 (peças 74 a 76, p. 3611 a 3721), que trata exatamente da análise da argumentação ora repetida.

III.2.3.3. Análise das Razões de Justificativa

316. **A deficiência dos projetos básicos utilizados na licitação que resultou no Contrato SA-01 já foi amplamente debatida neste processo**, tendo sido apontado: a) a insegurança relativa aos quantitativos constantes da parte variável, destacando-se a ausência no projeto básico das seções transversais de terraplenagem que embasariam a definição das quantidades de movimentação de terra; b) interferências evidentes não previstas; c) ocorrência de solos moles encontrados sob a via e sem previsão no projeto básico; d) diversas alterações que se mostraram necessárias devido à falta de estudos à época do projeto básico capazes de desvendar tais 'imprevisibilidades'. (grifo nosso)

317. Os trechos do Voto do Excelentíssimo Ministro-Relator AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI no Acórdão 2.873/2008 reiteram o problema do projeto básico (conforme tópico 285 desta instrução)

318. **Outra irregularidade intrinsecamente ligada à deficiência do projeto básico e também verificada na licitação que resultou no Contrato SA-01 é a ausência de orçamento detalhado**, conforme art. 6º, inciso IX, alínea 'f', da Lei 8.666/1993.

319. Nesse sentido, **verifica-se que o orçamento detalhado da obra é parte integrante do projeto básico, de forma que a ausência do primeiro implica em deficiência deste último.** (grifo nosso)

320. Dessa forma, conclui-se que não pode ser dissociada a irregularidade relativa à falta de orçamento detalhado daquela relacionada à deficiência de projeto básico, com vistas a realizar um adequado tratamento das matérias e evitar incorrer em *bis in idem*.

321. Ainda acerca da precariedade do projeto básico, cabe reiterar que a empresa contratada no Contrato SA-01, em sua oitiva, indicou que o projeto básico exigiu inúmeras alterações e adoção de soluções de engenharia não previstas, além de modificações qualitativas e arquitetônicas, o que corrobora a indicação de que o projeto básico era precário.

322. Em relação à ausência do orçamento detalhado na licitação que resultou no Contrato SA-01, em sua justificativa o responsável não traz elementos que dirimam tal irregularidade, pois se assiste razão a ele no sentido de terem sido atendidas a contento as normas do Bird, tal não se pode dizer com relação às normas nacionais aplicáveis às licitações e contratos.

323. Nesse contexto, esta Corte vem mantendo firme entendimento de que mesmo quando da adoção dos regulamentos dos órgãos internacionais financiadores, deve ser observada a legislação brasileira.

324. Registre-se também que novamente não foram trazidos aos autos informações de que um orçamento detalhado que contivesse a composição dos custos unitários envolvidos fosse elemento impeditivo para o financiamento internacional.

325. Assim, não cabe acolhida a alegação do responsável de que não poderia alterar os procedimentos estabelecidos pelo Bird, cabendo ainda transcrever trecho do Relatório do Exmº Ministro-Relator, 'sob enfoque lógico, não é possível concluir que uma projeção mais exata de custos, com vistas à aferição de adequação de preços, impeça, ou prejudique, uma contratação a preço fechado'.

326. Acerca da impossibilidade de adoção do orçamento detalhado, outro ponto que demonstra não ser cabível essa afirmação do responsável está expressa no item 1.2 do *Guidelines* do Banco Mundial, trazido aos autos pelo interessado, onde observa-se que a entidade reconhece a necessidade de observação de circunstâncias peculiares a cada caso, conforme transcrito a seguir: 'Embora as normas e os procedimentos específicos de aquisições a serem observadas na implementação de um projeto, **dependem, na prática de circunstâncias peculiares a cada caso**...' (grifo no original). (fl. 2169, Principal, Volume 10).

327. No que tange à manifestação do interessado de que o orçamento *appraisal* já teria sido apreciado por esta Corte, não cabe acolhimento. Isto porque o Acórdão 715/2004-P, citado pelo responsável, determina às entidades envolvidas na contratação das obras do metrô de Salvador que 'busquem atender também consectária e/ou conciliatoriamente as exigências e formalidades da referida lei pátria sempre que isso não gere colidência com os regramentos estrangeiros que, por força de convenção, tratado ou acordo, tenham prevalência sobre a Lei de Licitação e Contratos.', sendo que, conforme expressado nestes autos, não há demonstração de incompatibilidade entre as exigências do organismo financiador e da Lei 8.666/1993.

328. Outro ponto trazido pelo responsável, relativo à falta de apontamento por equipes anteriores das deficiências no projeto básico, não leva à conclusão desejada pelo interessado de que tal irregularidade inexistia, primeiro em razão do caráter amostral do trabalho de auditoria e segundo porque as substanciais alterações realizadas nas obras demonstraram a existência de falhas no projeto básico.

329. Por fim, não pode ser aceita a afirmação de que o orçamento teria cumprido seu papel, pois mesmo que fosse comprovada a economicidade quando da contratação, no caso em concreto, em que foram realizadas diversas alterações nos projetos, a falta de detalhamento do orçamento resultou em impossibilidade de aferição da adequação dos preços de serviços modificados ao longo da execução contratual. Some-se à dificuldade do controle, o prejuízo à transparência pública em uma licitação com orçamento não detalhado.

III.2.3.4. Conclusão acerca das Razões de Justificativa

330. **O responsável**, considerada a sua posição como Diretor-Presidente da Companhia de Transporte de Salvador no período de 1/7/1999 a 4/1/2005 e como autorizador das licitações SA-01 e SA-12, **poderia ter agido de forma diferente quanto à conduta imputada, e ter atuado tempestivamente na eliminação das irregularidades que afrontam o referido dispositivo da Lei 8.666/1993** bem como, em essência, violam o interesse público, **sujeitando o responsável às penalidades da Lei 8.443 de 16/7/1992, art. 58, II**. No entanto, não será proposta pena, uma vez que eventual aplicação de pena resultará da referida Tomada de Contas Especial.

265. Nessa linha vale ainda registrar que há no voto condutor do Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário entendimento já assumido por este Tribunal de que nenhum documento acostado aos autos demonstra que o Bird não aceitaria, para fins de aferição de preço, um orçamento detalhado que contivesse a composição dos custos unitários envolvidos, ou que a metodologia utilizada na confecção do 'orçamento *appraisal*' seria excludente de qualquer outra, inclusive para os entes brasileiros envolvidos. Ao contrário, o Bird se posicionou formalmente com relação ao fato de que a adoção do maior detalhamento preconizado pela legislação brasileira aplicável não impediria nem prejudicaria a viabilidade nem os termos do acordo, apenas não deveriam fazer parte do acordo formal com o Bird para não desfigurar os *Guidelines*, mas que é procedimento desejável para futuras negociações com o contratado, concordando que não há no caso conflito normativo.

Planilha de Preços Unitários: A CTS gostaria de incluir uma planilha de preços unitários no contrato para facilitar e agilizar as discussões de modificações nas obras. A missão recomendou em contrário para não caracterizar qualquer transformação do contrato *turn-key* em um contrato de preços unitários. **A ideia de ter uma planilha é meritória**, mas esta não deve ser incluída no contrato, **podendo ser discutida e acordada com o Empreiteiro e estabelecida em uma ata técnica como valores de referência para facilitar negociações**. (peça 290, p. 53, 70 e 104, grifos acrescidos)

266. **Conclusão:** Do exposto fica claro que a argumentação apresentada pelos responsáveis com relação ao uso de projeto deficiente e orçamento não detalhado (orçamento *appraisal*) apresentado exclusivamente nos moldes das exigências do Bird, ou seja, ao arrepio das normas nacionais não colidentes, não trouxe fatos novos e em nada altera o posicionamento deste Tribunal, não devendo, portanto, prosperar.

267. Vencidos assim os argumentos apresentados pelos responsáveis citados e que foram classificados, pelos efeitos buscados, em **negativa dos fatos**, passa-se agora à análise dos demais argumentos apresentados seguindo-se a lógica inicialmente definida (itens 93 a 100).

Alegações classificadas como ARGUMENTOS DE CARÁTER PESSOAL

268. A partir deste ponto adentramos a análise das alegações apresentadas pelos responsáveis e que foram trazidas aos autos com o intuito de comprovar a não existência do nexo de causalidade entre os fatos e os responsáveis envolvidos em cada conduta apontada nas citações.

269. Por serem esses argumentos de caráter pessoal, pois se baseiam em alegados fatos que quebrariam o nexo de causalidade exclusivo de cada responsável, a análise se torna também pessoal, ou seja, passa a ser feita responsável a responsável buscando, além das próprias alegações, os termos e documentos apresentados no processo onde estão as audiências do responsáveis e suas respectivas Razões de Justificativa (TC-007.162/2006-0), o que se repete para as alegações de 12 a 26, analisadas nos próximos itens.

ALEGAÇÃO 12 - RESPONSÁVEL IVAN CARLOS ALVES BARBOSA

270. O Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa (CPF 033.422.635-04) tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 183, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante da peça 290 dos presentes autos.

271. **Alegações:** Como alegação de caráter pessoal, buscando o efeito de se contrapor aos termos de sua citação, o responsável alega ausência de responsabilidade em relação às ordens de alteração aprovadas e se concentra unicamente no nexo apontado entre suas condutas, portanto sua responsabilização, com relação aos danos causados ao erário pelas Ordens de Alteração que foram assinadas ao longo da execução contratual.

272. O Responsável traz em seu documento de defesa, item 2.4.7 (peça 290, p. 91), informações sobre o processo de solicitação e aprovação de Ordens de Alteração, demonstrando estarem tais instrumentos previstos contratualmente.

273. Além disso, alega que, por complexas as obras e serviços, a Administração se valeu da contratação de Empresa de Supervisão, no caso a Noronha Engenharia, para análise, supervisão e fiscalização das atividades desenvolvidas. As decisões sobre a assinatura ou não das Ordens de Alteração solicitadas ao longo da execução contratual se fundaram nos pareceres emitidos por esta Empresa de Supervisão, 'além de pronunciamento de ordem jurídica chancelando as modificações no ajuste' (peça 290, p. 94):

'Além disso, cumpre ressaltar que em face da complexidade das obras e serviços e de modo a subsidiar a contratante no que tange a aspectos relacionados com análise, supervisão e fiscalização das atividades desenvolvidas, a Administração valeu-se de empresa contratada para tal fim, a Noronha Engenharia. Em todas as oportunidades em que houve necessidade de se promover alterações

contratuais, inclusive em face de serviços originariamente não previstos, as condições apresentadas pelo contratado eram submetidas à apreciação da empresa Supervisora, que emitia seu pronunciamento de modo a permitir a correspondente chancela da contratante.

Assim, no curso da execução do Contrato SA-01, as demandas orçamentárias e técnicas eram previamente realizadas por equipe técnica da Noronha, que por sua 'expertise' refletia a total e irrestrita confiança dos gestores da CTS, como não poderia ser diferente.

Apenas a título de demonstração da capacitação da empresa Noronha, cumpre destacar que esta é detentora de contratos relevantes na área das obras aqui desenvolvidas, tais como a concessão metroviária do Rio de Janeiro nos acessos da Barra da Tijuca e Estação Cidade Nova, a construção da linha 4 do metrô de São Paulo e extensão da Ponte Presidente Costa e Silva (Rio-Niterói).

Em sendo assim, havendo razões de ordem técnica que justificavam as Ordens de Alteração e em tendo sido realizados todos os procedimentos preconizados pelas regras contratuais para efeito de sua implementação, com apreciação, por empresa idônea, contratada pela Administração, dos aspectos técnicos e econômicos correspondentes, além de pronunciamento de ordem jurídica chancelando as modificações no ajuste, não restava ao Requerente outra conduta que não autorizar as ditas Ordens de Alteração.' (peça 290, p. 94)

274. **Análise:** Oportuno relembrar, de pronto, que **não houve contrato modelo *turnkey* do Bird**, mas uma configuração mista, com preços fixos, modalidade *turnkey*, e preços variáveis, modalidade preço unitário, em uma configuração que foi defendida perante o Bird (caso contrário não faria parte do contrato) com base nos interesses da época, manejados pelos responsáveis, que levaram à anuência do Bird em colocar no contrato preços unitários (parte variável) onde necessário para a transferência do risco geológico para a Administração.

275. Analisando-se as alegações descritas, os anexos e os termos e documentos do processo TC-007.162/2006-0, conclui-se que o Responsável busca trazer em sua defesa dois fatos: (i) as alterações foram legais e previstas no instrumento contratual e (ii) foram feitas baseadas em parecer de empresa contratada que, dentre outras funções, era a responsável por fazer as análises necessárias e emitir parecer sobre o pedido colocado, o que o isentaria de responsabilidade quanto aos efeitos danosos ao erário que foram causados por tais alterações contratuais.

276. Tais alegações não podem, sob qualquer hipótese, prosperar, haja vista que a responsabilização da qual busca defesa o responsável não se funda no processo de solicitação, análise e autorização, objeto de suas alegações de defesa, mas sim na propagação dos efeitos danosos ao erário advindos da sua aprovação de 'licitação e contrato embasados em projeto básico deficiente, o qual não dispunha, dentre outros elementos, de orçamento detalhado de custos unitários do empreendimento, apresentando apenas valores globais e com sobrepreço, ferindo os arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, culminando na consumação de superfaturamento do contrato, motivo pelo qual deve responder pelos débitos relacionados nas Tabelas 1 a 25', conforme consta do texto de sua citação.

277. Além do que, o Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa, independentemente de competência formal, atuou nas reuniões de modelagem do Acordo de Empréstimo 4494-BR com o Banco Mundial, fonte primária das decisões que permitiram que se materializassem os danos ao erário em tela nesta TCE, como representante da Prefeitura de Salvador, o tomador do referido empréstimo, assinando como tal as notas de reunião com as decisões tomadas quando das missões do Banco Mundial (por exemplo, peça 291, p. 113 a 146; peça 292, p. 24 a 30 e peça 297, p. 90 a 118). Tais reuniões eram o foro de fato e de direito para que se tomassem as decisões que definiram a formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, e fato é que sem a assinatura do Responsável, representando a anuência do tomador do empréstimo aos termos, o Acordo de Empréstimo não teria sido firmado.

278. Considere-se ainda o exposto nos itens 45 a 72 como complemento da análise quanto à responsabilização do Responsável no que se refere à gênese do contrato e à propagação do dano na gestão posterior.

279. **Conclusão:** Como o responsável não trouxe aos autos em suas alegações acima descritas, nos anexos de sua peça defensória (peça 290) e nos termos e documentos do processo TC-007.162/2006-0 novos elementos capazes de isentá-lo da responsabilidade apontada, conclui-se que as alegações apresentadas nesse item de sua defesa não podem prosperar.

ALEGAÇÕES 13 E 14 - RESPONSÁVEL LUIZ OTÁVIO ZIZA MOTA VALADARES

280. O Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91) tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos, conforme documentos constante das peças 469, 499 e 501, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante das peças 490, 491, 492 e 518 dos presentes autos.

281. Registre-se que o Responsável foi citado inicialmente em 9/4/2014 e apresentou defesa aos termos apresentados no ofício de citação (peça 469) composta pelas peças 490 a 492 desses autos.

282. Na sequência entendeu-se por ter havido falha formal nesta primeira citação, como consta da peça 494, foi efetivada a anulação da primeira citação, renovada nos termos ali constantes (peças 499 e 501), o que culminou na entrega pelo Responsável de novas alegações de defesa, materializadas na peça 518.

283. Nesta última peça de defesa, o Responsável ratifica integralmente todos os argumentos trazidos na primeira oportunidade, nos seguintes termos:

‘21. Assim sendo, ficam integramente ratificados todos os argumentos trazidos naquela oportunidade, tanto em sede de preliminares, quanto de mérito.

22. No entanto, a fim de complementar a Defesa de julho de 2014, serão adiante respondidos os fundamentados da citação renovada do Defendente, relacionados, em especial à (i) juridicidade e legitimidade da conduta do Defendente; (ii) inexistência de culpa *in elegendo* ou *in vigilando*; e (iii) manutenção da inexistência de nexo de causalidade entre as condutas imputadas e o dano apontado.’ (peça 518, p. 9)

284. Assim, inicia-se uma análise conjunta das peças defensórias.

285. **Alegações:** Analisando-se, do conjunto argumentativo apresentado, extraem-se duas linhas de argumentação apresentadas:

i. Decadência do direito de responsabilizar o Responsável em virtude do prazo decorrido entre os fatos em análise e a data da primeira citação do responsável;

ii. Inexistência de nexo de causalidade entre as irregularidades imputadas e o dano apurado.

286. No primeiro caso, o Responsável funda seu argumento em alegada aplicabilidade do disposto no art. 6°, II, da IN 71/2012 do TCU, seja por força do art. 54 da Lei 9.784/99, ou aindo diante do prazo que se extrai a partir da análise conjunta dos artigos 206 e 288 do RI/TCU, afirmando que se escoou o prazo para o Tribunal ‘instaurar a presente Tomada de Contas Especial para apurar as condutas do Defendente datadas de 1998’.

‘23. Prestigiando o princípio da segurança jurídico diante dos entraves corriqueiramente verificados em decorrência do exercício de sua função constitucional de controle externo, desde 2007 este Tribunal **dispensa a instauração de** Tomada de contas especial **quando transcorridos dez anos do fato sindicado**. É o que dispõe o art. 6°, II, da vigente Instrução Normativa 71/2012, aprovada em 28/11/12:

‘art. 6° Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

[...] **II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;**' ' (peça 490; p. 7-8; grifos no original).

287. Apresenta sua interpretação dos prazos ocorridos no decorrer dos processos que analisam os fatos em tela, que pode ser resumida no seguinte trecho:

'24. Como consta dos autos, este Defendente foi notificado para se manifestar sobre as conclusões da Secob-4, no sentido de que as distorções observadas durante a execução contratual decorreriam, em última análise, de **falhas no conteúdo da fase interna da licitação**, cujo processo teria sido instruído com base em **projeto básico deficiente**, ressentindo-se, ainda, da **ausência de planilhas de composição orçamentária de quantitativos e de preços unitários**.

25. Admitindo-se apenas para argumentar estas supostas irregularidades imputadas ao Defendente, considerando-se a citação do Defendente em **abril do ano corrente**, verifica-se que **transcorreram mais de 10 anos** da tomada do empréstimo com o Bird e da subsequente contratação (1997 e 1999).

26. De toda forma, seja considerando o início das Missões em 1997, culminando com a celebração do Contrato AS-01 em 01/10/99, ou com o fim da gestão do Defendente na CBTU, em 28/02/2003, fato é que **transcorreram-se mais de 10 anos sem que o Defendente tenha sido notificado a propósito das irregularidades que ora lhe são imputadas** - indevidamente, como se verá.' (peça 490; p. 8, grifos no original)

288. Nos parágrafos seguintes de sua peça defensória o Responsável busca julgados desta Corte onde se decide pela dispensa de instauração de TCE por decurso de prazo, sob a vigência da anterior IN 56/2007, como no caso do Acórdão 4734/2008-TCU 2ª Câmara, ou sob a vigência da atual IN 71/2012, como no caso do Acórdão 1544/2014-TCU-Plenário.

289. Dando vazão à sua argumentação, o Responsável passa então a tecer comentários, contrariamente à Súmula 282 desta Casa, sobre a prescritibilidade das ações de ressarcimento.

290. Finalmente o Responsável conclui sua argumentação sobre a decadência do direito de lhe responsabilizar em virtude do prazo decorrido entre os fatos em análise e a data da primeira citação do responsável, trazendo alegações e decisões de nossa Suprema Corte que estariam, a seu ver, trazendo a aplicabilidade ao caso do disposto no art. 54 da Lei 9.784/99.

291. Na segunda linha argumentativa, pela inexistência de nexo de causalidade entre as irregularidades imputadas e o dano apurado, o Responsável inicia por buscar, dentre outros dispositivos, no art. 5º da IN 71/2012, fundamentação para a exigência de que se demonstre o nexo de causalidade entre a conduta supostamente ilegal imputada ao agente e o dano ao erário.

292. Afirma que, ao prolatar o Acórdão 3.239/2013-TCU-Plenário, que determina as citações dos responsáveis, o Tribunal demonstraria que o dano ao erário decorreria, numa primeira análise, das alterações contratuais no Contrato SA-01, todas elas também posteriores ao encerramento da gestão do Defendente em 28/2/2003 e que, em um segundo momento, afirma-se a extensão desta responsabilização pelo sobrepreço, que teria decorrido da celebração dos aditivos, aos gestores que conceberam originariamente a contratação na modalidade *turnkey*, portanto, sem projeto básico e sem orçamento.

293. Baseado nesses pontos o Responsável afirma que, ao estender a responsabilização aos gestores envolvidos na gênese do processo, não se demonstra o necessário nexo de causalidade.

'50. Contudo, para chegar a esta segunda perspectiva de responsabilização, o Tribunal não demonstra ou comprova o **nexo de causalidade** eventualmente existente **entre a concepção originária e o dano de sobrepreço ora suscitado**, que como assentado no Tribunal decorreu dos aditivos.

51. Do Acórdão 3.239/2013, nos trechos acima transcritos, extrai-se certo esforço do Tribunal em fazer refletir, no momento presente, os intempestivos apontamentos sobre a alardeada concepção ilegal do empreendimento no passado. Não há, em nenhum momento, a demonstração objetiva de que a concepção originária do empreendimento teria causado o dano ao erário apontado.

52. As afirmações nesse sentido baseiam-se exclusivamente na inaceitável presunção de que, a estrutura da contratação concebida em 1997 efetivada em 1999, teria gerado os supostos danos posteriormente ocorridos com as alterações contratuais implementadas.' (peça 490, p. 24, grifos no original)

294. Alega ainda que esta Corte, em suas decisões normativas, explicita quanto à verificação obrigatória do nexo de causalidade e que tal não foi feito no presente caso com relação ao Responsável em tela.

'55. A sistemática de controle externo desenvolvida pelo TCU é regulamenta, anualmente, pelas Decisões Normativas que fixam as unidades jurisdicionadas e disciplinam os processos de prestação de contas. A título de exemplo, veja-se o que a Decisão Normativa 132 de 03/10/13 dispõe quanto à verificação obrigatória do **nexo de causalidade**:

NEXO DE CAUSALIDADE (vínculo entre a conduta e o resultado ilícito): evidências de que a conduta do responsável contribuiu significativamente para o resultado i1icito, ou seja, de que foi uma das causas do resultado.

Para facilitar o preenchimento do campo 'Nexo de Causalidade', deve-se fazer o seguinte exercício hipotético: *'**se retirarmos do mundo a conduta do responsável, ainda assim o resultado teria ocorrido e, caso positivo, se teria ocorrido com a mesma gravidade**,'* ' (peça 490, p.26, grifo no original)

295. Seguindo nas alegações a que o Responsável dá caráter preliminar, este busca argumentar que não há vinculação direta entre o sobrepreço apontado em decorrência das alterações efetivas durante toda a vigência do Contrato SA-01 e a conduta imputada, inexistindo, portanto, o necessário nexo de causalidade, alegando ainda que 'Não há, também, evidência de que as alterações implementadas no Contrato decorreram exclusivamente das decisões das quais participou o Defendente durante a concepção do empreendimento' (peça 490, p.27).

296. Finalmente, fechando as alegações de caráter preliminar o Responsável afirma que o nexo de causalidade tem impedimento de ser estabelecido também em função da jurisprudência desta Casa.

'58. Além disso, o suposto nexo de causalidade entre a conduta imputada ao Defendente e o dano ao erário esbarra na jurisprudência deste próprio Tribunal relativa ao **conceito** e à **origem** do sobrepreço e do superfaturamento. Para o Tribunal, salvo em licitações com a previsão de critério de aceitabilidade de preços unitários, o sobrepreço e o superfaturamento surgem apenas quando são feitas alterações contratuais para acréscimo de quantitativos.' (peça 490, p. 27-28)

297. Trazendo trechos de decisões desta Corte nos Acórdãos 583/2003, 1414/2003 e 2137/2005, todos TCU-Plenário, o Responsável busca fechar sua argumentação preliminar alegando que não se pode conectar suas ações ao sobrepreço e/ou superfaturamento que se materializou após o término de sua gestão.

'59. Diante destas decisões versando sobre o **momento exato** a partir do qual surge o sobrepreço e/ou o superfaturamento, afigura-se claro que o suposto dano ao erário apurado nos autos não pode ser imputado a este Defendente, haja vista **sua gestão ter se encerrado em 28/02/2003, quando ainda não haviam sido concretizadas as alterações contratuais tidas pelo Tribunal como causadoras de dano.**' (peça 490, p. 29, grifos no original)

298. Em nova fase argumentativa, o Responsável inicia então a trazer alegações, classificadas como sendo alegações de mérito.

299. Inicia por alegar que houve, por parte da fiscalização, 'uma evidente assimetria no tratamento dos conceitos relacionados à estrutura originária do Contrato SA-01, e aqueles aplicados em sua fiscalização'.

300. Tal afirmação considera que esta Casa, ao analisar os fatos relacionados com o Contrato para implantação do Metrô de Salvador (Contrato SA-01) o fez em desacordo com os princípios que nortearam o Responsável e os demais envolvidos, ou seja, o de uma contratação *turnkey*, regida pelos termos dos *Guidelines* aplicáveis do Bird.

'156. E o Defendente, acompanhado dos demais agentes responsáveis pela estruturação do processo, nesse contexto, agiu de boa-fé, e com a certeza do adequado atendimento de tais nortes - sem que se pudesse aventar de possíveis violações, nesse processo, de quaisquer princípios ou disposições fundamentais da Lei de Licitações.

157. Essa constatação decorre, enfim, do conceito, e suas consequências, do regime de contrato que viria a ser celebrado, o *turnkey*, conforme entendido no âmbito dos *Guidelines*, ou empreitada integral, previsto na Lei 8.666/1993.

158. Os dados de projeto e de orçamento foram elaborados com vistas a atender o regime contratual definido.

159. Nesse ponto exsurge claro **o equívoco em que *data vênia* incorrem os analistas na interpretação do Contrato, ao imprimir, em sua fiscalização mais recente, uma ótica típica do regime de preços unitários - nitidamente incompatível com sua gênese e regência**.

160. É notório que a Administração Pública brasileira - contratantes e órgãos de controle - desenvolveram uma cultura de contratação e fiscalização das obras públicas arraigada no regime de preços unitários.' (peça 491, p. 8-9, grifos no original)

301. Construindo seu argumento, o Responsável passa a trazer assuntos seguidos que, segundo sua interpretação, comprovam a ausência de nexo de causalidade entre sua conduta e o dano ao erário a ele apontado.

302. Traz larga argumentação sobre os aspectos, já discutidos nesses autos e nos autos originários desta TCE (TC-007.162/2006-0), referentes aos *Guidelines* do Bird, com seu modelo *turnkey*, e que esse modelo não gerou uma contratação com sobrepreço, ou o perpetuou nos aditivos contratuais.

303. O Responsável volta aos motivos e às decisões que levaram à descentralização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros, urbano e suburbano da União para os Estados e Municípios, justificativa para a presença do Banco Mundial, via Bird, na modelagem e no financiamento, do papel de interveniente desempenhado pela CBTU, dos instrumentos de convênio e do seu modelo de gestão em busca de delimitar suas responsabilidades no processo.

304. A partir desta sequência, o Responsável busca demonstrar sua visão de que o ponto de questionamento posto nesta TCE refere-se especificamente à possível desídia, omissão e falta de diligência dos agentes responsáveis pela condução da gênese do processo, de onde teriam irradiado todos os problemas da contratação, até os dias atuais, com o que não concorda.

'128. As condições construídas durante o longo processo das *Missões* - que constituem e caracterizam a **plataforma de concepção e execução** do Contrato SA-01, foram sendo alteradas nos anos seguintes, quando o Contrato continuou a ser executado, **segundo conceito e ambiente distintos da concepção e correspondente tutela Bird, sob o regime *turnkey*, conforme lhe foi designado e previsto originariamente**.

129. Portanto, atribuir-se todos os problemas apurados na execução contratual à responsabilidade dos gestores, à luz do entendimento apenas hoje vigente sobre o art. 42, 95°, e desconsiderando todas **as vicissitudes que ao longo desses anos impactaram a gênese do Contrato**, que se seguiram a 1997, até se chegar a 2006, implica **em julgar com base em dados assimétricos**.

130. Atribuir àqueles gestores falta de zelo com o erário, ausência de diligência e de responsabilidade, e suposto 'acerto' em realizar licitação com base em projeto conceitual e sem planilhas de quantitativos e de preços unitários equivale a uma **simplificação injusta da realidade histórico-jurídica** do nascedouro do Contrato.

131. Portanto, não é correto afirmar que o Defendente teria deixado de observar a norma de conduta a que estava então sujeito, que teria violado os princípios gerais da administração pública e afrontado os arts. 6°, inciso IX, alínea f e 7°, § 2°, inciso II da Lei 8.666/1993.' (peça 491, p. 1-2)

305. Novamente o Responsável volta a argumentar sobre a aplicabilidade do art. 42, § 5º da Lei 8.666/1993 trazendo à baila interpretações doutrinárias, além de traçar um paralelo que entende decisivo entre os princípios e regras pátrias referentes à licitação e as regras trazidas ao processo pelo Bird e seu *Guidelines*.

306. O Responsável junta a esses argumentos discussão sobre os modelos de contratação via Bird (*turnkey*), a contratação integral do RDC e a empreitada integral da Lei 8.666/1993 buscando demonstrar que não houve real descolamento da legislação nacional quando da não definição de um orçamento detalhado que traria ao processo preços unitários.

307. E volta ao ponto já largamente analisado nesses autos de que haveria óbice do Bird à elaboração de uma planilha de preços unitários afirmando:

'198. Diante disso, **não procede** o raciocínio contido no Acórdão 3.239/2012, segundo o qual 'não havia nenhum óbice do Bird ou regramentos específicos da instituição que impediam a elaboração do orçamento detalhado em atendimento à legislação brasileira' ' (peça 491, p. 20, grifos no original)

308. Depois de rediscutir a abrangência do projeto básico e de sua precisão orçamentária (mais ou menos 15%, como solicitado na Resolução Confea 361/91) e de que foram atendidos os requisitos para o orçamento *appraisal* solicitado pelo Bird e de completude do art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993, o Responsável solicita a sua exclusão da responsabilidade por ter agido de boa-fé.

309. Dando continuidade, o Responsável traz à luz o fato de que, nos processos de fiscalização anteriores ao TC-007.162/2006-0, em fiscalizações que vinham desde 2001, o Tribunal consignou expressamente que as irregularidades apontadas naqueles processos não constituíam óbice ao prosseguimento das obras, o que indicava que não haviam irregularidades graves como apontado a partir do Fiscobras 2006.

'242. Fato é que, desde 2001 o Tribunal vem sindicando o Contrato SA-01, bem como a licitação que o precedeu, tendo, originalmente, entendido pela sua regularidade e prosseguimento.

243. Além disso, todas as prestações de contas do Defendente na gestão da CBTU foram julgadas regulares, sendo que, quanto àquelas referentes aos anos de 1997 a 2000, incide a coisa julgada administrativa, haja vista a não apresentação do recurso a que se refere o art. 288 do RI/TCU.' (peça 491, p. 40)

310. Nos itens seguintes, o Responsável busca, na aplicação de uma versão de norma processual não mais vigente, anular os efeitos da presente TCE com relação a si, por já terem sido julgadas suas contas no período de 1997 a 2003, sem que os fatos aqui analisados o tenham sido à época:

'244. Aplica-se, neste período, o entendimento manifestado pelo Tribunal no Acórdão 1.838/2010, em que se examinou o art. 206 do Regimento Interno do Tribunal (ainda sem a alteração

implementada pela Resolução 246, de 30/11/11), que àquela época dispunha: a decisão definitiva em processo de prestação de contas ordinária impede a imposição de multa ou débito em outros processos nos quais constem como responsáveis os mesmos gestores; a apreciação das irregularidades apuradas nos outros processos dependerá do conhecimento de eventual recurso de revisão interposto pelo Ministério Público, na forma do art. 288 do RI/TCU.

245. Após a alteração do art. 206 do RI/TCU, a disposição passou a ser a seguinte: *'A decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito em outros processos,* ***salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público.****'* (grifo no original)

246. Assim sendo, de acordo com o novo entendimento, na hipótese da decisão definitiva proferida em processo de prestação de contas não tiver sido objeto do recurso a que se refere o art. 288 do RI/TCU, haverá impedimento à aplicação de multa ou imputação de débito, por ato eventualmente praticado na gestão auditada e tida como regular.'

311. Ao final de sua defesa, o responsável alega que esta Corte está ampliando o alcance de sua jurisprudência com relação à aplicabilidade do art. 42, § 5º da Lei 8.666/1993, que informa que as leis pátrias não conflitantes com as normas internacionais aplicáveis ao caso (Bird) devem ser seguidas, sendo, portanto, exigível a completude do projeto básico com a inclusão do orçamento detalhado.

'250. Finalmente, será demonstrado que a latitude da **conduta exigível** do Defendente à época dos fatos, especificamente no que tange a jurisprudência deste e. Tribunal na interpretação do art. 42, § 5°, está sendo injustamente ampliada.

251. Isso porque, as Decisões e Acórdãos invocados no Acórdão 3.239/2012 como precedentes supostamente violados, não o foram, uma vez que não existia, nos idos de 1997, jurisprudência **pacífica** sobre o tema.

252. A jurisprudência teve iniciada sua construção nos anos seguintes aos fatos abordados nesta TCE, **vindo a se consolidar apenas em 2006, justamente no caso presente, nos termos do Acórdão 2.369/2006**, a que se seguiram os Acórdãos 1.409/2008 e 1.718/2009.

253. E mesmo que não fosse esta a situação - o que se admite meramente para argumentar - o **pressuposto de excludente de responsabilidade por justa causa, a que faz menção o já citado Acórdão 1.409/2008, está regiamente comprovado nos autos, expresso na negativa do Bird quando à juntada das planilhas de preços unitários.**

254. As Decisões e Acórdãos citados no item 13 do Acórdão 3.239/12 de fato tutelam a observância da legislação pátria nas licitações internacionais - mas **não** de forma especifica como **hoje** consolidou este e. Tribunal. [...]' (peça 491, p. 43, grifos no original)

[...]

'257. Da análise das decisões proferidas pelo TCU **até os anos de 1998 e 1999**, verifica-se que esta Egrégia Corte de Contas **não havia pacificado seu entendimento** quanto à determinação de inserir, no bojo de licitações internacionais financiadas exclusivamente com recursos oriundos de organismos internacionais, a exigência de apresentação de **projeto básico nos exatos termos do art. 6°, IX e art. 7°, I da Lei 8.666/1993, cumulada com a exigência estabelecida no art. 7°, II da Lei 8.666/1993 (planilhas de composição orçamentária de quantitativos e de preços unitários)** - o que como visto somente veio a se consolidar de forma pacifica no Tribunal em 2006.' (peça 492, p. 3-4, grifos no original)

[...]

'268. Portanto, repita-se: a jurisprudência especifica do TCU sobre o cumprimento estrito da Lei de Licitações no que tange o detalhamento do orçamento em planilhas, nas licitações *turnkey* Bird, veio a se consolidar apenas em 2006, justamente no caso presente, nos termos do Acórdão 2.369/2006, a que se seguiram os Acórdãos 1.409/2008 e 1.718/2009.

269. Diante disso, e considerado todo o contexto ora visitado, relacionado ao histórico das origens da contratação, não será razoável considerar que a conduta esperada do Defendente em 1999 fosse refletida em entendimento do TCU vigorante de forma específica e nítida apenas a partir de 2006.' (peça 492, p. 6-7, grifos no original)

312. Conclui-se assim o resumo da primeira parte das alegações de defesa apresentada pelo Responsável Luiz Otávio Ziza Mota Valadares quando de sua primeira citação.

313. Complementando sua defesa o Responsável apresentou a peça 518 desses autos como resposta à sua segunda citação, feita por meio ofícios constantes das peças 499 e 501 que passamos a apresentar.

314. Nesta peça, o Responsável inicia por apresentar uma síntese das peças anteriores e por ratifica-las como já mencionado.

315. Passa então, no item II.1 de sua defesa (peça 518, p. 9-31), a delinear suas razões de justificativa sobre a inexistência de *culpa in eligendo* e *in vigilando*, condutas comunicadas via ofício constante da peça 501, de audiência do Responsável, nos seguintes termos:

a) ter designado representante da CBTU para participação nas negociações com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador que veio a permitir que a formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos artigos 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, levasse a acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado (*culpa in eligendo*);

b) ter anuído aos termos negociados pelo representante da CBTU quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos artigos. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, que levou ao acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado (*culpa in vigilando*).

316. Iniciando por relatar o processo legal que levou à descentralização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros, urbano e suburbano, da União para os Estados e Municípios, dentre eles o Metrô de Salvador, e à integração ao processo do Banco Mundial, o Responsável cita as diversas iniciativas adotadas, dando destaque às tratativas assumidas pela CBTU - denominadas *Missões* - com o Banco Mundial, onde, do conteúdo dos documentos relacionados às essas Missões, extrai-se a participação efetiva do Sr. Flávio Mota Monteiro, sempre presente e representando os interesses da CBTU e, portanto, da União, terminando por afirmar que:

'35. Esses registros retratam de forma bastante clara a seriedade do trabalho conjunto que precedeu e subsidiou os atos praticados pelo Defendente.

36, Portanto, ao manter o Sr. Flávio Mota Monteiro como representante da CBTU nas negociações com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador, o Defendente exerceu seu poder-dever, na condição de Diretor-Presidente da CBTU, que detinha, enfim, a missão institucional de viabilizar e coordenar o processo de descentralização do Metrô de Salvador.

37. Na realidade, conforme registrado na Resolução 079/95, de 19 de maio de 1995, a escolha do referido profissional foi levada a efeito pelo então Diretor-Presidente da CBTU, Sr. José Antônio Espósito. O Defendente manteve referida escolha, diante da qualificação do profissional.' (peça 518, p. 16)

317. Na sequência o Responsável traça comentários sobre a execução do convênio de descentralização, formalizado em 16/1/1998, que adveio do acordo de empréstimo assinado como

decorrência do processo em tela, não fazendo, portanto, referência aos fatos aqui analisados e que são anteriores ao mencionado convênio.

318. Com relação à conduta referente à culpa *in vigilando*, o Responsável traça comentários a respeito do fato de o convênio de descentralização, formalizado em 16/1/1998, ter sua execução levada a efeito por um Conselho Diretor encarregado de conduzir a transferência, composto de 9 (nove) membros, sendo 4 (quatro) designados pela União, 3 (três) pelo Estado e 2 (dois) pelo município. A União credenciou para compor o Conselho Diretor o Secretário-Executivo do Ministério dos Transportes (Presidente do Conselho), e os Secretários-Executivos dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento - e o próprio Responsável, então Diretor-Presidente da CBTU.

319. Alega que, assim, não poderia ser individualmente responsabilizado pela conduta do seu representante nas negociações com o Bird dado o caráter coletivo das decisões dentro do Conselho Diretor.

‘59. As decisões eram colegiadas, ou seja, nenhum dos agentes agia individualmente, mas, especialmente, no âmbito do Conselho Diretor. Especificamente no caso do Defendente, sua conduta era **duplamente tutelada**,

60. Primeiramente na condição de representante executivo da União no Convênio, **o Defendente atuava sob supervisão ministerial dos Ministérios dos Transportes, Fazenda e Planejamento e Orçamento**. E na condição de membro do Conselho Diretor, **tinha suas ações acompanhadas pelo Secretário-Executivo do Ministério dos Transportes, seu Presidente, e pelos Secretários-Executivos dos outros dois Ministérios**.’ (grifos no original, peça 518, p. 21)

320. Ou ainda:

‘65. Portanto, seja na condição de representante executivo, seja na condição de membro do Conselho Diretor, o Defendente teve suas ações administrativas a todo tempo acompanhadas, coordenadas e orientadas pelos Ministérios responsáveis pela **supervisão** da CBTU, e não se furtou à seriedade, diligência e zelo em cumprir o papel que lhe foi atribuído no âmbito da descentralização.

66 A **tutela técnica** da correção das decisões e procedimentos era necessariamente exercida entre os próprios agentes administrativos engajados nas equipes técnicas interdisciplinares, e, em instância final, pelo Bird - cuja atuação como se viu **não** é meramente cartorial, mas **acentuadamente técnica e operacional**, sob o aspecto de **estruturação da segurança e viabilidade do *projeto.***

67. A determinação superior, portanto, era de que o Defendente envidasse todos os esforços para viabilizar o empreendimento. Além disso, havia, por parte do Governo Federal, legítima admissão da participação na concepção técnica e efetivação do empréstimo pelo Bird, nas condições por este impostas. A determinação superior que conduziu o Defendente na concepção do empreendimento, portanto, era de que fosse viabilizado técnica e economicamente o empreendimento. E assim foi feito.’ (grifos no original, peça 518, p. 26).

321. Fechando suas razões de justificativa com relação às condutas culposas objeto de sua audiência, o Responsável aduz que:

‘79. Sobre a **culpa** *in vigilando*, cuja configuração exige ausência de fiscalização e quebra do dever legal de vigilância, ficou claro dos autos que o Defendente, durante o período em que exerceu o cargo de Diretor Presidente da CBTU, entre 26/09/1997 e 28/02/2003, jamais faltou com o seu dever de acompanhar o procedimento àquela ocasião sob foco, não tendo detectado nada que desabonasse seu prosseguimento.

80. A esta altura, afigura-se inadmissível cogitar culpa *in vigilando* do Defendente. Isso porque, além de o Defendente ter se mantido informado sobre a execução do projeto, não há como desconsiderar que, nas diversas frentes de fiscalização efetivadas por este Tribunal desde 2000 não

foram constatadas nenhuma das irregularidades ora apontadas - como amplamente explicitado na Defesa de Julho de 2014' (o Responsável refere-se às peças 490 a 492). (grifos no original, peça 518, p.29)

322. A partir deste ponto, embora ainda dentro do item relativo às suas razões de justificativa, o Responsável faz menção inicial ao que seria tratado no item seguinte de sua defesa, a irradiação dos efeitos das decisões tomadas na gênese do processo que culminou com o Contrato SA-01 por toda a duração da execução contratual.

'82. Assim sendo, apesar de todo esforço da unidade técnica em redesenhar as condutas, o que se verifica de forma irrefutável é a consistência técnica e financeira da fase interna do processo e a responsabilidade com que o Defendente atuou, segundo a **conduta que lhe era institucionalmente exigível**.

83. Infelizmente, se nos aditivos contratuais posteriores à gestão do Defendente foram verificadas alterações indevidas, evidentemente, não é a ora intentada pretensão de retroação dos apontamentos de irregularidades a redenção, Basta, para confirmar a regularidade da conduta do Defendente, que se faça uma análise mais conscienciosa e atenta da fiscalização pretérita incidente sobre o empreendimento - **com determinação aliás, expressa, de seu prosseguimento**.

84, No entanto, o ponto de questionamento posto nesta TCE como sustentáculo das imputações feitas contra o Defendente refere-se especificamente à possível desídia, omissão e falta de diligência na condução inicial do projeto, de que teriam irradiado quase que inevitavelmente todos os problemas da contratação, até os dias atuais.

85. Pontue-se com especial ênfase, que a **gênese das condições técnicas e financeiras e da execução do Contrato SA-01 foi fixada nesta etapa; e com base em suas premissas o Contrato seria executado, alterado, medido, pago e, portanto, fiscalizado.**

86. As condições construídas durante o longo processo das *Missões* - que constituem e caracterizam **a plataforma de concepção e execução** do Contrato SA-01 -, foram continuamente sendo alteradas nos anos seguintes, quando o Contraio passou a ser executado **segundo conceito e ambiente distintos da concepção e correspondente tutela Bird, sob o regime *turn key***.

87. Portanto, atribuir-se lodos os problemas apurados na execução contratual ao Defendente, à luz do entendimento apenas hoje vigente sobre o art. 42, § 5°, e desconsiderando todas as **vicissitudes que ao longo desses anos impactaram a gênese do Contrato**, que se seguiram a 1997, até se chegar a 2006, implica **em julgar com base em dados assimétricos**. E isso certamente não é o que se espera do controle sempre judicioso exercido pelo Tribunal, sob pena de cometer **simplificação injusta da realidade histórico-jurídica** do Contrato, desde sua concepção técnica e financeira iniciada em 1997.

88, Tudo isso demonstra que o Defendente, considerando o curso decisório ora repisado, bem como o suporte técnico e financeiro do projeto, não poderia opor-se à formalização do *'termo de Acordo de Empréstimo 4494-BR com o Banco Mundial formalizando sua anuência e materializando os termos negociados pelo representante da CBTU Flávio Mota Monteiro quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário...'* - como se viu por ele não subscrito.' (grifos no Original, peça 518, p. 30-31)

323. No item seguinte de sua defesa, item II.2, o Responsável pugna, completando sua defesa, pela inexistência de nexo de causalidade entre as condutas a ele imputadas e o dano ao erário apontado neste processo, mesmo depois desta unidade técnica ter buscado a renovação da citação do Responsável com detalhamento de suas condutas, objeto da incidental (peça 494 e ss) descrita nos itens 82 a 89 desta instrução.

‘91. A singela mutação verificada no enquadramento formal da conduta do Defendente, contudo, em **nada afeta a claríssima inexistência de nexo de causalidade entre as condutas do Defendente e o dano ao erário apontado nestes autos**.

92. Como se observou nos tópicos anteriores, a manutenção da designação de representante da CBTU, a anuência aos termos negociados por este representante e a assinatura do Acordo de Empréstimo 4494-BR com o Banco Mundial - **não subscrito pelo Defendente conforme fl. 10 do *Loan Agreement* firmado em 03 de dezembro de 1999** - continuam distantes e desconectadas do dano ao erário imputado.’ (grifos no original, peça 518, p.32)

324. Alega, finalizando sua defesa, que a inexistência do nexo de causalidade está no fato de que as ordens de alteração que alteraram o Contrato SA-01 são posteriores ao encerramento de sua gestão, o que bastaria para, a seu julgamento, comprovar a impossibilidade de determinação de nexo de causalidade entre suas ações e os efeitos de tais modificações ao citado Contrato.

‘96. Veja-se que os procedimentos administrativos internos das primeiras **ordens de alteração foram todos finalizados somente após a saída do Defendente da direção da CBTU em 28/02/03** (vide registro das alterações às fls. 1254 e seguintes; correspondente aos volumes 215, 216, 220, 221, 223, 224, 226, 228, 259 do TC-007.162-2006/0).’ (grifos no original, peça 518, p. 34)

325. **Análise:** Oportuno iniciar por relembrar que, mesmo tendo sempre sido alegado, **não houve no presente caso concreto contrato modelo *turnkey* do Bird**, mas uma configuração mista, com preços fixos, modalidade *turnkey*, e preços variáveis, modalidade preço unitário. Essa configuração foi defendida perante o Bird (caso contrário não faria parte do contrato) com base nos interesses da época, manejados pelos responsáveis e que levaram à anuência do Bird em colocar no contrato preços unitários (parte variável) onde necessário para a transferência do risco geológico para a Administração. Além disso, a propagação dos efeitos danosos presentes na gênese do Contrato SA-01 se deu principalmente por falha no projeto básico, que não contemplou o orçamento detalhado conforme exigido por lei em função de alegação de que o Bird não permitiu sua inclusão no referido contrato, mesmo tendo incluído nesse mesmo contrato os preços unitários que trouxeram para a Administração os custos inerentes ao risco geológico do empreendimento.

326. Complementando, relembre-se também que esta Corte não exigiu em suas decisões que o orçamento detalhado, legalmente obrigatório como parte do projeto básico, estivesse presente no contrato até então denominado como em modalidade *turnkey*, mas que estivesse disponível à Administração, como parte do projeto básico, para, em atenção à legislação pátria, servir de base de negociação, inclusive dos itens apresentados como parte dos ‘preços fixos’ em caso de alteração de escopo que justificassem a quebra das bases da modalidade *turnkey*. Tal quebra foi possível segundo os entendimentos legais, o que inclusive ocorreu ao longo da execução do Contrato SA-01, como, por exemplo, na elevação de parte da via permanente e da estação na região da Avenida Bonocô. Nada impede que depois de se ter o orçamento detalhado, como parte do projeto básico, esse seja conformado às exigências do Bird compondo o orçamento *appraisal*, parte do contrato por imposição do próprio Bird.

327. Iniciando a análise efetiva dos argumentos apresentados, o Responsável alega decadência do direito de responsabilizá-lo em função do prazo decorrido entre os fatos em análise e a data da sua primeira citação. Engana-se o Responsável.

328. Em primeiro lugar, a leitura feita pelo Responsável quanto ao conteúdo ao art. 6º, II, da IN 71/2012 deste TCU não considerou que esse mesmo dispositivo coloca a dispensa de instauração de TCE na hipótese de haver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis **como uma faculdade e não como uma obrigação**. A faculdade de se manter esta responsabilização por meio da citação do Responsável a despeito do lapso temporal está sendo exercida no caso concreto.

329. Além do mais, os fatos demonstrados anteriormente (itens 101 a 113 - Prescrição) comprovam que as ações de ressarcimentos movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. Portanto, as ações desta Corte com o intuito de buscar o ressarcimento de valores subtraídos indevidamente ao erário não estão sujeitas aos institutos de prescrição ou decadência.

ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL ART. 1º DA LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE.

1. **A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário e imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a** Tomada de contas especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e a determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF. [...] (REsp 894.539/PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, *SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 27/08/2009*; (grifo nosso)

330. Além disso é bem conhecido posicionamento desta Corte, expressa nos termos da vigente Súmula 282.

'As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis'. (Súmula 282 desta Corte)

331. Não procedem, portanto quaisquer alegações sobre a aplicação dos institutos da decadência e da prescrição a este processo e ao direito da Administração buscar o ressarcimento que for devido.

332. Em seguida o Responsável busca se isentar ao alegar que esta Corte não demonstrou ou comprovou, seja nesta TCE, na citação, no processo originário (TC-007.162/2006-0) ou mesmo no Acórdão 3239/2013-TCU-Plenário, o necessário nexo de causalidade entre a concepção originária e o dano de sobrepreço ora suscitado. Engana-se novamente o Responsável.

333. Nas fases investigativa e de contraditório e ampla defesa dos que forem responsabilizados, ou seja, na fase instrutória, cabe a este Tribunal deliberar sobre a existência de indícios suficientes para que se abra a fase de contraditório e ampla defesa por meio da citação do Responsável. A confirmação da existência do nexo de causalidade ocorre no momento da análise de mérito, após o contraditório e ampla defesa, para que se possa imputar de modo definitivo débito aos responsáveis, inclusive desse modo permitindo aos próprios responsáveis que busquem demonstrar, em sua defesa, a não existência do referido nexo, não prosperando assim a argumentação levantada.

334. Considerando o momento da atuação do Responsável, ou seja, nas reuniões e negociações com o Bird que desenharam e definiram a gênese do Contrato SA-01, considere-se também o analisado nos itens de 45 a 72 desta instrução sobre a modalidade real da contratação (*turnkey* 'misto') e os comentários introdutórios a esta análise, onde é mostrado que a concepção do orçamento *appraisal* teve participação do responsável e que isso vai de encontro ao preconizado pela Lei 8.666/1993, que demonstram a ligação necessária entre a conduta do Responsável, a origem do dano e sua propagação ao longo da gestão contratual.

335. Contrariamente ao afirmado pelo Responsável, havia sobrepreço na 'parte variável' do contrato, detectado quando da fiscalização que originou o processo TC-007.162/2006-0, e o dano se perpetuou por não haver preços unitários, mesmo que como parte do projeto básico e não transcritos no corpo do contrato ou nas tabelas de preço incluídas segundo o modelo de orçamento *appraisal*, referentes à 'parte fixa' do contrato, o que estaria, pela existência de um referencial de preço unitário, protegendo o erário de qualquer forma.

336. Ao não se ter referências na formação dos preços dos aditivos em uma gênese dicotômica (parte fixa e parte variável) desenhada segundo interesses de momento (transferência do risco geológico para a Administração), há a conexão (nexo de causalidade) entre a situação original

(anuência ao contrato *turnkey* ‘misto’, desvirtuado, sem referências de preços) e os danos trazidos pelos aditivos posteriores negociados sem uma base de referência unitária.

337. Dando continuidade, o Responsável, ao trazer à luz o fato de que, nos processos de fiscalização anteriores ao TC-007.162/2006-0 o Tribunal consignou expressamente que as irregularidades apontadas naqueles processos não constituíam óbice ao prosseguimento das obras, o que indicava que não haveriam irregularidades graves como apontado a partir do Fiscobras 2006, e que ‘todas as prestações de contas do Defendente na gestão da CBTU foram julgadas regulares, sendo que, quanto àquelas referentes aos anos de 1997 a 2000, incide a coisa julgada administrativa, haja vista a não apresentação do recurso a que se refere o art. 288 do RI/TCU.’ (peça 491, p. 40), argumenta que o aqui analisado não o poderia ser em função de já haver sido emitido parecer pela regularidade das contas de gestão do Responsável no período entre 1997 a 2003, período em que ele esteve no cargo de Presidente da CBTU.

338. É fato que a interpretação da norma processual vigente até a edição da Resolução 246, de 30/11/2011, deixou de existir e que não existe direito adquirido em legislação processual, ou seja, em processo em andamento aplica-se a legislação em vigor inclusive sobre fatos pretéritos (CPC, art. 1211) não podendo prosperar tal argumentação. Mesmo se assim não fosse, a resolução apontada pelo Responsável como aplicável aos fatos dizia que somente os fatos que tiverem sido expressamente analisados nas contas não poderiam ser julgados novamente. As irregularidades aqui em análise **não foram expressamente analisadas no âmbito das contas** a que o Responsável se refere e não tem conexão ou sobreposição com as irregularidades detectadas nas fiscalizações anteriores ao Fiscobras 2006.

339. Ao trazer em sua argumentação, na sequência, alegação de que esta Corte estaria ampliando o alcance de sua jurisprudência com relação à aplicabilidade do art. 42, § 5º, da Lei 8.666/1993, que informa que as leis pátrias não conflitantes com as normas internacionais aplicáveis ao caso (Bird) devem ser seguidas, o Responsável retorna, no cerne, ao mesmo argumento anteriormente analisado de que seu comportamento estaria lastreado também na negativa do Bird quanto à inclusão de preços unitários no contrato e que não haveria descolamento da legislação nacional nessa hipótese.

340. Também neste caso retorne-se ao analisado nos itens de 45 a 72 desta instrução e os comentários introdutórios a esta análise (itens 324 e seguinte) que também demonstram que o cerne da conduta apontada não está na aplicabilidade do art. 42, § 5º da Lei 8.666/1993, que poderia ser facilmente atendido a partir da conformação de um orçamento detalhado (cuja existência como parte do projeto básico era, e o é, exigível por força do art. 6º, inciso IX, alínea f da mesma lei) ao estipulado nas normas do Bird. Face ao exposto não prosperam os argumentos apresentados.

341. Fechando a análise dos argumentos relativos às alegações de defesa resta considerar que ao final de sua defesa, na peça 518, o Responsável volta à alegação da falta de demonstração do nexo de causalidade, alegação já superada nesta análise, mas a que se retorna em atenção à alegação de que o Acordo de Empréstimo 4494-BR não foi subscrito pelo Responsável. Ao buscar a documentação da época foi localizado no processo TC-006.493/2000-9, Principal, Volume 17, p. 2182-2195 correspondência da CBTU, subscrita pelo Responsável, encaminhando à Secex/BA cópia parcial do, por ele denominado, Acordo de Empréstimo composto por dois documentos que se integram na efetivação do empréstimo (*Loan Agreement* e *Project Agreement*). Nesse documento se identifica a assinatura do Responsável ‘formalizando sua anuência e materializando os termos negociados pelo representante da CBTU Flávio Mota Monteiro quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador’, conforme consta da conduta citada.

342. Analisando agora os argumentos apresentados pelo Responsável com relação à sua audiência (peça 501), inicialmente constata-se dos termos da defesa do Responsável ter ele exercido opção discricionária de manter no cargo alguém anteriormente designado, o que nada tem de incorreto. Contudo, essa atitude trouxe dano ao erário pelo comportamento do designado que admitiu em sua própria defesa (peça 498, p.4) não ter capacidade técnica para exercer o encargo a que foi designado,

demonstrando inclusive que sua posição nas reuniões era de dar assinar as atas pelo registro do ocorrido e não a de atestar as decisões ali descritas assumindo posições em nome da CBTU, como foi registrado no trecho abaixo, vindo das peças de defesa do designado, o Sr. Flávio Mota Monteiro:

'Eu assinava os chamados *aide-memoire* como representante da CBTU, **apenas comprovando o registro das ações acontecidas nas missões do Bird**, que eram submetidas ao endosso da administração do Banco em Washington, para aprovação do Acordo de Empréstimo, conforme se observa no item 3 da Missão *Pré-Appraisal*.' (peça 506, p. 7, grifos nossos)

343. Cabível portanto a culpa *in eligendo* da qual trata a audiência em questão baseando-se nas palavras utilizadas pelo próprio Responsável em sua peça defensória, 'A culpa *in eligendo*, por sua vez, decorre da má escolha de representante ou preposto' (peça 518, p. 18) e nas afirmações do designado quanto à sua incompetência e falta de conhecimento técnico para bem exercer sua função conforme explícito em trecho da defesa do Sr. Flávio Mota Monteiro:

'Nas missões do Banco Mundial, o signatário participava, por indicação do Diretor-Presidente, para exercer a função de assessorar a diretoria e atuar de forma matricial com a estrutura da empresa. **Não tinha nenhuma competência para aprovar qualquer tipo de documento, até porque não tem conhecimento técnico na área de licitação e na área legal. Nunca trabalhou na elaboração de um único edital em toda sua carreira profissional**.

Saliente-se que nas missões de *APPRAISAL* o Banco Mundial tinha como premissa os padrões de documentos denominados 'Standard Bidding Documents' adotados em todos os investimentos realizados pela instituição financiadora, como condição para liberação dos recursos. Aquela entidade trouxe para essas missões seus consultores especialistas em licitação, em reassentamento, em rede institucional, em sistemas de metro e ferrovia, em arquitetura de metros e custos e em meio ambiente.' (peça 498, p.4, grifos nossos)

344. Sobre a culpa *in vigilando*, que segundo as palavras do Responsável decorre da ausência de fiscalização, mediante quebra do dever legal de vigilância, considere-se o trazido aos autos pelo Responsável buscando ligar sua responsabilidade aos efeitos de supervisão ministerial e a responsabilidade compartilhada em função de sua participação na gestão do convênio de descentralização, formalizado em 16/1/1998, por meio do Conselho Diretor. Ora, a gestão do convênio de descentralização, ferramenta de operacionalização do Acordo de Empréstimo, em nada se conecta aos fatos aqui analisados, relacionados sim com as negociações com o Bird, predecessoras do próprio acordo, portanto, tal argumentação não pode prosperar.

345. Assim comprova-se que, como responsável único pela escolha e designação do representante, mesmo que por manutenção da designação então existente, o Responsável **anuiu com o produto da atuação de seu representante ao assinar a documentação referente ao empréstimo internacional**, bem como com os termos negociados pelo representante da CBTU de sua escolha quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário aos arts. 7°, § 2°, incisos, I e II e 6°, inciso IX da Lei 8,666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, que levou à realização de licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado.

346. Com relação à alegada atuação por força de supervisão ministerial, esta Corte já demonstrou seu entendimento, por exemplo no Acórdão 2563/2009-TCU-Plenário, que a supervisão ministerial visa assegurar a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição, a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação, a eficiência administrativa e a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade, nos termos do Decreto-lei 200, de 25/2/1967 não atingindo as decisões administrativas de seus tutelados quando no exercício direto das atribuições de

seus cargos como no presente caso ao aceitar e concordar com os resultados do trabalho do seu delegado no processo de descentralização do metrô de Salvador.

347. Quanto à alegação final de que a inexistência do nexo de causalidade está no fato de que as ordens de alteração que alteraram o Contrato SA-01 são posteriores ao encerramento de sua gestão, já foi demonstrado nesta instrução que a responsabilidade pelo uso do orçamento *appraisal*, sem a presença de um orçamento detalhado quando da licitação que levou ao Contrato SA-01, demonstra, pela ausência desta referência, mesmo que não explicitamente no contrato, o nexo de causalidade entre a conduta dos que participaram na gênese do Contrato SA-01 e, por anuência, do responsável, e o dano total causado ao erário, pois não disponibilizaram aos futuros gestores que atuaram no contrato, ao arrepio da lei vigente à época, as referências legais necessárias.

348. **Conclusão:** Por tudo apresentado até aqui, conclui-se que não podem prosperar as alegações do Responsável, tanto no que se refere à conduta objeto de sua citação quanto nas condutas culposas motivo de sua audiência.

ALEGAÇÃO 15 - RESPONSÁVEL FLÁVIO MOTA MONTEIRO

349. O Sr. Flávio Mota Monteiro (CPF 635.036.208-00) tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos, conforme documentos constante das peças 191 e 500, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante das peças 245, 254, 310, 498, 506, 507, 508 e 509 dos presentes autos.

350. Em função das análises incidentais apresentadas nos itens 82 a 89 cabe registrar que o conjunto de documentos que compõem a defesa do presente responsável se divide em dois conjuntos distintos, ou seja, as peças 245, 254, 310 e 498 foram apresentadas em função da citação comunicada pelo ofício constante da peça 191 e as peças 506 a 509 foram acostadas como Alegações de Defesa com relação à citação comunicada no ofício da peça 500. Além dessas, o Responsável apresentou 'Memorial de Esclarecimento' (peça 522).

351. Pelos efeitos da incidental retromencionada, o primeiro conjunto de peças deveriam perder seus efeitos frente à anulação da citação expressa na peça 191 e serem desconsideradas, mas, independentemente desses aspectos, o Responsável coloca as Alegações de Defesa constantes das peças 506 a 508 como complementares às anteriores formando assim um conjunto unitário e que assim será analisado nesta instrução.

'No entanto, **venho trazer aos autos novas alegações de defesa que entendo serem complementares** e importantes para que definitivamente haja acolhimento de minha defesa e liberação de qualquer outra necessidade de renovação de citação.' (peça 506, p.2, grifo nosso)

352. **Alegações:** Em todo o seu conjunto defensório, o Responsável funda suas alegações na ausência do nexo de causalidade entre as condutas apontadas e as suas atribuições funcionais exercidas durante o período dos fatos aqui analisados.

353. Apresenta farta documentação buscando demonstrar que os cargos ocupados por ele no período não lhe imputavam competências e responsabilidades que lhe permitissem interferir nos aspectos técnicos e jurídicos envolvidos no processo de concepção do empreendimento, sendo-lhe a responsabilidade 'a obtenção das não objeções com o Banco e a elaboração dos relatórios exigidos no Acordo de Empréstimo' (peça 506, p.13).

'Fui nomeado por meio da Resolução do Diretor Presidente da CBTU n. 80/95, de 19 de maio de 1995, para o cargo de Coordenador do Projeto CBTU/Bird I, do Project Implementation Unit (PIU), criado pela Resolução do Diretor Presidente da CBTU n. 79/95, de 19 de maio de 1995, *'destinado a assessorar a Diretoria da Companhia nas ações de coordenação do Projeto CBTU/Bird I, no âmbito da Companhia, atuando de forma matricial, com a estrutura da empresa e reportando-se funcional e diretamente ao Diretor-Presidente'* ' (peça 506, p. 5, grifo no original)

‘Esclarecemos, por oportuno, que o Coordenador do PIU em sua atuação no âmbito da Companhia, administrava, de forma matricial as informações produzidas pelos demais especialistas no âmbito do Projeto, reportando-se funcional e diretamente ao Diretor-Presidente, ou seja, toda análise e aprovação de projeto e preços era responsabilidade da engenharia da empresa, subordinada à Diretoria Técnica, toda aprovação legal era responsabilidade do jurídico da empresa, subordinado ao Diretor-Presidente, toda aprovação de edital era responsabilidade da licitação da empresa, subordinada ao Diretor-Presidente. Nenhum desses órgãos era subordinado ao PIU.’ (peça 506, p.5.)

‘Eu assinava os chamados *aide-memoire* como representante da CBTU, apenas comprovando o registro das ações acontecidas nas missões do Bird, que eram submetidas ao endosso da administração do Banco em Washington, para aprovação do Acordo de Empréstimo, conforme se observa no item 3 da Missão *Pré-Appraisal*.’ (peça 506, p.7.)

‘Como se pode observar, a aprovação e toda a análise e condução do projeto básico foi feito pelos consultores do Banco e pela CPE, que foi a contratante e, por intermédio do seu coordenador do projeto se examinou detalhadamente as planilhas, conforme citado na atividade do dia 24/11 no período da tarde, e no dia 25/11, na sede da CPE, foi realizada a conciliação geral das planilhas de orçamento.

Desta forma, como eu não estive presente em todos esses eventos, ficou bastante claro que não houve nenhuma participação minha na análise e acompanhamento do projeto básico, por não ter sido a mim delegada essa competência, conforme resolução do Diretor-Presidente da CBTU. Como pode ser visto, não participei de nenhuma reunião nesse sentido, nem qualquer outra pessoa da CBTU nesse instante. Só vim a participar de reunião que tratou da transferência do serviço ferroviário entre Calçada e Paripe, da CBTU para o Governo do Estado da Bahia, no dia 26/11 no período da tarde.’ (peça 506, p.12).

‘Esta instituição financeira libera seus recursos para os países que nas contratações com os referidos recursos, adotem as normas definidas em um contrato de empréstimo, o qual traz a vinculação expressa às diretrizes (*Guidelines* do Bird) e em editais e contratos padronizados (*Standard Bidding Documents*).

Portanto, a utilização dos recursos disponibilizados pela instituição financeira internacional se encontra umbilicalmente atrelada aos procedimentos e documentos padronizados, que são indicados no contrato de empréstimo internacional firmado com o organismo internacional financiador.

Assim, mesmo que o signatário do presente memorial pretendesse modificar as condições contratuais ou o modelo institucional adotado para a licitação e para as obras, o que se afirma unicamente a título de exemplo, existiria uma impossibilidade jurídica absoluta neste sentido, em razão não só da falta de atribuição funcional para tanto, mas principalmente por conta das condições inerentes ao empréstimo internacional, que adotaram o modelo de contratação por empreitada integral (*turn key*) como condicionante para a execução do projeto.’ (peça 498, p. 7).

‘Mais uma vez fica evidente que não houve nenhuma participação da minha parte em qualquer análise do projeto básico com suas planilhas de quantitativos e preços.’ (peça 506, p. 13).

‘Desta forma, fica claramente demonstrado que a análise feita foi da Diretoria Técnica da CBTU e eu apenas fiz os encaminhamentos ao Banco, que era a minha função.’ (peça 506, p. 15-16).

354. Em sua defesa o Responsável buscou também invalidar os termos da incidental que determinou a anulação de sua primeira citação e a sua renovação em função de condutas específicas que detalham os termos da primeira citação alegando basicamente que ‘O desacerto do exame técnico em apreço reside justamente em imputar ao autor do presente memorial a prática de uma série de condutas para as quais não havia qualquer resquício de competência administrativa ou atribuição funcional’ (peça 498, p. 4).

355. Como conclusão desta linha argumentativa o responsável afirma ao final de sua defesa:

‘Entendo que as novas alegações de defesa apresentadas neste momento tenham sido definitivamente esclarecedoras para que haja acolhimento de minha defesa e liberação de qualquer outra possibilidade de renovação de citação, uma vez que ficou amplamente demonstrado que não aprovei as decisões tomadas nas missões do Banco com relação à elaboração de projeto básico deficiente, em desacordo com as disposições legais da Lei 8.666/1993, e nem tinha competência para tal, pois transcendiam a minha responsabilidade e competência funcional, e que as atribuições que me cabiam sempre foram por mim devidamente cumpridas, portanto, a minha não penalização deve ser imposta como medida de justiça.’ (peça 506, p. 29)

356. Além da apresentada ausência de responsabilidade sobre os fatos aqui tratados, o Responsável afirma ainda no conjunto de sua defesa que esta Corte de Contas já teria acolhido suas razões de justificativa relativas à audiência autorizada nos termos dos autos do TC-007.162/2006-0, referente a condutas apontadas com relação ao Contrato SA-12.

‘Dando continuidade, essa Secretaria do Egrégio Tribunal de Contas da União - Secob - TCU, em sua análise à mesma argumentação sobre a SA- 12, feita em minha primeira defesa apresentada em 1º de março de 2010, quando fui citado pela Secob da Bahia, concluiu pelo acolhimento das minhas razões de justificativa, conforme abaixo transcrito no conteúdo das folhas Secob-4 3642 a Secob-4 3644 do processo TC-N° 007.162/2006-0:’ (peça 506, p. 22)

357. Ao apresentar tal alegação, o Responsável busca, então, estender esse entendimento ao Contrato SA-01, objeto da presente TCE.

‘Portanto, fica bastante esclarecido que essa Secob já acolheu minhas razões de justificativa para a licitação SA-12, que trata do mesmo projeto básico e exatamente nas mesmas citações com relação aos arts. 7º e 6º da Lei 8.666/1993. Ficou claro que embora não se tenha afastado as irregularidades apontadas, minha conduta não se deu no sentido de permitir a realização de licitação com projeto básico precário, com ausência de orçamento detalhado.

Entendo que, com as demonstrações de minha participação da licitação SA-01, apresentadas no item D.2 desta defesa, assim como minhas atribuições relatadas no item C e participação nas notas de reunião (*aide-memoire*) relatadas no item D.1, permitem acolher também as alegações de defesa para a SA-01 e definitivamente ser liberado deste processo de Tomada de Contas Especial instaurado por este Egrégio Tribunal de Contas.’ (peça 506, p. 22-23)

358. **Análise:** Para um perfeito entendimento da análise que estaremos expondo a seguir, cabe inicialmente que se registrem alguns comentários gerais sobre o ambiente legal em que se deram os fatos geradores dos danos ao erário sob tela nesta instrução.

359. Do ambiente de um empréstimo internacional como o resultante do Acordo de Empréstimo 4.494, firmado em 3/12/1999, resulta em que, pela presença de recursos do Banco Mundial quando da realização da licitação e formalização do contrato, torna-se necessário o cumprimento de diversas recomendações da instituição, dentre as quais, a adoção do regime de contratação denominado *turnkey*, ou empreitada integral e do modelo de orçamentação denominado *appraisal*.

360. Oportuno relembrar, novamente, que **não houve contrato modelo *turnkey* do Bird**, mas uma configuração mista, com preços fixos, modalidade *turnkey*, e preços variáveis, modalidade preço unitário, em uma configuração que foi defendida perante o Bird (caso contrário não faria parte do contrato) com base nos interesses da época, manejados pelos responsáveis, que levaram à anuência do Bird em colocar no contrato preços unitários (parte variável) onde necessário para a transferência do risco geológico para a Administração.

361. No presente caso, a operação, desde sua modelagem inicial, teve sempre três partes envolvidas: Bird, Prefeitura de Salvador e CBTU, essa última como representante da União (interveniente), garantidora necessária pelas próprias regras aplicáveis ao caso.

362. Esse fato adquire importância ímpar nesse momento, quando são analisadas as Alegações de Defesa do Responsável Flávio Mota Monteiro, que representou a CBTU nas reuniões definidoras da operação, quando a presença da CBTU nesta operação não se dá em seu próprio nome, mas sim em nome da União, real garantidora da operação perante o parceiro internacional, o Bird.

363. Firmado o entendimento de que o Responsável era naquelas reuniões o representante da União, garantidora da operação perante o Bird, portanto, elemento necessário para a validade e a viabilidade do Acordo de Empréstimo, passemos à análise dos argumentos apresentados.

364. O Responsável, ao montar sua defesa, orbita sempre em torno da alegação de que suas funções formais, como servidor da CBTU e como designado naquele momento pelo Diretor-Presidente da CBTU para representar a sua instituição nas reuniões definidoras das bases do Acordo de Empréstimo firmado, não lhe dariam a competência para tomar as decisões que o colocariam como responsável pelos danos que viriam a ser causados ao erário na sequência, se colocando, inclusive, como não tendo competência ou formação técnica para exercer o mandato ao qual foi designado:

‘Nas missões do Banco Mundial, o signatário participava, por indicação do Diretor-Presidente, para exercer a função de assessorar a diretoria e atuar de forma matricial com a estrutura da empresa. **Não tinha nenhuma competência para aprovar qualquer tipo de documento, até porque não tem conhecimento técnico na área de licitação e na área legal. Nunca trabalhou na elaboração de um único edital em toda sua carreira profissional**.

Saliente-se que nas missões de APPRAISAL o Banco Mundial tinha como premissa os padrões de documentos denominados ‘Standard Bidding Documents’ adotados em todos os investimentos realizados pela instituição financiadora, como condição para liberação dos recursos. Aquela entidade trouxe para essas missões seus consultores especialistas em licitação, em reassentamento, em rede institucional, em sistemas de metro e ferrovia, em arquitetura de metros e custos e em meio ambiente.’ (peça 498, p.4, grifos acrescidos)

‘Eu assinava os chamados *aide-memoire* como representante da CBTU, **apenas comprovando o registro das ações acontecidas nas missões do Bird**, que eram submetidas ao endosso da administração do Banco em Washington, para aprovação do Acordo de Empréstimo, conforme se observa no item 3 da Missão *Pré-Appraisal*.’ (peça 506, p. 7, grifos acrescidos)

365. Com a leitura das peças acostadas aos autos pelo Responsável, claro é que o Sr. Flávio Mota Monteiro entendia que as posições trazidas à mesa de negociação pelo Bird, representadas pelos padrões colocados pela Entidade como necessários à realização do empréstimo, eram imposições incontornáveis, condição vital para liberação dos recursos e viabilidade do acordo.

366. Engana-se o Responsável, pois este não pode, em nome de entendimentos pessoais sobre a extensão de suas competências, se isentar das responsabilidades com as consequências das posições assumidas pela União por meio do seu representante formal.

367. Fato é que o Responsável, representante da CBTU e da União nas reuniões com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador, assinou as notas de reunião concordando com as decisões tomadas quando das missões do Banco Mundial (por exemplo, peça 291, p. 113 a 146; peça 292, p. 24 a 30 e peça 297, p. 90 a 118). Tais reuniões eram o foro de fato e de direito para que se tomassem as decisões que definiram a formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do metrô de Salvador, e fato é que sem a assinatura do responsável, representando a anuência da União aos termos, o Acordo de Empréstimo não teria sido firmado.

368. Fato é, também, que esta Corte já se posicionou sobejamente, em especial no processo originário desta TCE, o TC-007.162/2006-0, **contra** o entendimento de que as normas e procedimentos oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte se impõem e se sobrepõem à legislação nacional em qualquer caso.

369. Ou seja, aos termos do § 5º do art. 42 da Lei 8.666/1993, trazidos aos autos como justificativa legal para o aceite incondicional das normas e procedimentos do Bird, deveriam se

sobrepor ações protetivas aos interesses da União e do erário, como, por exemplo, o atendimento às exigências da própria Lei de Licitações, arts. 6º, inciso IX e 7º, § 2º, incisos I e II, quanto ao nível de detalhamento e completude do projeto básico de engenharia e à elaboração de orçamento detalhado, com preços unitários e quantidades definidas, como descrito nas decisões supracitadas. Afinal, nada impede que **depois** de se ter o orçamento detalhado como parte do projeto básico, que este seja conformado às exigências do Bird compondo o orçamento *appraisal*, parte do contrato por imposição do Bird.

370. A inclusão nas negociações e nos termos contratuais dessas ações protetivas para que tais normativos fossem seguidos é de responsabilidade final do representante da União e do erário, o Sr. Flávio Mota Monteiro, bem como do Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa, representante da Prefeitura de Salvador, tomadora do empréstimo, cujas alegações de defesa de caráter pessoal foram analisadas nos itens de 269 a 278 acima.

371. Vale registrar que há no voto condutor do Acórdão 2.369/2006-TCU-Plenário entendimento já assumido por este Tribunal de que nenhum documento acostado aos autos demonstra que o Bird não aceitaria, para fins de aferição de preço, um orçamento detalhado que contivesse a composição dos custos unitários envolvidos, ou que a metodologia utilizada na confecção do orçamento *appraisal* seria excludente de qualquer outra, inclusive para os entes brasileiros envolvidos. Ao contrário, o Bird se posicionou formalmente com relação ao fato de que a adoção do maior detalhamento preconizado pela legislação brasileira aplicável não impediria nem prejudicaria a viabilidade nem os termos do acordo, apenas não deveriam fazer parte do acordo formal com o Bird para não desfigurar os *Guidelines*, mas que é procedimento desejável para futuras negociações com o contratado, concordando que não há no caso conflito normativo.

Planilha de Preços Unitários: A CTS gostaria de incluir uma planilha de preços unitários no contrato para facilitar e agilizar as discussões de modificações nas obras. A missão recomendou em contrário para não caracterizar qualquer transformação do contrato *turn-key* em um contrato de preços unitários. **A ideia de ter uma planilha é meritória**, mas esta não deve ser incluída no contrato, **podendo ser discutida e acordada com o Empreiteiro e estabelecida em uma ata técnica como valores de referência para facilitar negociações**. (peça 290, p. 53, 70 e 104, grifos acrescidos)

372. Além do que, o modelo de Co-Gestão, integrante do Convênio entre União, Estado da Bahia e Prefeitura Municipal de Salvador, referente ao presente caso concreto, já estabelecia a obrigatoriedade da observância da legislação brasileira nas licitações e contratações para implementação das obras que ora se discute (item 3.2, são atribuições da CTS: ‘ (e) realizar as licitações e contratações correspondentes de acordo com o *Guidelines*, o *Standart Bidding Documents*, **e a legislação em vigor no País**’. grifo nosso).

373. Considerando o momento da atuação do Responsável, na gênese do Contrato SA-01, considere-se também o analisado nos itens de 45 a 72 desta instrução, que também demonstra a ligação necessária entre a conduta do Responsável, a origem do dano e sua propagação ao longo da gestão contratual.

374. Dada a importância do estabelecimento claro do nexo de causalidade que liga o Responsável aos danos causados ao erário, seja pela sutileza trazida pelo momento da conduta frente às atribuições do Responsável no andamento dos fatos após a assinatura do Acordo de Empréstimo, seja pelo impacto causado pelos montantes envolvidos nos débitos aqui analisados, vale repisar a linha de raciocínio exposta nos itens de 45 a 72 desta instrução:

374.1. Em 1995 o Responsável foi nomeado, por meio da Resolução do Diretor Presidente da CBTU n. 80/95, de 19 de maio de 1995, para o cargo de Coordenador do Projeto CBTU/BIRD I, do *Project Implementation Unit* (‘PIU’), criado pela Resolução do Diretor Presidente da CBTU n. 79/95, de 19 de maio de 1995.

374.2. Em 1997, o Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, então novo Presidente da CBTU, reconduz o Responsável à posição de representante da CBTU nas reuniões (missões) tripartite (CBTU, CTS e Bird) que definem os modelos a serem seguidos na execução do Acordo de Empréstimo:

'35. Esses registros retratam de forma bastante clara a seriedade do trabalho conjunto que precedeu e subsidiou os atos praticados pelo Defendente.

36, Portanto, ao manter o Sr. Flávio Mota Monteiro como representante da CBTU nas negociações com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador, o Defendente exerceu seu poder-dever, na condição de Diretor-Presidente da CBTU, que detinha, enfim, a missão institucional de viabilizar e coordenar o processo de descentralização do Metrô de Salvador.

37. Na realidade, conforme registrado na Resolução 079/95, de 19 de maio de 1995, a escolha do referido profissional foi levada a efeito pelo então Diretor-Presidente da CBTU, Sr. José Antônio Espósito. O Defendente manteve referida escolha, diante da qualificação do profissional.' (peça 518, p. 16)

374.3. Registre-se que, formalmente, não há, até aqui, atribuição explicita ao Responsável no que se refere ao andamento das negociações com a CTS e o Bird, mas as reuniões acontecem e definem o modelo de contratação via *turnkey* conforme imposto pelos *Guidelines* do Bird, com as adaptações já esclarecidas, em atas assinadas necessariamente pelos três representantes de fato: Bird, o Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa pela Prefeitura de Salvador e o Sr. Flávio Mota Monteiro pela CBTU (União), mesmo na presença de outros servidores dessas entidades, sem o que as atas, e a própria negociação, não teriam validade;

374.4. Baseados em interesses de momento, os representantes decidem incluir na estrutura de preços na qual será baseada a licitação e o andamento do Acordo de Empréstimo preços unitários nos itens referentes ao risco geológico, o que é materializado nos preços que compõem a chamada 'Parte Variável', fato que não era e não é aderente ao modelo exposto nos *Guidelines*, ou seja, havia oportunidade de se negociar o necessário para atender à legislação pátria;

374.5. A CTS e a CBTU questionaram o Bird formalmente sobre a presença de preços unitários no contrato, o que foi, afirmam, negado, mas que indo contra a própria presença dos preços unitários que compõem a 'Parte Variável'.

A missão recomendou em contrário para não caracterizar qualquer transformação do contrato *turn-key* em um contrato de preços unitários. **A ideia de ter uma planilha é meritória**, mas esta não deve ser incluída no contrato, **podendo ser discutida e acordada com o Empreiteiro e estabelecida em uma ata técnica como valores de referência para facilitar negociações**. (peça 290, p. 53, 70 e 104, grifos acrescidos)

374.6. O próprio Bird, nessa resposta, cita explicitamente o modo disponível e aceito por eles para se cumprir a legislação pátria, se criando formalmente 'valores de referência para facilitar negociações'.

374.7. Em tal ambiente, sabendo o que estava acontecendo e as possíveis consequências para as eventuais futuras negociações com os Empreiteiros, mesmo assim o Responsável, representante formal indicado, não agiu como esperado, protegendo o erário;

374.8. A ausência dos 'valores de referência para facilitar negociações' mencionados pelo próprio Bird não permite, no andamento do Contrato SA-01, que os gestores, por falta de instrumento contratual adequado, pudessem negociar termos aditivos que protegessem o erário dos danos aqui apurados.

374.9. Resumindo, a omissão do Representante de fato, o Responsável, o Sr. Flávio Mota Monteiro, que tinha de fato o poder necessário, em um ambiente negocial viável onde o assunto

específico veio à tona, não incluiu no contrato as referências necessárias aos futuros gestores para que esses, ao negociarem eventuais aditivos, tivessem condições para defender o erário.

375. Finalmente, o Responsável busca estender à esta TCE o entendimento já acolhido pela Corte na análise das suas razões de justificativa relativas à audiência autorizada nos termos dos autos do TC-007.162/2006-0, referente a condutas apontadas com relação ao Contrato SA-12. Não considera o Responsável que o contrato SA-12 é fruto de processo de licitação posterior e desconectado dos fatos aqui analisados e que, portanto, o alegado entendimento não se aplica ao presente caso.

376. **Conclusão:** No caso concreto o Responsável agiu aquém do que seria uma conduta esperada, podendo ter agido de modo diverso, o que não permite que as alegações apresentadas possam subsistir, concluindo-se que não podem ser acatadas.

ALEGAÇÃO 16 - RESPONSÁVEL JANARY TEIXEIRA DE CASTRO

377. O Sr. Janary Teixeira de Castro (CPF 163.535.875-20) tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 198, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante das peças 296 e 536 dos presentes autos.

378. **Alegações:** Em sua peça de defesa o responsável se concentra no nexo apontado entre suas condutas, portanto sua responsabilização, com relação aos danos causados ao erário pelas Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00. CO-H-010/00 e CO-H-027/00, que foram assinadas ao longo da execução contratual.

379. O Responsável traz em seu documento de defesa, item 2.4.7 (peça 296, p. 89 e ss., e peça 536, p. 4-6), informações sobre o processo de solicitação e aprovação de possíveis Ordens de Alteração, demonstrando estarem tais instrumentos previstos contratualmente:

A propósito das apontadas alterações, cumpre situá-las no contexto contratual, o qual decorre de certame licitatório que observou parâmetros fixados pelo agente financeiro estrangeiro, no caso, o Bird, o que, por si só, altera a análise a ser realizada.

Nesse passo, as Condições Gerais do Contrato SA-01 admitiam a plena possibilidade de alteração no escopo das obras e serviços, conforme o seu item 39, subitem 39.1.1, cuja redação é a seguinte: (peça 296, p.90)

[...]

Assim, todas as 'Ordens de Alterações' necessárias e elaboradas até dezembro de 2004 - data em que este Requerente deixou de exercer as funções detidas junto a CTS -, tiveram o seu trâmite processual calcado nos ditames do edital de licitação, em que todas as ações necessárias para uma avaliação pormenorizada de sua legalidade foram desenvolvidas. (peça 2969, p. 92)

[...]

Em resumo, ocorria uma ampla e clara discussão no processo de elaboração das 'ordens de alterações', envolvendo todos os segmentos técnico, jurídico e financeiro da CTS, CBTU e Bird, não cabendo a este Requerente aprova-los, podendo-se afirmar que sua opinião sequer poderia ser considerada indispensável para tanto.

Vale ressaltar, ainda, que os valores que envolveram todas as 'ordens de alterações', até dezembro de 2004 (Data do desligamento do gestor da CTS), representaram apenas 6,84% do valor contratual, percentual muito aquém dos limites preconizados tanto pelas regras contratuais quanto pela Lei 8.666/1993. E um percentual total de apenas 4,1 % foi efetivamente medidos. (destaques no original, peça 536, p. 3)

380. Continuando, alega que, por complexas as obras e serviços, a Administração se valeu da contratação de Empresa de Supervisão, no caso a Noronha Engenharia, para análise, supervisão e fiscalização das atividades desenvolvidas e que as decisões sobre a assinatura ou não das Ordens de Alteração solicitadas ao longo da execução contratual se fundaram nos pareceres emitidos por esta

Empresa de Supervisão e de pronunciamento de ordem jurídica chancelando as modificações no ajuste:

'Além disso, cumpre ressaltar que em face da complexidade das obras e serviços e de modo a subsidiar a contratante no que tange a aspectos relacionados com análise, supervisão e fiscalização das atividades desenvolvidas, a administração valeu-se de empresa contratada para tal fim, a Noronha Engenharia. Em todas as oportunidades em que houve necessidade de se promover alterações contratuais, inclusive em face de serviços originariamente não previstos, as condições apresentadas pelo contratado eram submetidas à apreciação da empresa Supervisora, que emitia seu pronunciamento de modo a permitir a correspondente chancela da contratante.

No caso deste Requerente, tendo havido o cumprimento das diretrizes contratuais, no caso das alterações referenciadas, não havia razões que justificassem duvidar das conclusões da empresa Supervisora no que se refere aos preços desses novos serviços.

Assim, todas as demandas orçamentárias e técnicas eram previamente realizadas pela equipe da empresa Supervisora, que por sua expertise refletia a total e irrestrita confiança dos gestores da CTS. E a este respeito, não houve nenhuma justificativa que fizesse alterar o entendimento que todos os estudos e orientações provenientes da dita empresa tivessem sido lastrados com lisura e economicidade, em prol do interesse público. (peça 536, p. 3-4)

381. Complementando sua defesa, o Responsável coloca os números alcançados quando da orçamentação pela Supervisora com relação à Ordem de Serviço CO-H-010/00:

A proposta apresentada pelo Contratado foi submetida, pelo Requerente à empresa Noronha Engenharia para que analisasse o preço apresentado, que resultou em valor 15% inferior ao do Contratado, sendo, por esse motivo, submetido à negociação com o Consórcio Contratado (conforme despacho constante da fl. 39-A do Processo I260/01-CTS). Assim, de um valor proposto de R$ 3.109.636,79 (três milhões, cento e nove mil, seiscentos e trinta e seis reais e trinta e nove centavos) a alteração contratual voltada para a Fundação de Aterros sobre Solo Mole na região do Juá teve o orçamento aprovado no importe de R$ 2.670.573,20 (dois milhões, seiscentos e setenta mim, quinhentos e setenta e três reais e vinte centavos), perfeitamente compatível com a natureza e a complexidade dos trabalhos. (peça 536, p. 4)

382. **Análise:** Analisando-se as alegações descritas, os anexos e os termos e documentos do processo TC-007.162/2006-0, conclui-se que o Responsável busca trazer em sua defesa dois fatos: (i) as alterações foram legais e previstas no instrumento contratual e (ii) foram feitas baseadas em parecer de empresa contratada que, dentre outras funções, era a responsável por fazer as análises necessárias e emitir parecer sobre o pedido colocado, o que o isentaria de responsabilidade quanto aos efeitos danosos ao erário que foram causados por tais alterações contratuais.

383. Do apresentado pelo Responsável fica claro que, realmente, as alterações tiveram fundamento legal, por previstas no instrumento contratual, mas esse não é o cerne da conduta apontada na citação do Sr. Janary Teixeira de Castro.

384. Sua responsabilização advém da aceitação de orçamentos elaborados por Empresa contratada pela Administração (CTS) para prestação de serviço de supervisão que, em seu nome, desempenhava funções específicas de responsabilidade da CTS no acompanhamento da obra, inclusive com **a análise de orçamentos de mudanças que sejam introduzidas no processo** como é o presente caso.

385. Logicamente, o Responsável, com responsabilidades no processo de aprovação dos orçamentos, quer como Coordenador de Obras ou Diretor de Obras, mesmo que produzidos por Empresa contratada e conferidos pela engenharia, assumiu a responsabilidades sobre os efeitos de suas decisões nestas funções, como é o caso da aprovação de orçamento de aditivo contratual.

386. Considerando o processo de elaboração dos orçamentos dos aditivos contratuais à época dos fatos, em análise das alegações descritas, dos anexos e dos termos e documentos do processo TC-007.162/2006-0, comprova-se que os pareceres sobre os orçamentos seguiram sempre uma metodologia que respeitou as condições existentes no contrato, só buscando preços no mercado e montando assim suas considerações quando o item proposto pelo Consórcio não era contemplado no contrato, o que restringe os danos causados pela conduta do Responsável apenas a eventual sobrepreço nos itens assim cotados.

387. **Conclusão:** Assim, conclui-se pelo acolhimento parcial das alegações da Responsável, ficando sua responsabilidade pelo dano causado ao erário restrita apenas a eventual sobrepreço nos itens novos cotados nos orçamentos das Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00. CO-H-010/00 e CO-H-027/00.

ALEGAÇÃO 17 - RESPONSÁVEL LUIZ ROBERTO CASTILHO DE SOUZA

388. O Sr. Luiz Roberto Castilho de Souza (CPF 307.616.707-34), Coordenador de Obras da CTS, tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 200, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante da peça 294 dos presentes autos.

389. **Alegações:** Em sua peça de defesa o responsável funda suas alegações de caráter pessoal (item 2.4 da peça 294, p. 39 e seguintes) no fato de que, embora envolvido no processo de análise dos orçamentos das alterações por ser à época engenheiro da empresa de supervisão Noronha Engenharia S.A., em nome de quem assina o parecer de análise dos orçamentos, não teria responsabilidade sobre a adoção ou não do orçamento na contratação dos aditivos.

'Inicialmente, deve-se ressaltar que o Requerente não exercia a função de Coordenador de Obras na ocasião em que ocorreram as apontadas Ordens de Alteração CO-H-007/00 e CO-H-010, daí porque jamais se lhe pode ser lançada a acusação de haver supostamente aprovado orçamentos, uma vez que as suas atribuições de engenheiro destituído de poder de comando, não lhe permitia aprovar ou deixar de aprovar ditos orçamentos, conforme se pode observar dos Processos que retratam as aludidas alterações contratuais, delineados no item seguinte da presente Defesa.

Com efeito, exercia o Peticionário, na oportunidade, apenas e tão somente, a função de Engenheiro da empresa Noronha Engenharia, contratada pela CTS para exercer a atividade de Supervisão das obras de construção do metrô de Salvador, razão pela qual descabe a imputação de responsabilidade pessoal ao Peticionário, uma vez que esta já se encontra lançada no Processo em face da empresa referenciada'. (peça 294, p. 39)

390. **Análise:** Analisando a documentação existente nos autos deste processo (por exemplo, peça 219, p. 44-56 e peça 220, p. 30-43) confirma-se o alegado pelo responsável. Os pareceres sobre os orçamentos apontados, que por sinal pugnam por reduções nos valores pleiteados, são de sua autoria, mas como funcionário da empresa supervisora Noronha Engenharia. Assim, a ele não caberia responsabilidade direta sobre a adoção desses valores nos aditivos celebrados com o Consórcio Metrosal.

391. Além disso, conforme consta textualmente nos termos da conduta expressa no item 9.1.10 do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, o responsável em tela foi citado por aprovar, como servidor da CTS, orçamentos apresentados pela Supervisora Noronha Engenharia que foram utilizados pela CTS na formalização das Ordens de Alteração CO-H-007/00 e CO-H-010/00. Essa conduta não se coaduna com os fatos apurados conforme mencionado no item anterior.

'9.1.10. Luiz Roberto Castilho de Souza (CPF 307.616.707-34): Coordenador de Obras da CTS à época da parcial execução do Contrato SA-01, **analisou e aprovou, não obstante a presença de elevado sobrepreço, os orçamentos apresentados pela Supervisora Noronha Engenharia**,

utilizados para formalização das Ordens de Alteração CO-H-007/00 e CO-H-010/00, as quais incorporaram preços excessivos ao Contrato SA-01, ferindo assim o art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993 e os princípios da transparência e da economicidade a que estão sujeitos os agentes públicos, devendo por isso responder solidariamente aos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Carlos Von Beckerath Gordilho, José Geraldo Araújo Teixeira, João Luiz da Silvo Dias, Flávio Mota Monteiro, Janary Teixeira de Castro, Noronha Engenharia S.A. e Consórcio Metrosal pelo débito no valor de R$ 2.857.318,12 (dois milhões oitocentos e cinquenta e sete mil trezentos e dezoito reais e doze centavos), em valores históricos detalhados nas Tabelas 24 e 25 do item 9.2 deste Acórdão;' (Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, grifos acrescidos)

392. Assim, mesmo havendo a responsabilidade do citado sobre os valores analisados e o parecer emitido conforme assinaturas na documentação já citada, não há como não acatar sua alegação pelo fato de que não pode o Sr. Luiz Roberto Castilho de Souza, por suas ações e posição, ser responsabilizado por conduta fora do âmbito de suas reais atribuições no momento.

393. **Conclusão:** Portanto, conclui-se que esta alegação do responsável deve ser acatada, sendo suficiente para isentá-lo da conduta a ele imputada nos autos.

ALEGAÇÃO 18 - RESPONSÁVEL LUIZ ALFREDO CAMPOS QUINTANILHA

394. O Sr. Luiz Alfredo Campos Quintanilha (CPF 341.754.907-87) tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 201, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante da peça 259 dos presentes autos.

395. **Alegações:** O responsável inicia sua defesa com breves comentários de contextualização onde destaca-se um trecho em que é mencionado o fato de ser a citação o primeiro momento em que é instado a se pronunciar nos presentes autos:

'Preliminarmente apresento alguns fatos e contextualização da situação à época da sua ocorrência, visando melhor entendimento dos fatos e razões a seguir apresentados, que certamente colaborarão no entendimento dos questionamentos apontados pelo Relatório da Tomada de Contas Especial, determinada pelo Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário exarado nos autos do processo TC-007.162/2006-0, uma vez que em nenhum momento anterior fui instado a prestar quaisquer esclarecimentos sobre os fatos citados nos itens em que sou citado nos acórdãos em referência.' (peça 259, p. 2)

396. Da leitura das alegações fica clara a preocupação do Responsável em demonstrar que nem a CBTU como interveniente, nem ele enquanto Gestor dos Convênios referentes à construção do trecho Lapa-Pirajá do metrô de Salvador (Convênio 009-2005/DT, assinado em 30/12/2005 e concluído em 30/6/2010, e Convênio 006-2007/DT, assinado em 5/12/2007, ainda vigente) podem ser responsabilizados pela análise de aspectos técnicos envolvidos na construção do trecho em questão, aspectos apontados como de responsabilidade exclusiva, legal e formalmente, do Convenente e executor do Convênio, no caso a CTS, hoje CTB.

397. Tal argumentação perpassa quase a totalidade do documento de defesa, principalmente no descrito nos itens 1 a 4 da peça defensória (peça 259).

398. Destacam-se trechos mais representativos da argumentação apresentada:

'A CBTU não participa, e nem eu participei como Gestor, das decisões ligadas ao projeto executivo de implantação do Metrô de Salvador, em nenhuma das fases de sua execução, (o que abrange elaboração de projetos, definição de quantitativos, etc.) não sendo portanto responsável tecnicamente, com base nas definições da IN-01/1997 da STN, das decisões de projeto em nenhuma das fases de sua produção/execução, desde a ideia inicial, sua quantificação e dimensionamento, até

sua contratação, execução, medição, pagamento, aceitação e colocação em operação, ações estas de responsabilidade exclusiva da convenente e executora.' (peça 259, p. 16)

'Logo não cabe à mim, como Gestor do convênio, a partir de outubro de 2007, refazer projetos, contestando quantitativos, dimensionamentos, examinar soluções técnicas, atividades estas de responsabilidade exclusiva da CTS, diretamente ou através do apoio apropriado e competente de suas contratadas com expertise nestas atividades de projeto.' (peça 259, p. 17)

'Verifica-se neste art. 116 da Lei 8.666/1993, que não há igualmente a imposição de responsabilidade à concedente de atuar na análise e/ou aprovação técnica de projeto desenvolvido pela Convenente e/ou executora, CTS ou suas contratadas, quando da elaboração dos contratos ou de seus Termos Aditivos, permanecendo a Convenente como responsável pelo desenvolvimento técnico e de planejamento da implantação do projeto. Mais uma vez entendo que a responsabilidade da concedente é limitado ao atingimento do objeto definido nos convênios, andamento de seus Planos de Trabalho, as efetivações das transferências de recursos programados e posterior análise e aprovação das Prestações de Contas apresentadas pela Convenente, em coincidência com as determinações estabelecidas nesses convênios.' (peça 259, p. 20, grifos no original)

'Não é exigido da CBTU, portanto não é de sua responsabilidade como concedente, a análise técnica propriamente dita, em toda a extensão e profundidade do projeto, conforme é interpretado pela Tomada de Contas do TCU, dos projetos desenvolvidos pela CTS e suas contratadas, bem como dar sua anuência a pareceres, estudos e análises estritamente técnicas, elaborados pela CTS e/ou por suas consultoras, contratadas estas com recursos dos próprios convênios, previamente definidos, com esta finalidade de suprir o apoio técnico necessário às decisões tomadas tecnicamente pela CTS, empresas estas que são responsáveis pelas ARTs do projeto, conforme exigido pelo Crea e exposto no item 1.11 do presente documento.' (peça 259, p. 29)

399. Destaca ainda no documento de defesa, principalmente em seu item 5, a preocupação do Responsável em demonstrar o cumprimento das determinações desta Corte no que se refere à exigência de que estejam presente no processo de autorização de aditivos ao Contrato SA-01 os preços unitários e as informações de formação desses.

'5.5 A proposta da contratada da CTS foi materializada inicialmente através do documento de Proposta de Alteração n. /Rev.: CP-H-056c/00 (Anexo G), encaminhado à CTS em 07/05/2008, que a submeteu à análise de sua Supervisora Engevix, através da carta CT-CTS-DIROB N° 082A/08, de 16/05/2008 (Anexo G).

Em 16/06/2008 a Supervisora Engevix apresentou à CTS sua análise à proposta CP-H-056c/00, através do Memorando 049A/2008 (Anexo G), tendo como resultado um valor abaixo do que o apresentado pela proposta da construtora. Neste documento a Engevix estabelece que:

'os preços de insumos do Sistema Sinapi e coleta de preços de mercado anexa, estão calcados em composições de preços unitários detalhadas, elaboradas com base nas seguintes premissas:

• Preços de insumos do Sistema SINAP1 e coleta de preços de mercado, cujos valores foram retroagidos para a data base do contrato (maio/99);

• Valores de mão de obra conforme tabela do SINTEPAV — Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção de Estradas, Pavimentação e Obras de Terraplanagens, Montagem e Manutenção Industrial do Estado da Bahia;

• Percentuais de encargos sociais e trabalhistas de 123,34% para a mão de obra horista e de 73,67% para mão de obra mensalista;

• Administração local das obras orçada como custo direto;

• Adoção de BDI de 29%'

Foram agregados ao Memorando da Engevix todas as planilhas de composição do orçamento e mais dois anexos referentes às composições dos preços unitários.

A CTS solicitou em seguida à sua Supervisora, através da carta CT-CTS-DIROB N° 133A/08, de 30/06/2008 (Anexo G), que reapresentasse o estudo separando os custos da fase 1, construção do

elevado, da fase 2, construção da estação de Bonocô, uma vez que interessava naquele momento, somente transpor o obstáculo e permitir a circulação do trem nos 6 km de via entre Lapa e Acesso Norte.

Como resultado a Supervisora encaminhou à CTS o Memorando 051/2008, de 01/07/2008 (Anexo G), contendo todo o detalhamento das planilhas, inclusive em meio magnético para mais fácil visualização e controle.

O trabalho apresentado pela Supervisora da CTS foi elaborado seguindo as premissas determinadas pelo TCU no item 9.3.1.4 do Acórdão 1949-2007/TCU/Plenário, conforme é também informado no Parecer Jurídico ASJUR N° 074-2008, da CTS, juntado pela mesma ao processo CTS n. 270/2008 (Anexo G). Foi ainda igualmente observado o que era estabelecido pela LDO vigente para o exercício de 2008.

Soma-se a este fato as explicações já dadas pela CTS ao TCU no Processo TC-012.624/2009-1, referente a Fiscalização n. 137/2009, quando é demonstrado pela mesma e por sua Supervisora contratada Engevix, todo o detalhamento da apuração dos custos que resultaram na formação do preço a ser acrescido no Termo Aditivo 11 ao Contrato SA-01.

É portanto demonstrado materialmente que foi apresentado pela CTS o levantamento de preços, em conformidade com o que foi estabelecido pelo TCU no Acórdão 1949/2007-Plenário, não tendo ocorrido omissão ou negligência do Gestor do convênio quanto a uma possível não exigência à CTS de transparência na composição dos preços constante da determinação do TCU.' (peça 259, p. 33-34)

400. Há ainda no documento de defesa argumentação sobre o correto comportamento da CBTU e do Responsável na tratativa dos preços unitários, mostrada ao longo do item 4 e retomada no item 6 das alegações de defesa, argumentação que pode representativamente ser expressa pelos trechos destacados.

'4.2. A carta CRT/070/DESAL/DT, de 24/07/2008 (Anexo G), que comunica à CTS a aprovação da CBTU, quanto à solicitação da mesma de apreciação do processo CTS n. 270/2008, no estágio em que o mesmo se encontrava, feita através da carta DIPLAN/C N° 195/08, de 08/07/2008 (Anexo G) à CBTU, responde estritamente aos termos da referida solicitação, isto é, 'nos termos do Modelo de Co-Gestão constantes dos Convênios 09/2005 e 06/2007', já citados no presente documento.

Não há, portanto como extrapolar o entendimento da referida aprovação, grafada na referida carta, às responsabilidades definidas nos Convênios, onde são definidas as obrigações e responsabilidades da CBTU como Concedente e da CTS como Convenente, citadas no item 2.5.1 do presente documento, bem como às demais argumentações apresentadas neste documento.

Ressalte-se que resultado da posição tomada pela CBTU, seguindo o fluxo normal de análise de qualquer solicitação da convenente, não se deu apenas através da carta do Gestor/CBTU à CTS. Seguiu-se a esta carta o encaminhamento de outra carta à CTS, em 25/08/2008, CRT 0190-2008/P (Anexo G), do Sr. Diretor-Presidente da CBTU, então Ordenador das Despesas do Convênio, confirmando a manifestação favorável a celebração do Termo Aditivo 11 ao contrato CTS n. 01-1999 (SA-01), com as observações do Gestor na carta CRT/070/DESAL/DT, orientando ainda à CTS quanto a necessidade de ser aplicado a esse Aditivo as retenções cautelares de que tratam os Acórdãos 2.369/2006, 1949/2007 e 1167/2008, todos do Plenário, atendendo as garantias que haviam sido determinadas pelo TCU ao Contrato SA-01, devido ao acréscimo do valor que se fazia ao contrato.

Esta preocupação demonstra não ter havido de forma alguma, qualquer interesse ou pré disposição da CBTU em estabelecer procedimentos que eliminassem ou mesmo reduzissem a transparência do trâmite do processo formado com o objetivo de analisar uma solicitação da CTS, tendo sido cumprido todo o fluxo de análise previamente estabelecido, sendo cumpridas as responsabilidades da CBTU, através do Gestor do convênio e do Ordenador das Despesas, na posição de Diretor-Presidente da empresa, na preservação do Erário.' (peça 259, p. 28-29, grifos no original)

‘Relembro ainda que em soma à contestação que apresento, visando garantir qualquer possibilidade futura de vir a ser comprovadamente encontrada variação anormal de preços, como até aqui é indicado pelo Relatório de Tomada de Contas, a CBTU, através da carta CRT 0190-2008/P, de 25/07/2008 (Anexo G), determinou à CTS que se aplicasse no Termo Aditivo 11 em questão, as mesmas retenções cautelares de que tratam os Acórdãos 2.369/206, 1.949/2007 e 1.167/2008, todos do Plenário.’ (peça 259, p. 54)

401. Merece destaque a tratativa dada pelo Responsável quanto aos valores apontados na citação, onde há o registro do fato de que há divergências na tratativa desses ao longo dos processos que tramitaram e tramitam neste Tribunal na tratativa das irregularidades relativas à construção do trecho Lapa-Pirajá do metrô de Salvador:

‘Vale ressaltar que com relação à formação de preços do Termo Aditivo 11 ao contrato CTS N° 001-1999 (SA-01), até o momento temos diversos levantamentos que apresentam valores diferente, compostos pelos envolvidos diretamente na elaboração e definição do projeto e por entidades auditoras com capacidade técnica para emitirem pareceres, relativamente a questão que é levantada pelo TCU, com relação ao contrato e em particular com relação ao seu Termo Aditivo 11, conforme a seguir definidos:

• Estudo de valor estabelecido no Termo Aditivo 11 ao contrato;

• Estudo de valor estimado primeiramente pelo TCU indicando um sobrepreço de 38,63% no Termo Aditivo 11, sobre preços de mercado, conforme item 3.1 do ‘Achados de Auditoria’ do Relatório Preliminar de auditoria encaminhado pela Secex/BA à CTS, através do Ofício 001/2009 de 10/07/2009 e respondido pela CTS através da carta CT-DIPRE N°220/09, de 17/07/2009;

• Estudo de valor calculado em trabalho apresentado ao TCU pelo Consórcio Metrosal, responsável pelo contrato CTS N°001-1999 (SA-01), rejeitado pelo TCU;

• Nota Técnica da CGU n. 1399/DIURB/SFC/CGU-PR (Anexo I), citada no item 6.18 do presente trabalho que conclui que os preços do Termo Aditivo 11, referente a estação Bonocô, estão compatíveis com os referenciais de mercado;

• Acórdão 3239/2012-TCU-Plenário, que com base trabalho desenvolvido pelo DEC para a CTS é estimado pelo TCU um sobre preço de 62 % do Termo Aditivo 11, para a execução dos mesmos serviços objeto dos estudos anteriores;’ (peça 259, p. 21)

402. Mas é explicitamente colocado no documento de defesa o posicionamento do Responsável de que não cabe a ele a defesa dos valores questionados, legando a outros responsáveis esse aspecto de sua defesa:

‘6.12. Com relação às divergências entre os valores apurados no Relatório da Tomada de Contas Especial e os valores do Termo Aditivo 11 ao Contrato SA-01, o trabalho de apuração de custos, escolhido pelo TCU como paradigma, elaborado pelo DEC não sofreu análise detalhada da área técnica da CBTU, para se afirmar ou validar qualquer posicionamento quanto a seu conteúdo, mesmo este **sofrendo críticas tanto da Supervisora da CTS, como da Contratada e projetista/executora do contrato CTS n. 001-1999 (SA-01), as quais certamente deverão ser apresentadas por aquelas empresas para considerações do TCU, em atendimento às citações do presente Acórdão**.’ (peça 259, p. 47, grifos acrescidos)

403. Ou ainda:

‘Quanto à diferença de valores que ora é encontrada na Tomada de Contas Especial, que teve como base o Relatório elaborado pelo DEC e os valores estabelecidos no Termo Aditivo N° 11, **esta só poderá ser explicada pelo trabalho que está sendo realizado pela Supervisora da CTS, autora das planilhas de composição dos preços, que detém toda a expertise do processo e realiza a**

comparação entre as duas metodologias que foram utilizadas, comparando-as com as determinações do TCU, dadas à época da realização do estudo de preços para composição do Termo Aditivo 11 ao Contrato SA-01 e as determinações, no mesmo sentido da LDO/2008, uma vez que esta defasagem de custos só está sendo detectada *a posteriori*, com base nas avaliações do DEC, encampadas pelo TCU.' (peça 259, p. 51, grifo nosso)

404. Finalmente, há o último argumento apresentado pelo Responsável ao afirmar, lastreado na presença de orçamento detalhado, desde o pedido inicial feito pela CTS para aprovação do Aditivo, e na exigência da CBTU e do Gestor, explicitada, de que assim o fosse e demonstrada ao longo do documento de defesa, que 'Contesto assim a afirmação do Acórdão 3239-2013 - TCU-Plenário de ter ferido o art. 6°, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993', arguindo assim a fundamentação da conduta apontada em sua citação.

405. **Análise:** De pronto cabe, em atenção aos possíveis efeitos do último argumento apresentado pelo Responsável, registrar que o RI/TCU determina, no *caput* do art. 171 que 'nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada'.

406. Tal afirmação se faz necessária quando, analisando-se os documentos apresentados, se confirma que, como alegado, a fundamentação pelo art. 6º, inciso IX, alínea f, da Lei 8.666/1993 não é aplicável à conduta apontada para o presente responsável.

407. Mesmo na presença deste fato entendemos que não se aplica, no caso concreto, a nulidade da citação por força do citado art. 171 do Regimento Interno desta Casa, em função de afirmação feita pelo próprio Responsável no início de sua defesa e no próprio conteúdo de suas alegações que comprovam seu entendimento dos fatos e condutas a ele imputados, comprovando que a alegada deficiência na fundamentação da conduta em nada afetou a sua compreensão, a articulação e a construção de sua defesa, destacando-se entre outros:

'Resumidamente, são me atribuídas as seguintes condutas infrativas: como gestor de convênios da CBTU à época da execução parcial do Contrato SA-01, eu teria analisado **aspectos** técnicos do 11° Termo Aditivo ao referido contrato (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00), e aprovado a formalização do ajuste, não obstante a presença de alegado sobrepreço, o que teria causado dano ao erário.' (peça 259, p. 2, grifos no original)

408. Com relação aos núcleos da conduta apontada na citação do Responsável dando que ele analisou os aspectos técnicos do 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00) e aprovou a formalização do ajuste, não obstante a presença de elevado sobrepreço, o qual se materializou posteriormente em dano ao erário, entendemos que os argumentos apresentados devem ter seus efeitos analisados em separado.

409. Do exposto no documento de defesa fica claro que a análise técnica da proposição de aditivo é feita por área específica da CBTU, fora da zona de gerência do Responsável, e se deu estritamente dentro do previsto na legislação pertinente a convênios, no que cabe à convenente. Assim entendemos que a argumentação de que não cabe ao Responsável a responsabilidade pela análise técnica do aditivo deve ser acatada, sendo suficiente para isentá-lo deste aspecto da conduta apontada na citação.

410. Já no que tange ao segundo núcleo da conduta, ou seja, 'aprovou a formalização do ajuste, não obstante a presença de elevado sobrepreço, o qual se materializou posteriormente em dano ao erário', por não ter havido defesa específica sobre esta conduta cabe uma análise mais apurada da construção da defesa do Responsável.

411. Em primeiro lugar, do documento de defesa e dos demais documentos acostados aos autos, fica claro que a responsabilidade pela consolidação das análises pertinentes feitas pelas diversas áreas da CBTU e sua aprovação é do Responsável.

412. Em segundo lugar, é clara a posição do Responsável sobre o seu papel no processo, o que pode ser resumido no seguinte trecho da peça de defesa:

'6.5. A composição dos preços dos serviços elaborada pela CTS e sua Supervisora utilizou como parâmetros para sua elaboração os dados de quantificação e dimensionamento de mão de obra, serviços e utilização de equipamentos que somente poderiam ser realizados por quem está efetivamente participando da elaboração e acompanhamento do projeto, ciente de todas as dificuldades presentes, situações reais na sua execução. O levantamento de custos da Supervisora para a CTS, é informado na carta na carta da CTS n. CT-DIPRE N° 220/09, de 17/07/2009 (Anexo H) endereçada ao TCU, em resposta a questionamentos do Ofício TCU 01/2009, de 10/07/2009.

A área técnica da CBTU verificou não só o atendimento da determinação do Acórdão 1949-2007-TCU/PLENÁRIO, com a apresentação de memória de cálculo através de planilhas de preços indexadas a planilhas oficiais, com composição de preços utilizando-se de custos unitários dessas planilhas oficiais, como também checou a veracidade dos códigos utilizados nas referidas planilhas.

A composição final, resultados da utilização dos preços unitários nos dimensionamentos dos valores finais com base em previsão e dimensionamento de mão de obra e utilização de equipamentos **não foi objeto de análise da CBTU**, uma vez que este cálculo é de responsabilidade da projetista e executora dos serviços e foi acompanhado e analisado previamente pela CTS e sua Supervisora, conhecedoras do projeto e suas particularidades de execução, bem como responsáveis técnicas pelo projeto e sua aceitação. **Reiteramos que a CBTU não é responsável por aprovação de projetos de execução descentralizada, como no caso do Metrô de Salvador**, pelas razões já expostas e defendidas repetidamente em itens anteriores.' (peça 259, p. 39-40, grifos nossos)

413. O trecho acima resume o posicionamento expresso ao longo das Alegações de Defesa, evidenciando que a CBTU, sob gestão do Responsável, focou em verificar a existência do orçamento detalhado e das memórias de cálculo cuja exigência foi determinada pelo citado Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário.

414. Junte-se a esse fato as responsabilidades formais da CBTU como interveniente nos processos de licitação, contratação e emissão de Termos Aditivos a contratos objeto de convênios com a CTS apresentadas nos seguintes trechos da peça defensória:

'Verifica-se assim, com inegável facilidade, que a participação da CBTU nos processos de licitação, contratação e emissão de Termos Aditivos a contratos, todos iniciados, conduzidos e arrematados pela CTS, limita-se aos aspectos relativos ao encaixe desses processos aos termos dos convênios, em função da transferência e utilização dos recursos da União pela Convenente, garantindo que nos processos analisados estão presentes, os pressupostos de atendimento das Leis aplicáveis, a obrigatoriedade da aplicação dos recursos em compatibilidade com as ações estabelecidas nos Planos de Trabalho, a correta aplicação dos recursos transferidos para a execução dos objetos dos convênios, a análise das prestações de contas desses recursos e a observação das decisões emanadas dos Órgãos de controle externo como o TCU, CGU e outros, demandados ao executor do projeto, no caso a CTS.' (peça 259, p. 15-16, destaques acrescidos).

'Verifica-se neste art. 116 da Lei 8.666/1993, que não há igualmente a imposição de responsabilidade à concedente de atuar na análise e/ou aprovação técnica de projeto desenvolvido pela Convenente e/ou executora, CTS ou suas contratadas, quando da elaboração dos contratos ou de seus Termos Aditivos, permanecendo a Convenente como responsável pelo desenvolvimento técnico e de planejamento da implantação do projeto. Mais uma vez entendo que a responsabilidade da concedente é limitado ao atingimento do objeto definido nos convênios, andamento de seus Planos de Trabalho, as efetivações das transferências de recursos programados e posterior análise e aprovação das Prestações de Contas apresentadas pela Convenente, em coincidência com as determinações estabelecidas nesses convênios.' (peça 259, p. 20, grifos no original)

415. Além disso, deve ser considerado que o Responsável, conforme nota-se no trecho abaixo, demonstra ter atendido às suas obrigações cuidando, inclusive, de explicitar a aplicabilidade das retenções impostas pela Corte também ao Aditivo em tela, de modo a prevenir eventuais sobrepreços.

'Como já relatado anteriormente, no dia 25/07/2008 foi encaminhada também à CTS, pelo Diretor-Presidente da CBTU, Ordenador das Despesas dos Convênios, a carta CRT/0190-2008/P (Anexo G), relatando a autorização para o prosseguimento do processo de emissão do Termo Aditivo 11 ao contrato CTS N° 01/1999 (SA-01), e orientando à CTS no sentido que '**devendo ser aplicado a esse aditivo as retenções cautelares de que tratam os Acórdãos 2.369/2006, 1.949/2007 e 1.167/2008, todos do Plenário**', garantindo assim qualquer futura necessidade de ressarcimento, correspondente a possíveis diferenças que viessem a ser detectadas com base nos levantamentos de orçamentação do contrato, determinados à CTS, posteriormente realizados pelo DEC.' (peça 259, p. 46, grifos no original)

416. Assim, entendemos que não há como não acatar sua alegação pelo fato de que não pode o Sr. Luiz Alfredo Campos Quintanilha, por suas ações e posição, ser responsabilizado por conduta fora do âmbito de suas reais atribuições no momento.

417. **Conclusão:** Portanto, conclui-se que as alegações do responsável devem ser acatadas, sendo suficiente para isentá-lo da conduta a ele imputada nos autos.

ALEGAÇÕES 19 A 22 - RESPONSÁVEL PEDRO ANTÔNIO DANTAS COSTA CRUZ

418. O Sr. Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (CPF 113.611.405-00) tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 203, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante da peça 293 dos presentes autos.

419. **Alegações**: Inicialmente cabe registrar que o documento com as alegações de defesa deste Responsável trata em seus itens iniciais (peça 293, p. 1-14), da contextualização dos fatos tratando da tempestividade da defesa, da história da instauração desta TCE, de um 'Breve Escorço Histórico do Projeto do Metrô de Salvador', da chegada do Responsável à CTS com seu esforço para atender às determinações do TCU e dos aspectos fáticos da decisão pela assinatura do Termo Aditivo 11 (TA11) relacionados à flagrante necessidade técnica e à obediência ao limite legal de acréscimos contratuais de 25%.

420. Na sequência, nos subitens 5.1 a 5.4 das Alegações de Defesa (peça 293, p. 14-29), o Responsável traça argumentos com o intuito de desconstituir o nexo de causalidade frente à conduta apontada em sua citação, o que passamos a relatar.

421. O responsável inicia essa parte de suas alegações (peça 293, item 5.1, p. 14-15) trazendo em sua defesa trecho da Nota Técnica 1399/DIURB/SFC/CGU-PR, emitida pela Controladoria-Geral da União (CGU), de onde o responsável destacou o seguinte trecho referente à análise favorável da CGU relacionada ao TA11:

'c) Estação Bonocô - **Também vantajosa em termos de preços**, porém inevitável face à mudança da situação da estação, inicialmente prevista em superfície para a situação final em via elevada.

Da mesma forma que nos Elevados Bonocô 2 e 3, na estação Bonocô **estão ausentes os indícios de conluio**.

Também, ao orçarmos as fundações da estação Bonocô elevada a partir da planilha do projeto executivo, **constatamos que os preços estão compatíveis com os referenciais de mercado**'. (peça 293, p. 14-15, destaques no original)

422. E ainda:

‘Em que pese ser o relatório da CGU (Nota Técnica) um opinativo, no âmbito desta Corte, não o é apenas.

Tal relatório é um uma opinião técnica qualificada, cuja substância deve ser apreciada e sopesada.

Não se pode negar que a CGU isenta o Defendente de qualquer prática contrária à lei, à moral ou aos princípios da Administração Pública, atestando, inclusive, que suas decisões estão revestidas de economicidade.

Afirma a CGU, em seu relatório em relação às obras do aditivo No. 11, às fls. 246 verso desta TCE: ‘Não foi constatado sobrepreço nesses serviços’ (peça 293, p.15).

423. Na sequência, no subitem 5.2 (peça 293, p. 16-21), o Responsável apresenta suas alegações na linha de defesa de que foram adotadas as medidas adequadas em atuação diligente, observando-se a não ocorrência de *culpa in eligendo* e *culpa in vigilando*, tendo, inclusive, agido no sentido de se ter por cumpridas as determinações desta Corte com relação à abertura dos preços, nos termos do item 9.3.1.4 do Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário.

424. Apresenta em sua defesa que os preços constantes do TA11 foram analisados pela supervisora Engevix e pela CBTU obtendo a aprovação da última ao termo aditivo conforme estipulado no Convênio. 009/2005/DT.

‘O Defendente, atendendo ao modelo do projeto, compartilhou e submeteu à apreciação todos os orçamentos elaborados pelo Consórcio construtor, bem como toda a documentação apresentada pela contratada Engevix, para a fixação dos preços referentes ao aditivo N°11, que serviu como elemento para a decisão do Defendente, assim como as discussões com a Diretoria de Planejamento - DIPLAN e a Diretoria de Obras - DIROB no âmbito da CTS, quando ficou convencido de que poderia encaminhar à cogestora os preços para análise, tendo recebido da CBTU o seu ‘de acordo’ em 24 de julho de 2008, através da correspondência CRT/070-08/DESAL/DT, que nos diz:

‘Concluídas as análises das áreas técnica e jurídica da CBTU, concluímos que a documentação objeto de análise guarda as condições técnicas e jurídicos à finalidade a que se propõe, respeitando os ditames da Lei 8.666/1993’.

No mesmo sentido é a correspondência do Diretor Presidente da CBTU que afirma:

‘Informamos que, após as avaliações das áreas técnica e jurídico da CBTU, manifestamo-nos favorável a celebração do Termo Aditivo N°. 11 ao Contrato N°. 01/1999-CTS SA-01, com as observações do Gestor/CBTU encaminhadas por intermédio do CRT/070-0B/DESAL/DT, de 24 de julho de 2008’.’ (peça 293, p. 18)

425. Traz ainda, em forma de questionamento:

‘Não seria de se perguntar se a manifestação favorável pelos profissionais especializados de diversos órgãos, sem qualquer questionamento pelos responsáveis pelo controle interno, não seria suficiente, na opinião desta Corte de Contas, para tranquilizar qualquer homem médio, prudente e diligente de que sua decisão está em conformidade com os mais elevados padrões técnicos e os princípios fundamentadores da Administração Pública?’ (peça 293, p. 19)

426. Na sequência, traz novamente o Responsável em sua defesa o parecer da CGU mencionado nos itens 420 e 421 acima afirmando que:

‘O fato da CGU não ter descoberto qualquer indício de sobrepreço no referido aditivo indica a sua inexistência. Acaso exista, é de difícil detecção, vez que o DEC, até o presente, no que se refere ao Defendente, não foi capaz de mensurá-lo ou mesmo demonstra-lo.’ (peça 293, p. 19)

427. E traz ainda menção à jurisprudência desta Casa citando trechos dos Acórdãos 2.540/2009-TCU-Primeira Câmara e 653/2009-TCU-Segunda Câmara no sentido da não responsabilização do gestor máximo da Entidade quando não há indícios de que tenha agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder, quando a responsabilização mostrar-se-ia desproporcional.

428. No subitem 5.3 (peça 293, p. 21-25) alega o Responsável pela legitimidade dos atos decisórios realizados em consonância com o Princípio da Economicidade quando volta à defesa da decisão pela assinatura do TA11 e da importância do seu escopo, ou seja, a construção da Estação Bonocô elevada, no nível dos elevados já então construídos, trazendo novamente as suas ações pelo atendimento dos termos do Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário no que se refere à inclusão de preços unitários e memórias de cálculos destes na documentação do TA11.

429. Concluindo sua defesa pela quebra do nexo de causalidade que o liga ao débito apurado por este Tribunal de Contas, no subitem 5.4 (peça 293, p. 25-29) o Responsável busca demonstrar que suas decisões pela assinatura do TA11 foram acertadas, pois 'Não podia o defendente, então, permanecer inerte frente à situação posta, sob pena de afronta ao princípio da moralidade', dando por 'Acertada a sua decisão de prosseguir o projeto, em face dos princípios constitucionais informadores do Direito Administrativo.' (peça 293, p. 25)

430. Afirma o Responsável também que 'suas decisões foram úteis ao cidadão, vez que permitiram a concreção do projeto do Metrô de Salvador com efetividade, adotadas com a devida velocidade, após a minudente análise de todos os envolvidos' visto que 'Suas decisões fundaram-se em análise do corpo técnico da CTS, da CBTU e da Engevix e no exame da questão jurídica pela CTS e CBTU' (peça 293, p. 26), havendo assim razões suficientes para garantir a economicidade dessas decisões.

431. Por fim pugna o Responsável por demonstrar que não há porque 'negar que o Defendente se comportou normalmente, dentro de padrões éticos e morais apreciados pela comunidade, tomando como conduta os critérios apreciados pelo homem médio cuidadoso. Não um herói, ou um homem ideal, mas sim um homem corrente, em um dado momento histórico, inserido em um ambiente e circunstâncias dominantes.' (peça 293, p.28).

432. Com isso busca demonstrar que não há de se falar em má-fé do Responsável, já que 'nossa opinião seria um equívoco confundir a boa-fé do gestor, que é elemento subjetivo, com a boa aplicação de recursos públicos sob sua responsabilidade, que é elemento objetivo.' (peça 293, p. 29).

433. **Análise:** Inicialmente, embora o Responsável não tenha trazido nas suas alegações ora em análise, mas em atenção aos possíveis efeitos de argumento apresentado pelo Responsável Luiz Alfredo Campos Quintanilha (Alegação 18, analisadas no tópico anterior desta instrução) que, por força do art. 161 do Regimento Interno desta Casa, podem ser estendidos ao Responsável em tela, entende-se que cabe registrar que o RI/TCU determina, no *caput* do art. 171 que 'nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada'.

434. Tal afirmação se faz necessária quando, analisando-se os documentos apresentados pelo Responsável Luiz Alfredo Campos Quintanilha, se confirma que a fundamentação pelo art. 6º, inciso IX, alínea f, da Lei 8.666/1993, como ali alegado, também não é aplicável à conduta apontada para o presente Responsável.

435. Mesmo na presença deste fato entendemos que não se aplica no caso concreto, por força do citado art. 171 do Regimento Interno desta Casa, a nulidade da citação, em função do conteúdo de suas alegações de defesa que comprovam seu entendimento dos fatos e condutas a ele imputados, comprovando que esta deficiência na fundamentação da conduta em nada afetou a sua compreensão, a articulação e a construção de sua defesa.

436. Registre-se também que não se discute na presente TCE a necessidade e a legalidade da alteração introduzida pelo TA11, mas a presença de sobrepreço nesta alteração. A necessidade e a legalidade já foram comprovadas e aceitas por esta Corte como mostra a própria defesa ao citar trecho do relatório que fundamenta o Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário:

‘Eis porque a alteração do projeto básico e de execução da Estação Bonocô, elevada agora ao nível da via anteriormente executada, se mostrava um imperativo categórico, **sob pena de inviabilizar a trafegabilidade dos trens e de prejuízo de todos os recursos já investidos no projeto**. Circunstância conhecida por esta Corte, que assim se pronunciou:

‘158. Algumas alterações são fundamentais para a conclusão do tramo 1. **Ao transformar o trecho em superfície em elevado no Bonocô, a estação não foi objeto da modificação do contrato, permanecendo em nível entre dois elevados, já executados. Por óbvio, existe a necessidade de alterar o projeto e execução da Estação Bonocô transformando-a, também, em elevado, sob risco da descontinuidade da via e a impossibilidade da circulação das trens**.’ ‘ (peça 293, p. 12, grifos no original).

437. Passando, então, à análise dos argumentos apresentados, vemos em primeiro lugar que o Responsável pugna pela isenção de sua responsabilidade, pela inexistência do débito, em função de afirmação encontrada na Nota Técnica N. 1399/DIURB/SFC/CGU-PR emitida pela Controladoria-Geral da União (CGU), de onde foi destacado o seguinte trecho referente à análise favorável da CGU relacionada ao TA11.

‘c) Estação Bonocô - **Também vantajosa em termos de preços**, porém inevitável face à mudança da situação da estação, inicialmente prevista em superfície para a situação final em via elevada.

Da mesma forma que nos Elevados Bonocô 2 e 3, na estação Bonocô **estão ausentes os indícios de conluio**.

Também, ao orçarmos as fundações da estação Bonocô elevada a partir da planilha do projeto executivo, **constatamos que os preços estão compatíveis com os referenciais de mercado**’. (peça 293, p. 14-15, destaques no original)

438. Consultando a citada Nota Técnica e a contextualização da afirmação efetuada, nota-se que essa se refere à não existência de conluio no tema jogo de planilha, e não com referência à existência de sobrepreço referente ao TA11. Na última parte do trecho citado, a afirmação vem da análise feita pela CGU em item anterior do relatório abaixo reproduzido.

‘**d) Estação Bonocô - Elevada**

Foram orçadas as fundações do novo projeto executivo, que subsidiaram o aditivo nos valores Po de:

- Projeto executivo: R$ 90.864,28;
- Obras civis: R$ 1.751.949,24;
- Total: R$ 1.842.813,52;

Não foi constatado sobrepreço nesses serviços.’ (NOTA TÉCNICA N. 1399/DIURB/SFC/CGU-PR, volume 1, p. 246 verso, grifo nosso)

439. Nota-se que o trabalho da CGU abrange apenas e explicitamente a fundação da Estação Bonocô que, mesmo tendo o aditivo sido assinado no valor de R$ 4.852.797,07, constatou-se que seu valor real global era de R$ 7.512.406,04, ou seja, o valor analisado e dito pela CGU como sem sobrepreço representou R$ 1.842.813,52 de um total de R$ 7.512.406,04 restringindo a análise a um universo de apenas 24,5% (vinte e quatro vírgula cinco por cento) do total não sendo estatisticamente representativo do universo em análise.

440. Em outras palavras, a conclusão a que chegou a CGU neste ponto não pode ser estatisticamente estendida ao total do TA11 conforme pretendido pelo Responsável. Assim conclui-se pela insubsistência do presente argumento.

441. Nos demais itens de sua defesa o Responsável orbita, com diferentes prismas de análise, em torno da construção de sua não responsabilização pela correção dos atos perpetrados, alegando, resumidamente, ter ele agido de modo diligente, ter dado cumprimento às determinações desta Corte com relação à abertura dos preços, ter realizado atos decisórios em consonância com o Princípio da Economicidade, ter tomado decisões que fundaram-se em análise do corpo técnico da CTS, da CBTU e da Engevix e no exame da questão jurídica pela CTS e CBTU e ter se comportado normalmente, dentro de padrões éticos e morais apreciados pela comunidade, tomando como conduta os critérios apreciados pelo homem médio cuidadoso em busca de demonstrar que não há de se falar em má-fé do Responsável. Portanto, não caberia a responsabilização do gestor máximo da Entidade quando não há indícios de que tenha agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder, quando a responsabilização mostrar-se-ia desproporcional.

442. Entende-se que tais argumentos possam ser válidos em situação de normalidade na execução contratual, o que não era verídico no momento em que as decisões em tela foram tomadas, senão vejamos.

443. Temporalmente, o TA11 foi assinado em 30/7/2008.

444. De uma análise dos eventos que estavam em curso à época tem-se que, desde 2006, quando da fiscalização tratada no processo TC-007.162/2006-0, já se sabia que a execução do Contrato SA-01 se dava em ambiente de discussão da presença de sobrepreço, o que levou, inclusive, à determinação desta Corte de providências específicas através do Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário e da retenção cautelar de valores representativos por meio do Acórdão 2.369/2007-TCU-Plenário, ambos anteriores às decisões que levaram à assinatura do TA11 nos termos questionados.

445. Além disso, como agravante, deve ser considerado que no momento da aprovação da assinatura do TA11 era claro para o Responsável que esta Corte já havia apontado sobrepreço nos valores praticados no Contrato SA-01, tendo sido, inclusive, dada pela CBTU orientação à CTS no sentido das citadas determinações do TCU de proteção cautelar aplicáveis ao Contrato SA-01 se aplicavam também ao Aditivo, não tendo sido tomadas medidas específicas quanto à necessária análise detalhada dos preços unitários apresentados:

‘Como já relatado anteriormente, no dia 25/07/2008 foi encaminhada também à CTS, pelo Diretor-Presidente da CBTU, Ordenador das Despesas dos Convênios, a carta CRT/0190-2008/P (Anexo G), relatando a autorização para o prosseguimento do processo de emissão do Termo Aditivo 11 ao contrato CTS N° 01/1999 (SA-01), e orientando à CTS no sentido que ‘**devendo ser aplicado a esse aditivo as retenções cautelares de que tratam os Acórdãos 2.369/2006, 1.949/2007 e 1.167/2008, todos do Plenário**’, garantindo assim qualquer futura necessidade de ressarcimento, correspondente a possíveis diferenças que viessem a ser detectadas com base nos levantamentos de orçamentação do contrato, determinados à CTS, posteriormente realizados pelo DEC.’ (peça 259, p. 46, grifos no original)

446. Ora, em um ambiente sabidamente sob suspeita, já com a presença de sobrepreços sendo discutidos e de decisões protetivas cautelares desta Corte, é de se esperar de um gestor envolvido em novas contratações que tome atitudes além das que podem ser consideradas esperadas em um ambiente de total normalidade, como no caso claro das tomadas pelo Responsável em tela.

447.**Conclusão:** No caso concreto o Responsável agiu aquém do que seria uma conduta esperada, podendo ter agido de modo diverso, o que não permite que as alegações apresentadas possam subsistir, concluindo-se não podem ser acatadas.

ALEGAÇÕES 23 A 25 - RESPONSÁVEL ENGEVIX ENGENHARIA S.A.

448. A Empresa Engevix Engenharia S.A. (CNPJ 33.144.940/0001-03) tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 207, tendo apresentado,

tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante das peças 266, 267 e 268 dos presentes autos.

449. **Alegações:** Em sua peça de defesa, no item IV, a responsável volta a aduzir que não está presente nos autos o seu contrato com a CTS, o que ela traz como anexo de sua defesa.

450. A responsável inicia, então, por afirmar que, embora tenha elaborado o estudo orçamentário sobre as obras civis da Estação Bonocô, objeto do Aditivo 11 ao Contrato SA-01, ela 'não firmou referido aditivo sequer como anuente ou opinou pela conveniência de sua formalização, pois essas funções não compunham sua obrigação, de acordo com o Contrato SA-09/2007' (peça 266, p. 10), o que a isentaria da responsabilização em tela.

451. Quando da apresentação do orçamento por ela produzido, a responsável explica também que os aludidos preços foram elaborados amparados nas seguintes premissas, adotadas em razão das orientações recebidas em diversas reuniões realizadas com a CTS e a CBTU:

'- preços de insumos do Sistema Sinapi e coleta de preços de mercado, cujos valores foram retroagidos para a data base do contrato (maio/99);

- valores de mão de obra conforme tabela do SINTEPAV — Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção de Estradas, Pavimentação e Obras de Terraplanagens, Montagem e Manutenção Industrial do Estado da Bahia;

- percentuais de encargos sociais e trabalhistas de 123,34% para mão de obra horista e de 73,67% para mão de obra mensalista;

- administração local das obras orçada como custo direto;

- adoção de BDI de 29%'. (peça 266, p.10)

452. Registre-se que a própria responsável entra em contradição com esta última afirmação quando, na mesma peça, afirma que:

'Não bastasse a aferição de que **a Peticionária não recebeu orientações de quais específicos critérios considerar para análise do orçamento**, releva notar também que a Peticionária não recebeu crédito relativo às obras executadas com base no 11° aditivo, sendo mesmo o valor total do contrato firmado com esta Peticionária inferior ao valor objeto do 11° aditamento,...' (destaque incluído, peça 266, p. 16)

453. Concluindo esta linha argumentativa, a responsável traz evidências de que houve a aprovação de seu trabalho, tanto juridicamente quanto tecnicamente por parte da CTS e da CBTU.

454. Em seguida a responsável passa a comentar sobre o andamento deste processo, e dos demais que tramitam ou tramitaram nesta Corte com análises sobre o Contrato SA-01:

A esmagadora maioria dos exames que têm sido promovidos pelo TCU a respeito do Contrato SA-01 celebrado pela CTS com o Consórcio Metrosal se posiciona no sentido de fortes críticas ao regime de execução adotado para consecução das obras e serviços (*turnkey*), críticas igualmente severas aos critérios eleitos para medição e pagamento dos créditos por serviços executados, enfatizando, em especial, a precariedade do projeto básico e a ausência de orçamento estimativo com quantificação e custos unitários da obra. (peça 266, p. 12-13).

455. Baseado neste fato, afirma que a Engevix não contribuiu para tal estado de coisas e que:

Nenhuma postura sua pode ser remotamente relacionada ao rol de irregularidades que a Corte de Contas sustenta já há tantos anos, com origem no procedimento licitatório que ensejou o Contrato SA-01. O que a Engevix fez foi apenas envidar esforços para, a exemplo do próprio DEC, colaborar com a CTS na solução das adversidades.

Neste mister, a Peticionária enfrentou as mesmas dificuldades que essa E. Corte de Contas está a desafiar. Seu proceder, por óbvio, não significa que a raiz dos problemas experimentados esteja sob sua responsabilidade, inclusive para por ele responder. (peça 266, p. 13).

456. Passa, então, a discutir o escopo contratual de sua relação com a CTS nos seguintes termos:

Citado contrato previa a prestação de serviços de assessoria para fiscalização das obras civis, 'através do acompanhamento físico do contrato de obras, serviços e fornecimentos de bens envolvendo as áreas de obras civis (infra e superestrutura da via permanente, edificações) e fornecimento e instalação de sistema de eletrificação (fornecimento de energia, transformação, retificação e rede aérea) visando assegurar a conformidade com os correspondentes projetos de engenharia e a qualidade dos serviços executados, em conformidade com o Termo de Referência apresentados na Seção 5 da SDP n. SA-17.

O Termo de Referência indicado, por sua vez, atribuiu à Engevix a função de 'Estudar, quando solicitado pela CTS, modificações no Projeto Final de Engenharia, inclusive orçamentos, sempre que necessários.

457. Assim, a responsável busca se isentar da responsabilização que gerou sua citação baseada no escopo contratado, afirmando que:

Não consta também no contrato - aliás, nem poderia constar - previsão de responsabilização da Engevix por valores que não fossem aprovados pelos órgãos de controle da CTS e da CBTU contratados com o Consórcio Metrosal, mesmo porque sequer essa obrigação lhe competia, cabendo à contratante (CTS) deliberar pela conveniência e juridicidade de aditamento das obras e serviços, bem como orientar a Engevix sobre normas específicas aplicáveis aos serviços por ela prestados. (peça 266, p. 15)

A Engevix analisou o orçamento, consoante solicitado pela CTS e refez as planilhas orçamentárias aplicando a legislação brasileira, tanto que adotou para sua elaboração a Tabela Sinapi, prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e alcançou valor inferior ao do Consórcio Metrosal que lhe fora submetido para exame. (peça 266, p. 15)

458. A responsável alega ainda que as suas obrigações contratuais foram cumpridas corretamente e que foi celebrado Termo de Ajuste de Contas e Quitação referente ao seu contrato de supervisão, anexado à sua defesa, e, com isso, houve a aceitação dos trabalhos prestados e o encerramento das suas obrigações advindas do seu contrato de supervisão.

459. Avocando o princípio da eventualidade, a responsável afirma que mesmo que se fosse possível qualquer responsabilização da Engevix por falha no exame do orçamento a ela apresentado, essa falha jamais poderia conduzir ao pedido de ressarcimento do valor do sobrepreço identificado, mas apenas à aplicação de multa contratual por falha na prestação de seu serviço, concluindo que:

Por tratar-se de contrato administrativo regido pela Lei 8.666/1993, as sanções e responsabilidades das contratadas são as nesta lei estabelecidas, que devem estar necessariamente prescritas em contrato, dentre elas prevendo-se exclusivamente a responsabilização do contratado pela inexecução total ou parcial do contrato, ou pelo atraso em sua execução. (peça 266, p. 17)

Do exposto, ainda que se pudesse constatar falha na prestação do serviço contratado com a Engevix de análise de orçamento que lhe foi solicitada, o que também se admite apenas por amor ao debate, a única sanção que poderia ser imputada é a de inexecução parcial, pois inexiste qualquer outra previsão contratual ou legal que ampare o proceder do Tribunal de Contas da União de reclamar a devolução de valores de pessoa que sequer os recebeu com base em erro na prestação de serviço. (peça 266, p.18)

460. Finalmente, concluindo essa linha de argumentação, a responsável afirma que há a falta de nexo de causalidade entre o dano afirmado e os atos praticados pela Engevix, pois:

... para que se pudesse cogitar da responsabilidade civil desta Peticionária sobre o sobrepreço aventado na celebração do 11° Aditivo imprescindível seria a aferição de que houve culpa da Engevix na análise promovida sobre o orçamento e também que efetivamente houve dano ao erário.

A hipótese examinada neste processo, contudo, não se amolda a qualquer daquelas de responsabilização civil, pois não houve negligência, imperícia ou imprudência da Peticionária. (peça 266, p. 19)

461. Conclui, assim, a sua defesa no item referente à busca da negação do nexo de causalidade baseada nas obrigações contratuais trazendo ainda pronunciamento desta Corte, **em caso não identificado**, mas que somente pelo trecho apresentado já se pode concluir pela sua não aplicação ao presente caso, haja visto tratar-se de análise de caso concreto onde há o afastamento da responsabilidade solidária da Empresa em função da irregularidade analisada se referir à liberação dos pagamentos pelo Gestor sem relação com as retiradas efetuadas nas contas do convênio, conduta que não se relaciona, diferentemente do presente caso, com qualquer ação da Empresa.

462. Na sequência a Responsável traz a argumentação de que a Controladoria-Geral da União (CGU) já teria promovido análise sobre o orçamento elaborado por ela, concluindo pela sua aprovação ao afirmar que:

Mais adiante, na página 98 de 121 da mesma Nota Técnica, no tópico c) que trata especificamente da Estação Bonocô, a CGU afirma que '**Da mesma forma que nos Elevados Bonocô 2 e 3, na estação Bonocô estão ausentes os indícios de conluio**' e '**Também, ao orçarmos as fundações da estação Bonocô elevada a partir da planilha do projeto executivo**, constatamos que os preços estão compatíveis com os referenciais de mercado'. (destaques no original, peça 266, p. 50)

463. Complementando as alegações que buscam o rompimento do nexo de causalidade, a Responsável apresenta no item VII de sua peça defensória suas razões para a impugnação da responsabilidade solidária a ela atribuída.

464. Nessa linha, a Responsável alega que a responsabilidade solidária deriva de lei ou contrato, consoante artigo 265 do Código Civil, afirmando, como base de sua alegação, não ser esse o caso presente:

A prescrição legal referenciada obriga à verificação sobre a existência de norma contratual ou legal que autorize responsabilizar a Engevix pelos pagamentos realizados pela Administração Pública ao Consórcio Metrosal relativos ao 11° aditivo de forma solidária, e obriga também à conclusão de que essa norma inexistente, eis que o artigo 8° da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União não imputa a terceiros, que não sejam parte do contrato, responsabilização solidária, exceto com relação às autoridades administrativas que não adotem as medidas cabíveis para apuração dos fatos e responsáveis:

[...]

Esse também o conteúdo do artigo 16, § 2° do mesmo diploma legal, que confirma a fixação de responsabilidade solidária de terceiro **apenas** se este for contratante ou parte interessada na prática do ato caracterizado como danoso ao erário.

[...]

A atuação da Engevix no caso, como se viu, decorre de mero cumprimento de obrigação contratual fixada no contrato SA-09/07, distinto e independente do Contrato celebrado entre o Consórcio Metrosal e a CTS, inexistindo, pois, qualquer interesse da Peticionária na celebração do

Aditivo. Inexistiu, também, qualquer vantagem a ela atribuída pela formalização desse instrumento, o que exclui a possibilidade de responsabilização solidária. (grifo no original, peça 266, p. 51-52).

465. **Análise:** Com relação à ausência do contrato entre a Responsável e a CTS no processo, registre-se apenas que este e os demais documentos considerados importantes pela Engevix foram agregados aos autos como parte da defesa apresentada e que este era o momento processual adequado para tal.

466. Dado o conjunto de alegações apresentadas pela Responsável, para sua avaliação entendemos que cabe inicialmente uma pequena análise conceitual sobre o escopo contratado, o papel da Supervisora e suas implicações e consequências pelos atos efetuados sob esta égide contratual. Tal se faz necessário para que se entenda os posicionamentos adotados nesta análise.

467. Iniciemos pela transcrição do escopo do Contrato SA-09 (peça 268, p. 271-305)

...

CONSEQUENTEMENTE, as Partes deste acordo concordam que:

1. Os documentos anexos farão parte integrante deste Contrato:

(a) Condições Gerais do Contrato;

(b) Condições Especiais do Contrato;

(c) Os seguintes Apêndices:

Apêndice A: **Descrição dos Serviços**.

... (grifo nosso, peça 268, p.276)

468. Como o escopo só faz referência a documento anexo ao Contrato, e como a Responsável não forneceu o documento 'Apêndice A', esta análise passa a ser feita a partir do Termo de Referência apresentado (peça 268, p. 217-229), base legal do contrato assinado.

469. Esta visão se baseia em afirmação encontrada no edital de licitação, onde se encontra:

IV. APÊNDICES

APÊNDICE A - DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS

Ver Termo de Referência, Seção 5, da SDP SA-17 [**documento (d) anexo ao Termo de Contrato**].

APÊNDICE B - RELATÓRIOS

Ver Termo de Referência, Seção 5, da SDP SA-17 [documento (d) anexo ao Termo de Contrato].

APÊNDICE C - PESSOAL CHAVE E SUBCONTRATADOS

Ver Quadros 3E, 3F e 4D da Proposta da Consultora [documento (e) anexo ao Termo de Contrato]. (grifos nossos, peça 268, p. 269).

470. Então passemos a determinar o escopo contratual a partir do que determina o citado Termo de Referência.

01 — OBJETIVO E FINALIDADE

O presente Termo de Referência tem por objetivo especificar e estabelecer as diretrizes e condições a serem observadas na elaboração de proposta para a prestação dos Serviços de Fiscalização e Supervisão das Obras Civis e de Sistemas Fixos para implantação do Metrô da Cidade de Salvador, através do acompanhamento físico do contrato de obras, serviços e fornecimentos de bens envolvendo as áreas de obras civis (infra e superestrutura da via permanente e edificações) e fornecimento e instalação de sistema de eletrificação - fornecimento de energia, transformação, retificação e rede aérea), visando assegurar a conformidade com os correspondentes projetos de engenharia e a qualidade dos serviços executados.

A **finalidade principal dos serviços** de Supervisão Técnica das Obras **é o de fiscalização, acompanhamento e controle técnico dos processos de implantação** da ligação Metroviária

Lapa/Acesso Norte, de modo a assegurar que o Empreendimento esteja sendo implantado de maneira eficiente e eficaz, dentro do orçamento e cronograma, de conformidade com os documentos de contratação de bens e serviços, com as especificações técnicas e com os critérios básicos dos projetos. (grifos nossos, peça 268, p.219)

03 - CONDIÇÕES GERAIS PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

3.1 - As atividades de supervisão das obras deverão ser realizadas por engenheiros e técnicos da equipe da CONTRATADA, que deverá ser sediada em escritório a ser cedido pela CONTRATANTE.

...

3.4 - A CONTRATADA caberá a responsabilidade pela perfeita execução dos serviços a cargo da construtora cujas atividades lhe compete fiscalizar, transmitindo recomendações, instruções, solicitações e decisões sobre questões técnicas, como prepostos da CONTRATANTE, na implantação do Projeto dentro de suas atribuições.

...

3.7 - A CONTRATADA manterá durante todo o prazo de prestação dos serviços, o pessoal que constitui as equipes de trabalho, nas quantidades autorizadas e aprovadas pela CONTRATANTE, bem como os equipamentos indispensáveis à execução dos serviços dentro dos padrões técnicos normalmente exigidos em serviços dessa natureza.

3.8 - A CONTRATANTE reserva-se ao direito de pedir o afastamento imediato de qualquer componente da equipe da CONTRATADA que, em sua opinião, seja prejudicial ao bom andamento dos serviços.

...

04 - ATRIBUIÇÕES DA CONTRATADA

4.1 - Fornecer os elementos da equipe técnica básica e equipamentos, em condições de estabelecer um sistema de controle e acompanhamento dos projetos e obras capaz de prevenir e assegurar, em tempo, ações que possam eliminar ou diminuir os desvios e impactos negativos de ocorrências no decorrer das obras;

4.2 - Orientar os serviços a serem executados pela Construtora;

4.3 - Diligenciar no sentido de ser rigorosamente cumprido o Projeto Final de Engenharia, identificando modificações não aprovadas, que possam acarretar reflexos negativos na qualidade dos serviços;

4.4 - Verificar a execução dos ensaios de controle e de padrão de qualidade;

4.5 - Estudar, quando solicitado pela CTS, modificações no Projeto Final de Engenharia inclusive orçamentos, sempre que necessárias;

4.6 - Analisar e dar solução adequada a todos os problemas que surgirem durante a execução das obras e serviços;

4.7 - Assegurar, dentro de suas atribuições, o ritmo das obras e serviços em consonância com o cronograma de execução aprovado;

4.8 - Informar permanentemente a CTS todos os aspectos importantes do andamento das obras e serviços, em especial os relacionados, à alteração dos custos do empreendimento, a qualidade dos produtos e serviços consoante as especificações;

4.9 - Analisar, aprovar e responsabilizar-se pelas medições mensais dos serviços executados pela Construtora. (grifos acrescidos, peça 268, p.220-221).

471. Ora, é fácil se notar que a contratação de uma supervisora com o escopo apresentado se dá por necessidade de mão de obra por parte da CTS, que não dispõe de pessoal ou equipamentos suficientes para um perfeito acompanhamento da obra, inclusive **colocando como atribuição da supervisora agir em seu nome**, como, por exemplo, explicitado nos itens 3.4, 4.2, 4.6 e 4.9 acima transcritos.

472. Corroboram esta interpretação os itens 3.1, 3.7, 3.8 e 4.1, que são exemplos de itens que dispõe sobre a composição da equipe, a dedicação exclusiva, a remuneração integral por tempo de serviço prestado (homem x hora) e as regras próprias para troca de pessoal, todas sob controle da CTS.

473. Partindo-se, então, deste universo, é claro que a supervisora, antes de mera prestadora de informações, é, contratualmente, um braço operacional efetivo da CTS, e, nominalmente, responsável direta pelo bom andamento da obra e, assim, pela manutenção dos projetos aprovados, dos cronogramas e, principalmente do orçamento da obra, **exercendo, assim, por força contratual, atribuições originárias de um agente público** quando na execução deste escopo contratual, e não uma figura à parte.

474. Assim, **exercendo atribuições originárias de um agente público**, responsável por um escopo que a coloca, dentro dos limites de responsabilidade assumidas, como gestora pública, a atuação da supervisora a coloca claramente sob jurisdição do TCU e corresponsável pelo sucesso ou insucesso do empreendimento supervisionado.

475. Trata-se, portanto, e ao contrário do afirmado pela Responsável, dos efeitos de uma relação contratual conexa às relações contratuais geradas pelo Contrato SA-01, o que a coloca como responsável solidária com relação aos efeitos que seus atos, lastreados no Contrato SA-09/07, causem no ambiente jurídico do Contrato SA-01, foco desta TCE.

476. Aplicam-se no presente caso, para análise do comportamento da supervisora, suas decisões e contribuições para o empreendimento, ou seja, de seu relacionamento com a Administração Pública no que tange a possíveis efeitos danosos causados ao erário público, as regras impostas pela Carta Magna, art. 70 a 75, e pela Lei 8.443/1992, em especial pelo ditado em seu art. 1º, inciso I. Este dispositivo enquadra como jurisdicionado do TCU os 'demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário'.

477. Desta constatação advém, então, a conclusão de que não merece prosperar a alegação da Responsável de que somente as sanções da Lei 8.666/1993 poderiam ser aplicadas ao caso.

478. Resumidamente, pode-se, então, afirmar que a Responsável, pelas responsabilidades impostas pelo escopo de seu contrato, como braço operacional da CTS, ou seja, **exercendo, por força contratual, atribuições originárias de um agente público**, tem responsabilidade solidária com relação aos possíveis efeitos danosos causados ao erário pela contratação baseada no orçamento por ela produzido, quedando que não podem prosperar seus argumentos contra tal responsabilização.

479. De mais, os efeitos danosos ao erário causados pelo sobrepreço presente no Aditivo 11 não existiriam, na forma que ali se encontram, não fosse a sua presença na peça produzida pela Responsável.

480. Passando, então, à análise do argumento pela isenção de sua responsabilidade, pela inexistência do débito, em função de afirmação encontrada na Nota Técnica N. 1399/DIURB/SFC/CGU-PR, emitida pela Controladoria-Geral da União (CGU), de onde foi destacado parcialmente o seguinte trecho referente à análise favorável da CGU relacionada ao TA11.

> c) Estação Bonocô - Também vantajosa em termos de preços, porém inevitável face à mudança da situação da estação, inicialmente prevista em superfície para a situação final em via elevada.
>
> **Da mesma forma que nos Elevados Bonocô 2 e 3, na estação Bonocô estão ausentes os indícios de conluio**.
>
> **Também, ao orçarmos as fundações da estação Bonocô elevada a partir da planilha do projeto executivo**, constatamos que os preços estão compatíveis com os referenciais de mercado. (peça 266, p. 50, grifos no original)

481. Consultando a citada Nota Técnica e a contextualização da afirmação efetuada, nota-se que essa se refere à não existência de conluio no tema jogo de planilhas, e não com referência à existência

de sobrepreço referente ao TA11. Na última parte do trecho citado, a afirmação vem da análise feita pela CGU em item anterior do relatório, abaixo reproduzido.

d) Estação Bonocô - Elevada

Foram orçadas as fundações do novo projeto executivo, que subsidiaram o aditivo nos valores Po de:

- Projeto executivo: R$ 90.864,28;
- Obras civis: R$ 1.751.949,24;
- Total: R$ 1.842.813,52;

Não foi constatado sobrepreço **nesses serviços**. (NOTA TÉCNICA N. 1399/DIURB/SFC/CGU-PR, volume 1, p. 246 verso, grifos nossos)

482. Nota-se que o trabalho da CGU abrange apenas e explicitamente a fundação da Estação Bonocô que, mesmo tendo o aditivo sido assinado no valor de valor de R$ 4.852.797,07, constatou-se que seu valor real global era de R$ 7.512.406,04, ou seja, o valor analisado e dito pela CGU como sem sobrepreço representou R$ 1.842.813,52 de um total de R$ 7.512.406,04 restringindo a análise a um universo de apenas 24,5% (vinte e quatro vírgula cinco por cento) do total, não sendo estatisticamente representativo do universo em análise.

483. Em outras palavras, a conclusão a que chegou a CGU neste ponto não pode ser estatisticamente estendida ao total do TA11 conforme pretendido pela Responsável. Assim, conclui-se pela insubsistência do presente argumento.

484. Quanto aos argumentos apresentados pela Responsável, com relação à aprovação do seu trabalho pelo Consórcio, e mesmo com relação à celebração de 'Termo de Ajuste de Contas e Quitação' registrando a aceitação dos trabalhos e o encerramento das obrigações, não há que se falar, enquanto houver dano ao erário identificado como consequência dos serviços prestados, em cessação da responsabilidade da Engevix com relação a esse dano, como no presente caso, não podendo prosperar tais linhas argumentativas.

485. Restam ainda dois argumentos manejados pela Responsável em seu conjunto defensório: Que não existe 'responsabilidade civil, pois não houve negligência, imperícia ou imprudência; e que, segundo o código civil, no presente caso não existe responsabilidade solidária.

486. Engana-se a Responsável.

487. Em ambos os casos a Responsável busca em sua defesa a aplicação do Código Civil no presente caso concreto, ao qual, de acordo com os normativos vigentes o referido código não se aplica, a não ser de modo subsidiário. Tanto a Carta Magna quanto a Lei 8.443/1992, a Lei Orgânica desta Corte de Contas regem as relações e atos 'daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário'. Não se trata portanto da figura da 'responsabilidade civil', além do que a responsabilidade solidária é definida nos art. 12, inciso I e no art. 16, § 2º, ambos da citada lei 8.443/1992. Como há tratamento específico na legislação aplicável, não há que se falar na aplicabilidade do Código Civil tal qual proposto pela Responsável, motivo pelo qual não podem prosperar tais argumentos.

488. **Conclusão:** Conclui-se do exposto que não se podem acatar os argumentos apresentados pela Responsável.

ALEGAÇÃO 26 - RESPONSÁVEL NORONHA ENGENHARIA S.A.

489. A Empresa Noronha Engenharia S.A. (CNPJ 33.451.311/0010-17) tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 209, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante da peça 334 dos presentes autos.

490. **Alegações:** Em sua peça de defesa, no item III, a responsável funda sua defesa com relação ao que denomina 'Ausência de Responsabilidade Legal ou Contratual da Empresa e Presunção de Legitimidade dos Atos Administrativos' resumidamente em três pontos, a saber:

'As obrigações da Empresa se restringiam a uma análise puramente técnica das alterações propostas, ou seja, se a proposta de serviços e seus respectivos quantitativos estavam adequados à finalidade pretendida com a ordem de alteração.' (peça 334, p.11)

'O processo era encaminhado, já contendo os projetos de alteração para análise da Noronha, que, conforme é de praxe no mercado, avaliava-os (i) utilizando-se dos preços contratuais para os serviços já existentes no contrato e (ii) utilizando-se de cotações para aferir o preço de mercado daqueles serviços ainda não constantes do contrato,' (peça 334, p.11)

'A análise de mercado se restringiu aos itens novos, isto é, serviços não previstos na planilha original do contrato, para os quais era inevitável a realização de cotações de mercado.' (peça 334, p. 14)

'Os contratos administrativos, como atos administrativos que são, gozam de presunção de legitimidade, atributo pelo qual se reputam válidos e conformes ao direito todos os atos praticados pela Administração Pública, até que haja decisão contrária, seja em esfera administrativa, seja judicial.

Em virtude disso, não há cabimento ou qualquer sentido em se exigir da Noronha Engenharia que, diante de um contrato regularmente celebrado entre a CTS e o Consórcio Metrosal, viesse a questionar a validade dos preços constantes deste Contrato.

Mesmo porque, até o momento da celebração do último aditivo contratual analisado pela Noronha Engenharia não havia qualquer indicio de irregularidade destes preços.' (peça 334, p.15)

491. Assim, conclui a Responsável que 'não há que se falar em irregularidade na conduta da Noronha Engenharia, na medida em que (i) a celebração de termos aditivos conforme os preços contratados decorre de exigência legal já ratificada pela jurisprudência do TCU, (ii) o Contrato SA-01 goza de presunção de legitimidade, como todo e qualquer ato administrativo e (iii) não havia, durante a atuação da Noronha Engenharia, nenhum indício que sugerisse afastar essa presunção' (peça 334, p. 16).

492. **Análise:** Novamente trata-se de responsabilização de Empresa contratada pela Administração (CTS) para prestar serviço de supervisão e, em seu nome, desempenhar funções específicas de responsabilidade da CTS no acompanhamento da obra, inclusive com a análise de orçamentos de mudanças que sejam introduzidas no processo como é o presente caso.

493. Logicamente, também neste caso por força contratual, a Responsável, ao fornecer mão de obra controlada pela CTS para a execução de atribuições da CTS, se coloca em posição equiparada a agente público, assumindo assim a responsabilidades sobre os efeitos de suas decisões na função de elaboração de orçamento para aprovação de aditivo contratual, sujeitando-se aos ditames da Lei 8.443/1992.

494. É clara a jurisprudência desta Casa quanto à responsabilização solidária do orçamentista, quando em seu produto há a eventual presença de sobrepreço que, inadvertidamente, leva à presença de superfaturamento na execução do contrato, como no presente caso.

495. Por outro lado, em suas alegações a Responsável deixa claro que seus pareceres seguiram sempre uma metodologia que respeitou as condições existentes no contrato, só buscando preços no mercado e montando assim suas considerações quando o item proposto pelo Consórcio não era contemplado no contrato.

496. Sob esse aspecto, cabe razão à responsável.

497. **Conclusão:** Assim, conclui-se pelo acolhimento parcial das alegações da Responsável, ficando sua responsabilidade pelo dano ao erário causado restrita apenas a eventual sobrepreço nos itens por ela cotados e que será ainda calculado nesta instrução na parte em que serão determinados os montantes dos sobrepreços considerando-se as alegações específicas levantadas por diversos responsáveis quanto à base de cálculo (Orçamento do DEC) e à metodologia utilizada no cálculo dos danos imputados a esses responsáveis.

498. Vencidos, assim, os argumentos apresentados pelos responsáveis citados e que foram classificados, pelos efeitos buscados, em **argumentos pela negativa do nexo de causalidade**, de caráter pessoal, e como resumo do até aqui exposto, registra-se suscintamente as conclusões que advieram das análises das argumentações de caráter pessoal apresentadas pugnando **pela negativa do nexo de causalidade** e que pela sua natureza buscam, de algum modo, a isenção de responsabilidade dos citados neste processo com relação às condutas apontadas nas citações autorizadas pelo Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário.

Citado	Análise dos Argumentos	Situação
Ivan Carlos Alves Barbosa	Rejeitados	Responsabilizado
Carlos Von Beckerath Gordilho	ACATADO	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
José Geraldo Araújo Teixeira	ACATADO	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
João Luiz da Silvo Dias	ACATADO	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	Rejeitados	Responsabilizado
Flávio Mota Monteiro	Rejeitados	Responsabilizado
Janary Teixeira de Castro	ACATADO PARCIALMENTE	Responsabilizado pelos efeitos dos preços orçados para itens novos
Luiz Roberto Castilho de Souza	ACATADO	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Luiz Alfredo Campos Quintanilha	ACATADO	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Pedro Antônio Dantas Costa Cruz	Rejeitados	Responsabilizado
Engevix Engenharia	Rejeitados	Responsabilizada
Noronha Engenharia	ACATADO PARCIALMENTE	Responsabilizada pelos efeitos dos preços orçados para itens novos

499. Assim, completa-se a análise dos argumentos referentes à responsabilização direta dos citados nos termos do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, pois, dos argumentos apresentados nas alegações de defesa, resta apenas a análise dos argumentos que se relacionam com os valores imputados, o método de cálculo e a validade do orçamento paradigma (orçamento do DEC), objetos das demais argumentações apresentadas nas diversas defesas **e, portanto, não mais discutem a responsabilização dos citados, apenas o** *quantum* **dos débitos apontados**.

ALEGAÇÕES CLASSIFICADAS COMO NEGATIVAS DOS VALORES IMPUTADOS

500. A partir deste ponto, já analisadas e determinadas as responsabilidades de cada um dos responsáveis citados, adentramos a análise dos argumentos apresentados pelos responsáveis e que foram trazidos aos autos com o intuito de questionar os valores apontados, a metodologia de cálculo ou o orçamento feito pelo DEC e que é utilizado neste caso concreto como orçamento paradigma.

501. Cabe registrar que não se espera, pela análise dos valores envolvidos e a menos que se determine a não existência do dano ao erário apontado, que desta fase resultem conclusões capazes de isentar os responsáveis dos efeitos de suas condutas.

Alegação 27 - Equívocos na Metodologia Empregada por esse TCU e da Desconsideração dos Princípios da Globalidade e da Primazia da Realidade

502. Argumento apresentado pelos responsáveis abaixo listados e já identificados nessa instrução, que tomaram ciência dos ofícios que lhes foram individualmente remetidos, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme peças relacionadas integrantes dos presentes autos.

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
9.1.1	Ivan Carlos Alves Barbosa	0192/2013	183	19/03/2013	218	290
9.1.6 + Incidental 03	Luiz Fernando Tavares Vilar	0198/2013	192	21/03/2013	226	297
		0215/2015	526	13/04/2015	531	537
9.1.7	Paulo Antônio Santos Macedo	0199/2013	194	21/03/2013	222	298
9.1.8	Nestor Duarte Guimarães Neto	0200/2013	196	21/03/2013	227	299
9.1.9 + Incidental 03	Janary Teixeira de Castro	0201/2013	198	21/03/2013	235	296
		0214/2015	527	15/04/2015	532	536

503. As peças defensórias dos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto e Janary Teixeira de Castro, com relação aos argumentos pela existência de equívocos na metodologia empregada por esse TCU e da desconsideração dos princípios da globalidade e da primazia da realidade, são absolutamente idênticas, em forma e conteúdo, demonstrando autoria única.

504. A peça do responsável Luiz Fernando Tavares Vilar, também de mesma autoria que as anteriores, apresenta uma pequena diferença com as demais, ao não incluir um único parágrafo que pelo seu conteúdo em nada altera a defesa do citado Responsável, pois apenas sintetiza a primeira das linhas argumentativas apresentadas, também presente na peça deste Responsável:

‘Se a adoção de preços posteriores à celebração do contrato, com sua consequente retroação, se mostra ineficaz quando adotada pela empresa Proficenter, não há razão lógica para se concluir que com o orçamento elaborado pelo DEC se teriam resultados diversos.’ (peça 290, p.76)

505. Assim, considerando de modo integrado, complementar em suas alegações, os efeitos deste parágrafo serão considerados na análise como se presente em todas as defesas. Em função da igualdade entre as peças defensórias, as referências serão, assim, feitas apenas à peça 290, a primeira do conjunto acostada aos autos.

506. **Alegações:** Os responsáveis trazem em primeiro lugar o argumento de que, em função dos preços orçados pelo Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro (DEC), contratado pela CTS para o atendimento de determinação desta Corte para apresentação de preços unitários para todo o Contrato SA-01, são apresentados na base de 2011 tornando necessária a retroação desses à base contratual, ou seja, maio/1999, e que o uso das cláusulas contratuais a fim de retroagir esses preços é um método inadequado.

507. Argumentam, para tanto, que a inadequação deste método foi afirmada pelo próprio TCU ao questionar a validade do orçamento elaborado pelo Consórcio Metrosal, onde indica que a *'Proficenter optou por aditar preços referenciais com data base bem posteriores a do contrato e retroagi-las, embora existisse previsão dos serviços em tabelas do Sicro com referência temporal mais próxima a data base do orçamento avençado (maio/1999)*'. (grifo no original, peça 290, p. 76).

508. Concluindo esta linha argumentativa, os responsáveis afirmam que:

'Se a adoção de preços posteriores à celebração do contrato, com sua consequente retroação, se mostra ineficaz quando adotada pela empresa Proficenter, não há razão lógica para se concluir que com o orçamento elaborado pelo DEC se teriam resultados diversos.

Para poder comparar, de forma adequada, o orçamento do vencedor da licitação com o orçamento referencial do DEC, seria necessária a aplicação das mesmas premissas de plano de trabalho, prazos, além de metodologias executivas similares à aplicada no orçamento do consórcio contratado. Somente a partir de uma abordagem dessa natureza seria possível nivelar os procedimentos e, com isso, tomar compatíveis os dois documentos.' (peça 290, p.76-77)

509. Passam, então, a questionar o uso dos preços referenciais do Sicro 3 como base no orçamento do DEC, afirmando que:

'... **se trata de índice NÃO OFICIAL e ainda em estágio de implementação, motivo pelo qual não pode, nem agora e com menor razão na época da contratação, ser considerado referencial para fins de avaliação do presente empreendimento. Não sendo, portanto, um referencial aplicável, resulta clara a inadequação de seu uso, no caso concreto, pela r. equipe de auditoria desse TCU**.' (grifos no original, peça 290, p. 77).

510. Como terceira linha argumentativa, os responsáveis alegam que a metodologia adotada:

'... diferentemente do alegado por esse Tribunal de Contas da União, apresenta notórias distorções, seja em decorrência do longo período transcorrido entre a data de celebração do contrato e elaboração do orçamento pelo DEC, período em que se operaram sensíveis diferenças de mercado, cambiais etc., seja pela desconsideração das condições efetivas da execução da obra.' (peça 290, p.77)

511. Nesta linha são citados alguns exemplos que causariam distorções em função do próprio comportamento dos preços de mercado ao longo do tempo, afirmando que 'Tais flutuações de preços devem ser levadas em consideração, sob pena de se produzirem, como ocorreu no presente caso, resultados distorcidos' (peça 290, p. 77).

512. Na sequência, os responsáveis afirmam que no orçamento do DEC não foram considerados aspectos da realidade da obra pois, 'a mera utilização de referenciais, sem a consideração da realidade da obra, como feita no presente caso, não é capaz de refletir as reais condições de mercado que balizam a contratação' (peça 290, p.78).

513. Neste ponto, a peça de defesa aponta itens específicos do orçamento do DEC, a título exemplificativo, que, segundo seu entendimento, torna-o superficial e incapaz de registrar adequadamente os custos da obra, concluindo que:

‘Os exemplos acima relacionados - e que demonstram a superficialidade e inadequação da avaliação ora realizada - trazem significativos impactos à avaliação da obra, distorcendo, sem dúvidas, a avaliação dessa C. Corte quanto à existência de um suposto sobrepreço.’ (peça 290, p. 79)

514. Em nova linha argumentativa, os responsáveis chamam em sua defesa uma alegada violação do chamado Princípio da Primazia da Realidade, baseado em doutrina de SAAD, Amauri Feres, in ‘Notas sobre o regime jurídico da precificação de obras pública’, Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n. 111, p. 64-83, mar. 2011, p. 75, onde se afirma que:

‘Para a aplicação da regra contida nas leis orçamentárias, é obrigatória a observância do seguinte: os referenciais impostos por lei (Sinapi, Sicro ou qualquer outro) só são válidos como critérios de limitação de preços se, e somente se, os custos unitários neles detalhados corresponderem *‘in concreto’* aos preços de mercado ao tempo, região e escala considerados para a contratação e execução contratual, em condições de risco semelhantes.’ (peça 290, p. 79)

515. Considerando-se, assim, que ‘as peculiaridades de cada obra ou serviço devem ser levadas em conta quando da análise dos seus preços em comparação com os mencionados referenciais: fatores como condições geográficas, topográficas, geológicas, de produtividade entre outros’ (peça 290, p. 79).

516. Continuando, os responsáveis passam a apresentar sua última linha argumentativa, a da desconsideração do chamado Princípio da Globalidade no presente caso, o qual, segundo afirmação dos responsáveis, norteia a análise das obras públicas efetuadas pelo TCU, cuja observância requer do avaliador não somente uma análise detida dos preços unitários praticados no contrato, mas também uma avaliação da obra a partir do seu panorama global.

517. Este segundo princípio arrolado, também da mesma lavra que o anterior (Amauri Feres Saad, ‘Notas sobre o regime jurídico da precificação de obras pública’, p. 73) diz que:

‘... não basta que um ou alguns itens da planilha orçamentária apresentem preços superiores aos dos referenciais (Sinapi, Sicro ou qualquer outro considerado) empregados: a existência ou não de preços excessivos somente é aferível em termos globais. Ou seja, desde que realizada a imprescindível comparação entre os itens da planilha orçamentária que são inferiores aos dos referenciais com o preço daqueles que são superiores’. (grifos no original, peça 290, p. 81)

518. Nesta linha, os responsáveis apresentam, no trecho abaixo, os motivos para a alegada violação, dizendo que:

‘... o trabalho afinal implementado pelo DEC resultou incompleto, conforme é mais uma vez ressaltado pelo dito Relatório da CTS, no seguinte ponto:

‘A Comissão de Recebimento entende que o DEC deve elaborar o orçamento dos serviços e fornecimentos do contrato SA-12, bem como do sistema de energia do contrato SA-O1, conforme estabelece o Acórdão, apresentando a pesquisa de preços dos materiais e as Composições de Preços Unitários’.

A própria equipe técnica desse TCU menciona o fato da sua avaliação não considerar tal princípio quando afirma que ‘foi realizado exame mediante amostragem nas composições de preços e levantamento de quantitativos fornecidos pelo Exército’ ou, ainda, quando destaca que ‘a comparação de preços se dará, não serviço a serviço, até mesmo pela ausência desse detalhamento em grande parte dos orçamentos, mas sim etapa a etapa ou subetapa da obra’.’. (peça 290, p. 80-81)

519. A partir deste ponto os responsáveis passam a arrolar decisões anteriores desta Corte que corroborariam sua linha argumentativa, citando trechos do Acórdão 170/2000-TCU-Plenário, do

Acórdão 388/2004-TCU-Plenário e do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário que em linhas gerais pugnam pela apuração do débito pela comparação do preço global orçado ou contratado com preço de mercado e não em função de parcelas específicas do objeto (itens de serviço tomados isoladamente).

520. Registre-se que, embora trazido em defesa dos responsáveis, o próprio trecho do Acórdão 388/2004-TCU-Plenário transcrito na peça defensória traz o risco inerente a este processo, já tratado na jurisprudência desta Corte de Contas sob o título de 'Jogo de Planilha':

> É cediço o entendimento deste Tribunal que, estando o preço global no limite aceitável dado pelo orçamento da licitação, as discrepâncias de preços existentes, devido à ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se realizam aditivos em que são acrescidos quantitativos para itens de serviço cujos valores eram excessivos em relação aos demais licitantes e suprimidas as quantidades daqueles itens cujos preços eram vantajosos para a administração contratante. (TCU Acórdão 388/2004-Plenário. TC-005.52812003-6. Relator Min. Walton de Alencar. sessão de 07.04.2004).

521. Como já discutido fartamente ao longo deste processo, o Contrato SA-01 sofreu diversos aditivos com grande impacto, inclusive, no escopo contratado, e não havia critérios de aceitabilidade de preços unitários, ou mesmo grande parte dos preços unitários, buscados esses no orçamento feito pelo DEC.

522. Finalmente, os responsáveis passam a comparar os valores pagos pelas obras do Metrô de Salvador com casos de contratações internacionais apresentando obras que variam de US$ 16,1 milhões a US$ 329,9 milhões por quilômetro, alegando que o valor calculado por eles de R$ 54 milhões a R$ 65 milhões por quilômetro gastos neste empreendimento seriam razoáveis, e concluem sua defesa com relação aos argumentos pela existência de equívocos na metodologia empregada por esse TCU e da desconsideração dos princípios da globalidade e da primazia da realidade afirmando que:

> 'Destarte, por qualquer ângulo que se avalie a questão, a conclusão que se extrai é no sentido da inadequação da metodologia utilizada por esse Tribunal para a avaliação das obras do Metrô de Salvador, seja pela inadequação da metodologia empregada pela equipe técnica, seja pela desconsideração de fatores necessários a sua avaliação, motivo pelo qual, uma vez mais, devem ser afastados os indícios de irregularidade apontados'. (destaques no original, peça 290, p. 85-86).

523. **Análise:** Lembrando que os argumentos apresentados e analisados nesta etapa buscam de algum modo a impugnação dos valores apontados nas citações, não a isenção das responsabilidades apontadas nas condutas citadas, passemos aos argumentos apresentados.

524. As alegações de defesa apresentadas pelo Responsável na busca de invalidar a metodologia de cálculo utilizada até aqui neste processo passam por sete linhas argumentativas de cunho conceitual (retroação dos preços, uso do Sicro 3, orçamento base fora da realidade da obra, violação ao Princípio da Primazia da Realidade, violação ao Princípio da Globalidade, comparação pelo preço global e comparação com obras internacionais similares), que não adicionam novos elementos objetivos que permitam uma reanálise do posicionamento desta Corte com relação aos orçamentos da Proficenter, apresentado pelo Consórcio Metrosal, e do DEC.

525. Para que se entenda a afirmação feita acima, registre-se que a análise dos valores que servem de base aos cálculos de sobrepreço e superfaturamento que levaram à citação dos responsáveis seguiram as orientações do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas, que é publicação de caráter público e normativo desta Casa.

526. Com relação à data base do orçamento paradigma, o citado normativo institui:

120. A seleção da data-base dos preços referenciais pode ocorrer de duas formas, com resultados distintos para a análise de preços, a saber:

a) data-base da proposta de preços ou do contrato; e

b) data-base dos pagamentos.

123. Outro aspecto importante para análise de preços está relacionado à inexistência de preços paradigmas para a data-base adotada como referência. Nessas situações, recomenda-se adotar, por conservadorismo, as datas mais próximas posteriores à da data-base para evitar contestações. Todavia, se a data dos preços referenciais estiver muito distante da data-base adotada como referência (mais de 1 ano), cabe retroagir os preços referenciais, de acordo com o índice de reajuste aplicável. (grifo acrescido).

527. Com relação à seleção dos preços referenciais:

125. Na seleção de preços referenciais, a equipe de auditoria deve adotar preços paradigma de acordo com a seguinte ordem de prioridade: (i) fontes oficiais; (ii) fontes subsidiárias; (iii) fontes privadas; e (iv) fontes alternativas. A seguir, serão apresentadas as principais fontes de preços referenciais utilizadas nas fiscalizações de obras públicas realizadas pelo TCU.

528. Esclarecendo, para a avaliação dos custos das obras executadas com recursos do orçamento da União, a equipe de auditoria deve buscar como fontes oficiais, preferencialmente, comparativos com referenciais de mercados constantes dos sistemas estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentária. Essas fontes são o Sinapi e o Sicro.

529. A seguir, o normativo apresenta os principais sistemas referenciais que podem ser adotados como fontes subsidiárias nas fiscalizações de obras públicas, de forma suplementar aos sistemas oficiais de preços estabelecidos pela LDO (Sinapi e Sicro).

530. Referindo-nos ao argumento apresentado pelo Responsável, o normativo cita explicitamente como sistema referencial subsidiário mantido por órgãos/entidades federais o Sicro 3, ou SictrAn.

531. Na sequência, são apresentadas as principais fontes de preços referenciais privadas adotadas nas fiscalizações de obras públicas:

□□TCPO - Tabelas de Composições de Preços para Orçamentos;

□□Revista Construção Mercado da Editora Pini;

□□Datafolha - Salários de Cargos na Construção Civil;

□□CUB - Site com o Custo Unitário Básico por Estado (indicador dos custos do setor da construção civil) e outras informações relevantes;

□□Aetesp - Tabela de Topografia - Associação de Agrimensores de São Paulo;

□□Abemi - Tabela de Valores para Remuneração de Equipamentos de Construção e Montagem;

□□Catho Online - serviço na internet de oferta de emprego e mão de obra; e

□□Pesquisas em endereços eletrônicos na internet para cotação de preços de materiais/equipamentos diversos.

532. A utilização de fontes alternativas é empregada quando as fontes oficiais (Sinapi e Sicro), subsidiárias (sistemas públicos federais, estaduais e municipais) e privadas não puderem ser adotadas como preços paradigma de mercado.

533. Somente nesta categoria, de fontes alternativas, o normativo abre a possibilidade de se ter como fonte de informação o uso de orçamento como o da Proficenter, fornecido pelo contratado, equiparável, sob o ponto de vista de origem, com os custos efetivamente incorridos por esse mesmo contratado.

534. Assim, pode se constatar que nenhuma irregularidade há no uso do orçamento do DEC, produzido sob responsabilidade do órgão público contratante, baseado nas fontes oficiais e subsidiárias e fornecido em resposta à determinação desta Corte, como orçamento paradigma, nem na retroação dos

valores apresentados com base posterior à do contrato com o uso dos índices de reajuste contratuais como ocorre no presente caso.

535. Vale registrar, ainda, que a comparação dos valores contratados com os valores do orçamento paradigma foi feita, após a devida análise, da única maneira possível, ou seja, por comparação de preços etapa a etapa ou subetapa da obra, não serviço a serviço, por serem esses os únicos preços disponíveis no contrato, que, como já se sabe, teve todo o orçamento da chamada parte fixa apresentado de maneira global, por etapa ou subetapa da obra.

536. **Conclusão:** Do até aqui exposto, não podem restar linhas argumentativas válidas na defesa pela existência de equívocos na metodologia empregada por esse TCU e da desconsideração dos princípios da globalidade e da primazia da realidade, já que, como mencionado, as apresentadas não adicionam novos elementos objetivos que permitam uma reanálise do posicionamento desta Corte com relação aos orçamentos da Proficenter, apresentado pelo Consórcio Metrosal, e do DEC, portanto, as alegações apresentados não merecem prosperar.

537. Considerando-se que o Consórcio Metrosal, responsável que trouxe aos autos o orçamento da Proficenter, apresentou longas e detalhadas alegações de defesa, com mais de 7.600 páginas, além de um grande volume de projetos, e traz nesta defesa dados e valores explícitos quantificando os pleitos e que serão analisados ainda nesta instrução, seus efeitos, se existentes, serão repassados automaticamente aos responsáveis cujas alegações são aqui analisadas quando do, se necessário, recálculo das planilhas de débitos.

ALEGAÇÃO 28 - IMPUGNAÇÃO DOS VALORES COBRADOS

538. Argumento apresentado pela Empresa Engevix Engenharia S.A. (CNPJ 33.144.940/0001-03) que tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 207, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante das peças 266, 267 e 268 dos presentes autos.

539. **Alegações:** Em sua peça de defesa, nos subitens VII.A, VII.B e VII.C, a responsável levanta três aspectos relacionados à determinação dos valores apresentados em sua citação buscando impugná-los.

540. Em um primeiro aspecto, a Responsável questiona a validade do procedimento utilizado na determinação dos valores apontados, pois 'não se investigou a composição dos preços constantes do orçamento, mas sim os valores pagos ao Consórcio Metrosal. A Engevix, todavia, não foi responsável pelo pagamento das medições e muito menos por seu recebimento.' (peça 266, p. 55).

541. Em seguida aponta que há erro nas considerações feitas e que levaram à base de cálculo dos valores citados, afirmando que:

'Não bastasse o que se afirmou com relação aos equívocos e fragilidades da apuração realizada nesta Tomada de Contas e que demandam a abertura de fase probatória, erro também que se verifica de forma evidente está na cobrança da devolução de suposto sobrepreço decorrente do 11° Aditivo de medições realizadas antes da celebração desse Termo e, também, antes da elaboração do orçamento da Engevix!

A consulta à Tabela 26, que compreende os supostos débitos pelos quais a Engevix deve responder pela elaboração do orçamento do 11° Aditivo, contempla indicação de terem sido incluídos valores pagos em medições realizadas em junho, agosto e setembro de 2007, todos anteriores à elaboração do orçamento pela Engevix!!' (peça 266, p. 55-56)

542. Finaliza a Responsável a construção desses argumentos pela impugnação dos valores apontados na citação por afirmar que houve indevida cominação de juros moratórios.

'... é o caso igualmente de suscitar-se a indevida e ilegal cominação de juros moratórios sobre os valores pagos ao Consórcio Metrosal desde o evento (nos termos indicados na Carta de Citação, foram

aplicados juros moratórios sobre os valores aferidos como sobrepreço, desde a data de seu pagamento pela CTS ao Consórcio), porque eventual atraso na devolução de valores somente será caracterizada após o recebimento da citação instando a Peticionária a proceder a devolução da quantia.

Precedentemente à interpelação da Peticionária inviável a incidência de juros derivados de mora, com base no artigo 397, § 2° do Código Civil.' (peça 266, p. 56-57)

543. **Análise:** Para que possamos fazer uma análise correta dos argumentos apresentados nesta etapa, cabe que se relembre a composição dos valores que envolvem o Termo Aditivo 11.

544. Analisando-se os documentos presentes nos autos (por exemplo peça 267, p. 160-178), fica explícito que o valor total do orçamento feito pela Responsável foi de R$ 7.512.406,04 e que a operacionalização do aditivo considerou como valor já contratado o valor presente no contrato (R$ 2.659.608,97), ficando o valor aditivado restrito à diferença entre o orçamento apresentado pela Responsável e o valor já presente no contrato, ou seja, o aditivo foi assinado no valor complementar de R$ 4.852.797,07, mas integralizando a substituição total do escopo contratado, levando à conclusão de que valores previamente recebidos com relação ao escopo atingido pelo aditivo ficam contaminados por eventuais sobrepreços introduzidos pelo mencionado aditivo.

545. Tratando dos argumentos apresentados pela Responsável, devemos concluir que lhe cabe razão ao questionar o processo de cálculo utilizado por esta unidade técnica na instrução que apontou a possível existência de sobrepreço referente ao Aditivo 11 e propôs sua citação, mas é certo também que esse fato, *per si*, não elide a existência do sobrepreço e a possível responsabilização.

546. Como no caso dos demais responsáveis envolvidos com este processo, para o cálculo da estimativa de sobrepreço constante das citações, o orçamento *appraisal* impossibilita qualquer análise item a item para determinação do superfaturamento resultante, portanto, decidiu-se pelo uso de metodologia de cálculo tal como o fator de sobrepreço utilizado, que, pela natureza de globalidade do citado orçamento *appraisal*, o calcula, favoravelmente aos responsáveis, pela média das variações englobando os efeitos das variações para mais e para menos de cada um dos itens que deveriam compô-lo.

547. Diferentemente, no caso do Aditivo 11 (TA11) deve ser considerado que houve a apresentação, pela primeira vez, dos preços unitários em conformidade com determinação desta Corte de Contas, o que não foi considerado pela equipe ao utilizar-se do método de cálculo anterior, globalizado, aplicável no caso dos demais responsáveis.

548. Mas, deve-se entender que esse fato de modo algum afasta a existência de sobrepreço já apontada no processo TC-012.624/2009-1. Considere-se também que os dados ali analisados, item a item, e suas conclusões passaram a fazer parte do presente processo por força de determinação desta Corte constante do item 9.1.1 do Acórdão 2.154/2009-TCU-Plenário, material de onde trazemos a razão de decidir sobre o aqui discutido.

549. Considerando-se então o até aqui exposto e que a Responsável trouxe em sua defesa menção ao relatado na peça processual transferida por cópia para esta TCE (TC-012.624/2009-1, vol. 1, p. 240 a 253), portanto, de seu inteiro conhecimento, conclui-se que **a Responsável propiciou, a partir do uso de seu orçamento, a introdução no Contrato SA-01 um sobrepreço de 38,63% referente aos preços orçados e refletidos no escopo relativo ao Aditivo 11**.

550. Já com relação à não aplicação de juros de mora desde a ocorrência do fato gerador, desde a data de seu pagamento pela CTS ao Consórcio, esta Corte já tem se posicionado reiteradamente que tal alegação não merece acolhimento por absoluta falta de previsão legal, estando o TCU impossibilitado de agir de modo diferente.

551. A esse respeito, é uníssona a jurisprudência desta Corte de que a correção monetária e a incidência de juros de mora não constituem sanções, mas sim mecanismos de mera recomposição de valores originais, consistindo em verdadeira reparação de prejuízos que a lei presume ocorridos pela mora no pagamento da quantia devida, decorrendo, *in casu*, de expressa previsão no art. 19, da Lei 8.443/1992. Tais consectários devem, portanto, ser calculados desde a ocorrência do fato gerador

(Acórdão 156/1999-TCU-Plenário, Acórdão 88/2007-TCU-Plenário, Acórdão 5.218/2013-TCU-2ª Câmara e Acórdão 0619/2015-TCU-Plenário), não cabendo forma alternativa de cálculo.

552. **Conclusão:** Dado ao ambiente contratual na época de uso, pela primeira vez, de orçamento detalhado na orçamentação e contratação do Aditivo 11, conclui-se não se aplica a metodologia de cálculo expressa na instrução que levou à citação da Responsável baseada em fator de sobrepreço de 62,78% com relação ao orçamento paradigma fornecido pelo DEC, mas sim a constatação de sobrepreço de 38,63% calculado em levantamento item a item com base nos valores e referências da época constante do processo TC-012.624/2009-1, a que cabe a aplicação de juros de mora e correção monetária desde o fato gerador.

553. Assim, conclui-se pelo acatamento parcial das alegações da Responsável, passando o cálculo do sobrepreço a que se refere a ser calculado a partir da aplicação do fator de 38,63% de sobrepreço aplicável ao valor total do Aditivo 11 e, por consequência, aos pagamentos relativos a seu escopo, mesmo que anteriores à assinatura deste termo.

ALEGAÇÕES 29 E 30 - O ORÇAMENTO DO DEC E A IMPUGNAÇÃO DE VALOR

554. O Sr. Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (CPF 113.611.405-00) tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 203, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante da peça 293 dos presentes autos.

555. Nos itens 6, 7 e 8 da citada peça o Responsável traça sua defesa com relação ao valor do débito apontado na citação, pugnando pela imprestabilidade do orçamento produzido pelo DEC como orçamento paradigma e pela impugnação de valor citado.

556. **Alegações:** O Responsável inicia suas alegações buscando já de início questionar a isenção tanto da unidade técnica quando do Exmº Ministro-Relator, e desta Corte, que estariam atuando no processo a partir de opiniões pré-concebidas, apenas buscando confirma-las, posição que o Responsável mantém durante todo o seu argumentar pela imprestabilidade do orçamento do DEC, paradigma no presente caso. Exemplos:

‘A análise do Convênio de Cooperação N° 10-008-00 e seu produto final é necessária porque é a pedra angular, o fundamento de sustentabilidade, da opinião da unidade técnica e, também, do ilustre Ministro-Relator, que, dos seus escritos em diversas passagens, nos parecem de há muito já formadas, consoante se depreende de suas inúmeras afirmações acerca da existência de sobrepreço que alhures, se for o caso, devem tratadas.’ (grifos nossos, peça 293, p. 29)

‘... sobretudo no que tange ao Defendente, vez que justamente na análise do fato a ele imputado foi feito um ajuste na metodologia empregada pela Secob-4, que podemos denominar de ‘*imputação por contagio ou de salto quântico*’.’ (grifos no original, peça 293, p. 31)

‘Finalmente perguntamos: Por que o relatório do DEC é mais correto do que a auditoria da CGU? Será porque o DEC confirma um pré-julgamento desta Corte, que o vem afirmando e reafirmando em diversos documentos, e a CGU não?’. (grifo nosso, peça 293, p. 46)

‘A unidade técnica desta Corte não foi induzida em erro, errou querendo, porque não pretendia encontrar a verdade, apenas demonstrar uma noção pré-concebida.’ (grifo acrescido, peça 293, p. 49).

‘Todavia, se esta Corte entender pela higidez do nefasto e impugnado relatório, não há que se atribuir qualquer responsabilidade, por dano ou quaisquer outros motivos que a fértil fantasia da unidade técnica possa ser capaz de produzir.’ (grifo nosso, peça 293, p. 49).

557. Primeiramente, registre-se que a processualística específica desta Casa, regida pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno da Corte, não se confunde com o Direito Administrativo, Civil,

Processual Civil, Penal ou mesmo Processual Penal, que aqui são somente subsidiários, e trata do tramitar dos seus processos, com o devido refinamento das informações e evidências com o andar do processo, desde a detecção da possibilidade de um sobrepreço até a caracterização do débito e sua cobrança, constituídos que são apenas ao final do processo de TCE em decisão de mérito do Plenário desta Casa. Esses pontos, quando importantes para o deslindar do presente caso, serão tratados na análise dessas alegações de defesa.

558. Em seu documento de defesa o Responsável busca em primeiro lugar invalidar o Orçamento do DEC alegando, sequencialmente, que:

- o Convênio para elaboração do orçamento pelo DEC padece de vício insanável, que pode, inclusive, ser reconhecido *ex-oficio*, e que o tornaria fundamento imprestável às conclusões dele derivadas;
- põe em dúvida a fidedignidade do relatório final entregue pelo DEC, baseando-se em alegada dificuldade de execução do convênio representada pelos pedidos de prorrogação de prazo de execução, o que, *per si*, denotaria carência de experiência do DEC, 'apenas questionando sua *expertise* em obras metroviárias';
- lhe 'causa assombro' o fato dos valores do aditivo terem sido objeto de análise da CGU, que os entendeu dentro do padrão de mercado, e da ENGEVIX e CBTU que, inclusive, deu previamente o seu 'de acordo', também por entendê-los dentro do preço correto, e serem tão diferentes dos preços orçados pelo DEC;
- uma análise preliminar dos dados contidos no relatório da Secob e do DEC, em comparação com os preços da ENGEVIX analisados pela CBTU, e, também, da empresa Contratada, demonstra que existem discrepâncias;
- o DEC se baseou em dados e informações fornecidas pela própria CTS;
- se a base do orçamento era 'as built' e não constavam no relatório do DEC os boletins de medições e processos de pagamentos, assim como não foi detectado pela comissão de recebimento a sua ausência, pode-se concluir que o fruto desse trabalho está, no mínimo, longe da realidade perseguida: orçamentar a obra construída;
- o relatório do DEC, que serve de fundamento a todo o comparativo de preços, não foi objeto de recebimento, ao arrepio da Lei, pela Comissão designada pela CTS por meio de termo circunstanciado, apropriado e conclusivo, para fins de consubstanciar o recebimento definitivo do objeto conveniado;
- em 25 de junho de 2012, a Comissão de Recebimento dos Serviços Contratados ao DEC, emitiu um documento, cujo Assunto era o: 'RECEBIMENTO DOS SERVICOS CONTRATADOS PELO DEC';
- não houve qualquer análise pela CTS do relatório ou do orçamento apresentado pelo DEC.
- o orçamento do DEC deixou de contemplar diversos elementos, citando apenas itens que estariam faltando, sem apontar os valores correspondentes ou mensurar o impacto desta falta no valor total do orçamento; e,
- 'O orçamento do DEC deixou de contemplar diversos itens de importância, o que o torna incompleto, inservível ao propósito de ser referência, fundamento, para a imputação de uma responsabilidade da natureza já vislumbrada por esta Corte.' (grifo nosso, peça 293, p. 46).

559. Em sua defesa o Responsável busca também se insurgir contra a imputação do débito apontada na citação, que entende prematura e inconsistente, por ter sido feita baseado em fato que ainda não é realidade, e para isso se baseia em mostrar trechos de documentos do processo onde, dentre outros, destaca que 'a Secob afirmou que o superfaturamento é 'eventual' e 'será constatado' ' e que 'a própria Secob afirma, em relação ao Defendente, 'o superfaturamento delas será totalmente abarcado por eventual superfaturamento a ser constatado nos termos aditivos 'Adicional Brotas' e 'Estação Bonocô (Obras civis - 1ª. fase)'.

560. Nessa linha, em suas próprias palavras, questiona o Responsável:

‘Ora, quando esta Corte de Contas, em ato selvagem, elege o Defendente como responsável solidário passivo, sem a certeza cabal e indiscutível do fato, se despe da liquidez e certeza que deve existir para a constituição e respectiva cobrança do valor apontado. Sem falarmos em possível ofensa à estrita legalidade.’ (peça 293, p. 44)

561. Afirmando na sequência que:

‘Ou, como afirma a unidade técnica, ‘será estabelecido um fator de sobrepreço para o termo aditivo, considerando seu valor global real, de modo a aplicar tal fator à todas as medições do ajuste e às medições do contrato original efetuadas desde a formalização do acréscimo’

Um fator? ‘será estabelecido um fator de sobrepreço para este aditivo (...) de modo a aplicar esse fator em todas as medições do aditivo’. É esse o grau de certeza autorizado para se imputar tamanha responsabilidade a quem agiu de boa-fé, dentro das regras de direito?

Para que qualquer direito possa ser exigido é preciso que se determine a sua certeza e liquidez, sem o que não será possível, na espécie, a exigência de ressarcimento de um suposto dano ao erário. Deve o dano deixar a seara das suposições para entrar no âmbito da realidade.

Em caso de qualquer espécie de pagamento estaremos diante de enriquecimento sem causa da Administração.’ Peça 293, p. 44-45)

562. Complementando suas alegações de defesa no que se refere ao valor do débito apontado na citação, pugnando pela imprestabilidade do orçamento produzido pelo DEC como orçamento paradigma e à impugnação de valor citado, o Responsável afirma que:

‘O elevado valor indicado por esta Corte apresenta característica de ocorrência de anatocismo, o que viola nosso ordenamento jurídico, vez que esta não é uma das exceções onde se admite a sua ocorrência.

As avenças administrativas regem-se pelos mesmos princípios gerais aplicáveis aos contratos de direito comum, o que implica na impossibilidade de ocorrência do anatocismo. As imputações de débito em Tomadas de Contas Especiais, no âmbito do TCU, são realizadas com a incidência de correção monetária, multa e juros.

Ora, se a pretensão é, em tese, o ressarcimento do valor do propalado sobrepreço, os valores acrescidos ao principal, revisam o valor original constituindo-se em verdadeiro ganho patrimonial indevido do Estado à custa do gestor.

Por outro lado, a atualização do valor do débito deve ocorrer a partir do momento de sua constituição, ou seja, a partir do instante da existência de um dever positivo, certo e líquido.

Não havendo termo obrigacional, a mora se constitui mediante interpelação judicial ou extrajudicial, a teor do art. 397, parágrafo único do Código Civil.

Assim, as atualizações devem ocorrer a partir da citação do Defendente, vez que não se fala de débito em razão de prática de ato ilícito.’ (peça 293, p. 47).

563. Registre-se, por fim, que o Responsável requereu desta Corte de Contas a produção de provas adicionais a seu favor.

564. **Análise:** Inicialmente, cabe registrar que o RI/TCU determina, no *caput* do art. 171 que ‘nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada’.

565. Tal afirmação se faz necessária quando, analisando-se os documentos apresentados pelo Responsável Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, se confirma que a fundamentação pelo art. 6º, inciso

IX, alínea f, da Lei 8.666/1993, como alegado ao final da conclusão das alegações de defesa, não é aplicável à conduta apontada para o Responsável.

566. Mesmo na presença deste fato entendemos que não se aplica no caso concreto, por força do citado art. 171 do Regimento Interno desta Casa, a nulidade da citação, em função do conteúdo de suas alegações de defesa que comprovam seu entendimento dos fatos e condutas a ele imputados, comprovando que esta deficiência na fundamentação da conduta em nada afetou a sua compreensão, a articulação e a construção de sua defesa.

567. À parte dos questionamentos quanto à isenção tanto da unidade técnica quanto do Exmº Ministro-Relator, e mesmo desta Corte, passemos à análise das alegações apresentadas pelo Responsável buscando efetivamente a imprestabilidade do orçamento produzido pelo DEC como orçamento paradigma e a impugnação de valor citado.

568. Em primeiro lugar, nota-se que o Responsável busca, como argumento dominante ao longo do seu documento, a invalidação do uso do orçamento do DEC como paradigma no presente caso, por falhas no desenrolar do Convênio através do qual a CTS contratou os serviços do DEC.

569. Nesta linha, não cabe ao presente processo discutir aspectos da execução do convênio questionado, devendo o Responsável, caso o deseje, representar contra tal instrumento em processo específico e aí requerendo acesso aos relatórios/instrumentos iniciais de planejamento para que possamos aferir se o planejado pelo convenente foi, ou não, realizado e em que medida, visto que não se trata de fato capaz de, *per si*, invalidar o produto final apresentado pelo DEC e fornecido à esta Corte por força do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário. Afinal, pela análise já externada por esta unidade técnica, esse orçamento foi validado para a finalidade a que se destina, não devendo prosperar argumentos com essa linha de embasamento.

570. Inclusive, quanto ao requerimento apresentado, intempestivamente, pelo Responsável para que este Tribunal de Contas demonstre se o DEC atendeu ao quanto determinado em sua Súmula N° 260, informamos que as Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) foram apresentadas e, dado ao seu caráter subsidiário e que não tem nenhum efeito com relação à validade e aplicabilidade do orçamento do DEC não afetando, portanto, o mérito em questão, compõem os papéis de trabalho arquivados nesta unidade técnica. Para o caso de que venham a ser requisitadas cópias das ARTs pelo Responsável, que entendemos ter direito de petição como interessado, estaremos solicitando autorização desta Corte para que, frente à tal requisição, seja instaurado processo administrativo apartado para o fornecimento das referidas cópias das ARTs.

571. De mais, todos os argumentos apresentados pelo Responsável são circunstanciais, pois não se apresentam em nenhum momento elementos concretos, sejam valores, quantidades ou outros dados capazes de subsidiar nova análise por parte desta Unidade, tornando esta possibilidade ineficaz, o que denota, portanto, que tais argumentos não podem prosperar.

572. Outrossim, informamos, para esclarecimento ao Responsável, de modo que se entenda estar esta unidade técnica cuidando de todos os aspectos apresentados nas alegações de defesa de todos os responsáveis de modo unitário, com dispersão dos efeitos apurados em cada caso para todos os envolvidos cabíveis, que apenas o Consórcio Metrosal apresentou em suas alegações de defesa elementos tais que permitem uma reanálise mais detalhada do conteúdo do orçamento do DEC e sua comparação com o que aquele Responsável entende como capaz de atender ao seu direito à ampla defesa e contraditório, e que esta análise será feita e apresentada ao longo desta instrução, em momento adequado, e seus efeitos, se existentes, serão repassados automaticamente aos demais responsáveis quando do, se necessário, recálculo das planilhas de débitos.

573. Ainda para esclarecimento ao Responsável cujas alegações de defesa ora analisamos, o Sr. Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, temos o dever de mencionar que:

573.1. Mesmo tendo sempre sido alegado diversas vezes ao longo deste processo, **não houve no presente caso concreto contrato modelo *turnkey* do Bird**, mas uma configuração mista, com preços fixos, modalidade *turnkey*, e preços variáveis, modalidade preço unitário onde necessário para a transferência do risco geológico para a Administração e que, além disso, a propagação dos efeitos

danosos presentes na gênese do Contrato SA-01 se deu principalmente por falha no projeto básico, que não contemplou o orçamento detalhado conforme lei em função de alegação de que o Bird não permitiu sua inclusão no referido contrato, mesmo tendo incluído nesse mesmo contrato os preços unitários que trouxeram para a Administração os custos inerentes ao risco geológico do empreendimento.

573.2. Esta Corte não exigiu em suas decisões que o orçamento detalhado, legalmente obrigatório como parte do projeto básico, estivesse presente no contrato até então denominado como em modalidade *turnkey*, mas que estivesse disponível à Administração, como parte do projeto básico, para, em atenção à legislação pátria, servir de base de negociação, inclusive dos itens apresentados como parte dos 'preços fixos' em caso de alteração de escopo que justificassem a quebra das bases da modalidade *turnkey*, possível segundo os entendimentos legais, o que ocorreu ao longo da execução do Contrato SA-01, como, por exemplo, na elevação de parte da via permanente e da estação na região da Avenida Bonocô (Aditivo 11). Nada impede que depois de se ter o orçamento detalhado, como parte do projeto básico, esse seja conformado às exigências do Bird compondo o orçamento *appraisal*, parte do contrato por imposição do próprio Bird.

573.3. Pela sua própria constituição, o orçamento *appraisal* impossibilita qualquer análise item a item para determinação do superfaturamento resultante deste contrato, por isso o uso de metodologia de cálculo tal como o fator de sobrepreço utilizado, que, pela natureza de globalidade do citado orçamento *appraisal*, o calcula, favoravelmente aos responsáveis, pela média das variações englobando os efeitos das variações para mais e para menos de cada um dos itens que deveriam compô-lo.

573.4. A necessidade de realização do Aditivo 11 ao Contrato SA-01, já reconhecida por esta Corte, mesmo apresentando pela primeira vez os preços unitários em conformidade com determinação desta Corte de Contas, de modo algum afasta a existência de superfaturamento já apontado neste processo e que nesta instrução tem sua análise de mérito.

573.5. A alegação novamente aventada pelo Responsável de reconhecimento de vantajosidade do aditivo em termos de preços em função de afirmação encontrada na Nota Técnica 1399/DIURB/SFC/CGU-PR emitida pela Controladoria-Geral da União (CGU), não procede, e como elemento probatório reapresentamos a análise anterior deste argumento quando se demonstra que o trabalho da CGU abrange apenas e explicitamente a fundação da Estação Bonocô e que, mesmo tendo o aditivo sido assinado no valor de R$ 4.852.797,07, constata-se que seu valor real global foi de R$ 7.512.406,04, ou seja, o valor analisado e dito pela CGU como sem sobrepreço representou R$ 1.842.813,52 de um total de R$ 7.512.406,04 restringindo a análise a um universo de apenas 24,5% (vinte e quatro vírgula cinco por cento) do total, não sendo estatisticamente representativo do universo em análise. Em outras palavras, a conclusão a que chegou a CGU neste ponto não pode ser estatisticamente estendida ao total do TA11 conforme pretendido pelo Responsável.

574. **Conclusão:** Dado o até aqui exposto, face à não apresentação pelo Responsável de elementos concretos, sejam valores, quantidades ou outros dados capazes de subsidiar nova análise por parte desta Unidade conclui-se que os argumentos apresentados não podem prosperar.

ALEGAÇÃO 31 - IMPRESTABILIDADE DO ORÇAMENTO ELABORADO PELO DEC POR NÃO CORRESPONDER ÀS PECULIARIDADES DO EMPREENDIMENTO

575. Argumento apresentado pelos responsáveis abaixo listados e já identificados nessa instrução, que tomaram ciência dos ofícios que lhes foram individualmente remetidos, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme peças relacionadas integrantes dos presentes autos.

Item do	Responsável	CITAÇÃO		Alegações de Defesa
		Ofício	AR	

ACÓRDÃO		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
9.1.1	Ivan Carlos Alves Barbosa	0192/2013	183	19/03/2013	218	290
9.1.6 + Incidental 03	Luiz Fernando Tavares Vilar	0198/2013	192	21/03/2013	226	297
		0215/2015	526	13/04/2015	531	537
9.1.7	Paulo Antônio Santos Macedo	0199/2013	194	21/03/2013	222	298
9.1.8	Nestor Duarte Guimarães Neto	0200/2013	196	21/03/2013	227	299
9.1.9 + Incidental 03	Janary Teixeira de Castro	0201/2013	198	21/03/2013	235	296
		0214/2015	527	15/04/2015	532	536

576. Ressalta-se que as peças defensórias dos responsáveis acima listados, com relação aos argumentos pela imprestabilidade do orçamento elaborado pelo DEC ‘por este não corresponder às peculiaridades do empreendimento, motivo pelo qual não pode servir de parâmetro para apuração de qualquer eventual sobrepreço’, são absolutamente idênticas, em forma e conteúdo, demonstrando autoria única. Sendo assim, a análise desses argumentos se aproveita aos citados responsáveis. Em função desta igualdade as referências serão feitas apenas à peça 290, a primeira do conjunto acostada aos autos.

577. **Alegações:** Os responsáveis trazem em sua argumentação pela imprestabilidade do orçamento elaborado pelo Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro (DEC) questionamentos sobre a escolha do DEC para essa função, afirmando não ter o DEC expertise suficiente para cumprir as obrigações contratadas e oferecendo alternativas que poderiam ter sido utilizadas e que gerariam um produto, na sua visão, mais fidedigno, sem o vício de ‘que seus resultados não abordaram todos os itens dos contratos analisados’ (peça 290, p. 73)

578. Afirmam os responsáveis que ‘Não obstante tais fatos, esse Tribunal de Contas da União adotou o orçamento referencial do DEC em detrimento de orçamento mais adequado ao caso, que estabelecesse comparativo com a planilha contratual e definisse valores tidos como reais e os supostos sobrepreços, imputando-os aos gestores da CTS.’ (peça 290, p. 74)

579. Listam sequência de atividades que deveriam compor o plano de trabalho do DEC afirmando que este não adotou no seu trabalho as atividades que eles julgam necessárias e concluem esta parte de sua defesa afirmando que:

Assim, conclui-se que o orçamento elaborado pelo DEC não corresponde, data máxima vênia, às peculiaridades do empreendimento ora questionado, motivo pelo qual não pode servir de parâmetro para apuração de qualquer eventual sobrepreço. (grifos no original, peça 290, p.75)

580. **Análise:** Em primeiro lugar, nota-se que os Responsáveis buscam, como argumento dominante ao longo do seu raciocínio, a invalidação do uso do orçamento do DEC como paradigma no presente caso, por incompetência do DEC em desenvolver as atividades contratadas e em falhas no desenvolvimento do plano de trabalho adotado.

581. Nesta linha, não cabe ao presente processo discutir aspectos da execução do convênio questionado, devendo os Responsáveis, caso o desejem, representar contra tal em processo específico e aí requerendo acesso aos relatórios/instrumentos iniciais de planejamento para que possamos aferir se o planejado pelo convenente foi, ou não, suficiente, realizado e em que medida, visto que não se trata de fato capaz de, *per si*, invalidar o produto final apresentado pelo DEC e fornecido à esta Corte por

força do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário. Afinal, pela análise já externada por esta unidade técnica, esse orçamento foi validado para a finalidade a que se destina, não devendo prosperar argumentos com essa linha de embasamento.

582. **Conclusão:** Dado o exposto, face à não apresentação pelos Responsáveis de elementos concretos, sejam valores, quantidades ou outros dados capazes de subsidiar nova análise por parte desta unidade técnica, conclui-se que os argumentos apresentados não podem ser acatados.

ALEGAÇÃO 32 - INEXISTÊNCIA DE SOBREPREÇO

583. Argumento apresentado pelos responsáveis abaixo listados e já identificados nessa instrução, que tomaram ciência dos ofícios que lhes foram individualmente remetidos, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme peças relacionadas integrantes dos presentes autos.

Item do ACÓRDÃO	Responsável	CITAÇÃO				Alegações de Defesa
		Ofício		AR		
		N.	Peça	Data	Peça	Peça(s)
9.1.1	Ivan Carlos Alves Barbosa	0192/2013	183	19/03/2013	218	290
9.1.6 + Incidental 03	Luiz Fernando Tavares Vilar	0198/2013	192	21/03/2013	226	297
		0215/2015	526	13/04/2015	531	537
9.1.7	Paulo Antônio Santos Macedo	0199/2013	194	21/03/2013	222	298
9.1.8	Nestor Duarte Guimarães Neto	0200/2013	196	21/03/2013	227	299
9.1.9 + Incidental 03	Janary Teixeira de Castro	0201/2013	198	21/03/2013	235	296
		0214/2015	527	15/04/2015	532	536

584. Ressalta-se que as peças defensórias dos responsáveis acima listados, com relação aos argumentos pela inexistência de sobrepreço, são praticamente idênticas, em forma e conteúdo, demonstrando autoria única, mas apresentando pequenas variações entre elas com omissões de parágrafos subsidiários em alguns pontos que pelo seu conteúdo em nada alteram a argumentação dos Responsáveis.

585. Assim, considerando de modo integrado, complementar em suas alegações, os efeitos desses parágrafos serão considerados na análise como se presente em todas as defesas. Em função da igualdade entre as peças defensórias as referências serão, assim, feitas apenas à peça 290, a primeira, e, nesse ponto, a mais completa do conjunto acostada aos autos.

586. **Alegações:** Os responsáveis trazem em primeiro lugar o argumento de que, em função das diferenças de datas base utilizadas no orçamento do DEC (2011) e no contrato (1999), pela necessidade de se promover a retroação do orçamento DEC para a data do Contrato SA-01, pode ter se introduzido equívocos na avaliação do sobrepreço por esta Corte.

587. Na sequência, traçam comentários sobre os preços ofertados pelos concorrentes que compareceram no processo de licitação, afirmando que:

O resultado da licitação, retratado no quadro colacionado acima, corresponde à resposta do mercado à licitação, tendo o Consórcio vencedor apresentado o valor equivalente à U$ 207,66 milhões, valor este muito próximo ao orçamento referencial aprovado pela CBTU e pelo Bird, correspondente a U$ 204,80 milhões. (peça 290, p. 87)

588. Depois passam a comentar sobre a autonomia que a CTS não teria em fazer modificações nos aspectos financeiros do contrato, 'por imposição do Bird, que se mostrava condicionante da própria liberação de recursos para a execução das obras em tela'.

589. Trazem também curta argumentação sobre a regularidade do projeto básico face à aprovação do mesmo tanto pela CBTU quanto pelo Bird.

590. Finalmente, alegam os responsáveis que, em função do posicionamento desta Corte expresso por meio do Acórdão 715/2004-TCU-Plenário, a análise de possibilidade de sobrepreço no Contrato SA-01 caracterizaria a análise de elementos já verificados, ou seja, de reanálise de coisa julgada administrativa.

Ressalta-se, por todo o exposto, a impossibilidade de se pretender, por meio de nova avaliação acerca de atos jurídicos e situações plenamente constituídos e estabilizados, impor nova interpretação legal - repise-se: sobre elementos integralmente já avaliados em ocasiões pretéritas - à hipótese em comento, tendo-se configurado, portanto, *coisa julgada administrativa*. (peça 290, p. 91)

591. **Análise:** Como os responsáveis retornam ao orçamento do DEC tratado no argumento anterior, parte de sua própria defesa, apenas nos referenciamos ao ali disposto como razão de decidir pela rejeição, de plano, desta linha argumentativa pelos mesmos motivos de falta de elementos concretos, sejam valores, quantidades ou outros dados capazes de subsidiar nova análise por parte desta Unidade.

592. Registre-se que os Responsáveis trazem argumentação de que os valores apresentados pelos concorrentes à época da licitação apenas reforçariam o fato de que o orçamento referencial se mostrava condizente com a realidade dos preços praticados no mercado para aquele período, mas nota-se prontamente que **o valor do Contrato SA-01 foi superior ao orçamento *appraisal***.

593. Quanto à falta de autonomia da CTS em modificar os 'dados financeiros', esta não se aplica ao caso, haja vista que a obrigatoriedade de aderência aos dados financeiros se impõe após a assinatura do Acordo de Financiamento 4494BR e os fatos aqui discutidos, que estavam sob influência e na órbita de atuação da CTS, tiveram sua gênese exatamente no processo que antecedeu a assinatura do mencionado acordo. Portanto, esta é uma argumentação não aplicável ao caso concreto e não deve ser acatada.

594. Com relação ao projeto básico, o argumento apresentado nada trouxe de novo, pois o fato de ter sido aprovado pela CBTU e pelo Bird já foi longamente tratado neste processo e não tem o condão de provocar mudança no posicionamento expresso nesta instrução pela sua rejeição.

595. O aspecto novo trazido na defesa é o que diz respeito a estar se tratando neste processo de coisa julgada administrativa, que, portanto, não pode ser modificada, porque exaurida a competência da autoridade que a proferiu. Todavia, também neste aspecto enganam-se os Responsáveis.

596. O acórdão que teria, segundo os Responsáveis, analisado a presença de sobrepreço no Contrato SA-01 foi o Acórdão 715/2004-TCU-Plenário, proferido por esta Casa nos autos do processo TC-006.493/2000-9, onde se discutiu aspectos referentes à representação contra a Prefeitura Municipal de Salvador acerca de possíveis irregularidades ocorridas no processo licitatório para construção de seu Sistema de Trens Metropolitanos, por desclassificação do consórcio que foi inicialmente o primeiro colocado no processo licitatório.

597. Os Responsáveis citam como comprovação da análise da existência de sobrepreço no caso, trecho do voto condutor do referido acórdão, que passamos a reproduzir, na íntegra, para que se possa

analisar o contexto da decisão expressa pelo Exmº Ministro-Relator do referido *decisum*, com os destaques dados na peça defensória:

7. Os valores das propostas apresentadas podem ser verificados no documento 'Ata de Reunião para recebimento e abertura das propostas', de 28 de junho de 1999, assinado pelos membros da Comissão de Licitação e pelos representantes das empresas classificadas.

8. Analisando o conteúdo deste documento, verifiquei a existência de 6 (seis) ofertas, sendo a da IMPREGILO, no valor de R$ 347 milhões, e a do consórcio liderado pela Camargo Corrêa, vencedora do certame, no valor de R$ 358 milhões, ou seja, 3% superior.

9. Independentemente do valor da proposta vencedora, ou do quão superior esta possa ser em relação à desclassificada, entendo que, **numa obra que envolve a complexidade tecnológica necessária para a construção de um sistema de trens metropolitanos, seja da estrutura civil, eletrotécnica ou eletrônica, ater-se à proposta mais econômica pode não representar a melhor alternativa.**

10. É preponderante que a avaliação técnica das propostas seja minuciosamente conduzida para que um projeto, inicialmente julgado mais econômico, não gere, no futuro, prejuízos que venham não só a superar o custo das demais propostas, como a refletir em prejuízos à sociedade, que depende de tais meios de transporte de massa para seu desenvolvimento econômico e social.

11. Ao analisar o documento 'Relatório de Avaliação das Propostas e Recomendação de Adjudicação de Propostas', verifiquei a menção a pelo menos 10 (dez) inadequações da proposta apresentada pela representante às exigências do edital, que devo considerar relevantes:

- a indicação de fornecimento de trilhos por empresa, sem que esta tenha enviado carta de autorização;
- indicação dos transformadores retificadores com falta de identificação e sem autorização competente dos fabricantes;
- carta de autorização para uso dos disjuntores de alta velocidade incompleta;
- falhas nas autorizações de fabricante para uso de materiais de aterramento;
- indicação de fornecedores diferentes para equipamento e peças sobressalentes;
- falta de preenchimento de tabelas técnicas pelo proponente;
- tempo de fornecimento de equipamentos e materiais considerado insuficiente, visto cronograma indicar início ao vigésimo mês de projeto;
- indicação de obras de infraestrutura de alta tensão iniciadas antes da execução das obras da via da superfície, o que seria tecnicamente impossível dada a movimentação de terra necessária a esta última;
- instalação de canteiro central em avenida de alto fluxo de veículos, o que interferiria, durante trinta meses, na atividade econômica da região, dados os transtornos inevitáveis da movimentação de veículos pesados ao longo desta;
- subempreiteiras de obras de alta tensão omitidas na proposta, além de outros pontos considerados comprometedores do projeto, segundo a Comissão de Licitação.

12. Diversas das inadequações constatadas ferem as disposições do Edital, especificamente na Planilha de Dados da Proposta, IAL 9.3c e 9.3e, que exige autorização expressa dos fabricantes aos licitantes para que estes últimos forneçam seus equipamentos de infraestrutura eletrotécnica à contratante.

13. Não tenho dúvidas de que, num projeto como a construção de um sistema de trens metropolitanos, a sinergia entre as etapas construtivas, a adequação e compatibilidade dos materiais utilizados e a capacitação técnica dos executores, jamais poderão ser colocados como detalhes de pouca relevância e fácil superação, como pretendeu fazer a reclamante. Decerto, qualquer falha grave nestas etapas ou incerteza quanto ao fornecimento de materiais pode comprometer a viabilidade técnica e econômica do empreendimento,

14. **A análise do referido Relatório e do Edital comprova, como constatei nas planilhas de proposta de preços, ao esclarecer os tipos de equipamentos e ações necessários em cada etapa do projeto, que existiam critérios objetivos e técnicos para escolha da proposta vencedora, tanto que os motivos para desclassificação da reclamante foram relacionados a estes critérios, o que me pareceu justo.**

15. Portanto, discordo da assertiva da empresa IMPREGILO SPA de que a escolha de proposta que não seja a de menor valor represente nítidos danos ao Erário, uma vez que o dano só poderia ser configurado caso ocorresse desclassificação imotivada da primeira colocada, o que não ocorreu, segundo a avaliação técnica de sua proposta. (grifos no original).

598. A par da jurisprudência desta Corte sobre o escopo de cada fiscalização e da influência desse na formação de coisa julgada dentro do universo de aspectos que compõem a contratação de obras pela Administração, ao se colocar o trecho mencionado pelos Responsáveis no correto contexto, fica claro que a análise feita, à época, por esta Casa não envolveu a análise dos preços ofertados, mas somente a composição e o encadeamento das atividades. O resultado desta análise foi o mote para a decisão expressa no referido acórdão e, portanto, ao analisar, em 2006, a possível presença de sobrepreços no contrato o Tribunal não tratou da análise de coisa julgada. Não pode prosperar, portanto, este argumento.

599. **Conclusão:** Dado o até aqui exposto, conclui-se que as alegações apresentadas com relação à inexistência de sobrepreço não se sustentam e não podem, portanto, ser acatadas.

ALEGAÇÃO 33 - O EQUÍVOCO NAS APURAÇÕES DE SOBREPREÇO DO TCU. A IMPRESTABILIDADE DO ORÇAMENTO DO DEC

600. Argumento apresentado pela Empresa Engevix Engenharia S.A. (CNPJ 33.144.940/0001-03) que tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 207, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante das peças 266, 267 e 268 dos presentes autos.

601. **Alegações:** Em sua peça de defesa, no item V, a responsável passa a discorrer sobre aspectos que julga improcedentes na viabilização da comparação de seu orçamento com o orçamento paradigma, o orçamento do DEC.

602. Inicia com menção aos critérios utilizados em sua orçamentação e sua adequação aos critérios aceitos por este TCU nos seguintes termos:

Todos esses critérios de composição orçamentária são aceitos pelo Tribunal de Contas, estranhando-se mesmo que nesta oportunidade essa Corte os esteja recusando, assumindo como base de comparação orçamento elaborado pelo DEC - Departamento de Engenharia e Construções do Exército em evidente desacordo com o método construtivo utilizado para execução das obras e serviços e sem consideração de um sem número de serviços e itens sem os quais a execução das obras civis não seria possível. (peça 266, p. 23).

603. Passa então a estruturar sua argumentação apontando partes de seu orçamento que não estariam sendo consideradas no orçamento do DEC, tais como a falta de consideração de atividades essenciais para execução dos serviços, tornando o referencial inviável para a aferição de qualquer fator, notadamente sobrepreço; a falta de consideração de diversos itens de estrutura e de relevantes serviços, cujo peso econômico exorbita os serviços orçados pelo DEC; a falta de previsão de custos com a equipe técnica responsável pela obra, dentre outros, a serem considerados na Administração Local da obra; e a falta de itens de serviço importantes no componente ‘fundações’.

604. Ao final, a Responsável traça suas conclusões sobre o comparativo dos orçamentos alinhando argumentos adicionais, tais como, as bases temporais dos dois orçamentos (março de 2008-Engevix e maio de 2011-DEC).

605. Passa então a enumerar o que, na sua visão, são deficiências relativas ao convênio entre a CTS e o DEC e a capacitação do DEC para a elaboração do orçamento.

606. Termina por argumentar sobre a necessidade de comparação dos preços constantes do seu orçamento com os preços de mercado.

607. **Análise:** Justifique-se de pronto a celeridade na exposição das argumentações da Responsável no tocante ao que julga ser equívoco nas apurações de sobrepreço por esta Corte, baseada em alegações sobre a imprestabilidade do orçamento do DEC no caso de análise de sobrepreço no Aditivo 11.

608. Face às conclusões expostas resultantes da análise de argumentação anterior, itens 537 a 552 desta instrução, entende-se não mais aplicáveis ao caso da Responsável as comparações ao orçamento paradigma aplicável aos demais responsáveis, o orçamento DEC, o que, *per si*, torna sem efeito prático a análise de tal argumentação por não mais aplicável ao caso concreto (Engevix).

609. O mote para se ter nesta instrução o elenco, simplificado, da argumentação apresentada está na análise do seu possível aproveitamento para os demais responsáveis, pela simples possibilidade de se afetar a análise do orçamento paradigma face às diversas argumentações apresentadas.

610. E desta análise, junto com a que será relatada na sequência, fica claro que o apresentado pela Responsável em nada modifica o posicionamento desta Corte até o presente momento por não apresentar elementos fáticos, como os valores que deveriam então ser considerados, capazes de levar à uma reanálise produtiva, mesmo que apenas para ter seus efeitos com relação aos demais responsáveis.

611. **Conclusão:** Do exposto conclui-se que a argumentação apresentada pela Responsável no tocante ao que julga ser equívoco nas apurações de sobrepreço por esta Corte baseada em alegações sobre a imprestabilidade do orçamento do DEC, no caso de análise de sobrepreço no Aditivo 11, face às conclusões apresentadas nos itens 537 a 552 desta instrução, não são mais aplicáveis ao caso concreto.

ALEGAÇÃO 34 - IMPROPRIEDADES DO PARADIGMA UTILIZADO (O ORÇAMENTO ELABORADO PELO DEC)

612. Alegação apresentada pelo Consórcio Metrosal, responsável retro identificado, que tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documentos constantes das peças 205 e 215, tendo apresentado, tempestivamente, suas Alegações de Defesa, conforme documentação integrante das peças 348, 362 a 452, 505, 513, 521 e 646 dos presentes autos.

613. **Alegações:** Inicialmente, devido ao desenrolar diferenciado de fatos que, durante a análise dos dados apresentados nas peças 348 e 362 a 452 dos autos desta TCE, levaram a reuniões com os representantes do Consórcio Metrosal e à reestruturação, pelo próprio Consórcio, das alegações de defesa apresentadas compostas das referidas peças 348 e 362 a 452, cabe tecermos um breve histórico.

614. Destaque-se que o mote da argumentação ora em análise se funda na não aceitação pelo Consórcio Metrosal, do orçamento apresentado pela CTS, elaborado pelo Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro (DEC) para uso como orçamento referencial na determinação dos valores dos débitos apontados como de responsabilidade do citado Consórcio.

615. Desde que foram recebidos os documentos da CTS com o referido orçamento, peças 23 a 29), complementados por diligenciamento solicitado na instrução presente na peça 32 e inspeção solicitada na instrução constante da peça 48, o Responsável, em mais de uma ocasião, apresentou orçamento detalhado por ele elaborado, como o constante das peças 94 a 103 dos presentes autos.

44. Como já mencionado nesta instrução (item ‘Histórico’ supra), após as diversas constatações referentes à existência de sobrepreço e superfaturamento na execução do Contrato SA-01, foi elaborado pelo Consórcio Metrosal orçamento detalhado do empreendimento, o qual foi remetido a este Tribunal de Contas, juntamente com o pedido de análise dessas informações, confiando o consórcio que tal procedimento teria o condão de elidir as irregularidades apontadas.

45. O envio de orçamento pelo consórcio, juntamente com pedido de análise das informações por esta Corte, ocorreu, de fato, por duas vezes, tendo em ambas este Tribunal de Contas entendido que a análise desse orçamento deveria aguardar o orçamento referencial elaborado pelo DEC, a ser apresentado pela CTS, de modo a se proceder a uma análise conjunta deles e no âmbito desta TCE (Acórdão 2.366/2009- TCU-Plenário e Despacho à peça 5, p. 8). (peça 107, p.8)

616. Tal orçamento foi analisado, entre outros elementos, na instrução acostada aos autos na peça 107, que concluiu pela proposta de citação dos responsáveis, que sendo analisada por esta Corte de Contas, após nova apresentação dos mesmos elementos e sustentação oral do Consórcio Metrosal durante a sessão plenária que analisou as conclusões do Ministro-Relator, resultou na prolação do Acórdão 3239/2012-TCU-Plenário que determinou as citações cujas alegações de defesa são analisadas ao longo de toda esta instrução.

617. Na sequência dos fatos, após apresentar suas alegações de defesa compostas pela peça 348 e seus anexos, acostados às peças 362 a 452 num total de 7.628 páginas, além de 19 caixas com incontáveis pranchas de desenhos técnicos em tamanho A0 e que se afirmou serem os projetos da obra, os representantes legais do Consórcio Metrosal buscaram abrir conversações com esta unidade técnica para poderem explanar sua posição frente aos termos da sua citação e os elementos apresentados em suas peças de defesa, o que foi aceito, com o conhecimento do Gabinete do Ministro-Relator, mediante termos específicos.

618. O trecho abaixo, retirado da peça 521, acostada aos autos pelo Consórcio Metrosal, explicita bem o trabalho que foi desenvolvido no sentido de viabilizar, por parte desta unidade técnica, uma análise completa e eficaz dos dados apresentados em sua defesa, dando ao Consórcio e, por consequência, aos demais Responsáveis, acesso à mais completa expressão de contraditório e ampla defesa.

10. Dado o elevado volume dos estudos empreendidos pela Proficenter, o Consórcio Construtor Metrosa1 propôs à SecobHidroferrovias, unidade técnica então responsável pela instrução do TC-002.588/2009-0, a realização de um ciclo de reuniões para que fossem explicitados de forma detalhada os ajustes empreendidos e as principais conclusões alcançadas.

11. Para orientar tais reuniões, a SecobHidroferrovias requereu ao Consórcio o envio da seguinte documentação:

1. Plano de Via Sinalizado (PVS) do trecho concessionado, incluindo linha principal, desvios, derivações, pátios, etc.;

2. Esquema demonstrativo dos Tramos 1 e 2 mostrando para cada item orçamentário (elevado, estação, via permanente, via subterrânea):

a. Estacas de início e final do trecho incluído no item orçamentário, ou de cada subtrecho se for item descontinuo;

b. Comprimento de cada trecho ou subtrecho do item orçamentário;

c. Porcentual de execução física de cada trecho ou subtrecho que compõe o item orçamentário;

d. Porcentual de execução financeira de cada trecho ou subtrecho que compõe o item orçamentário

3. Planilhas editáveis (Excel) por item orçamentário (elevado, estação, via permanente, via subterrânea) e por assunto conforme planejamento das reuniões (instalação, terraplenagem, etc.) contendo:

a. Orçamento DEC-EB

b. Orçamento Ajustado (utilizando a legenda colorida proposta)

i. Para cada um dos dois orçamentos informar na planilha:

1. Descrição;

2. Unidade;

3. Quantidade;
4. Custo Unitário na data base de comparação (informando qual é essa base);
5. Custo Global na data base de comparação (informando qual é essa base);
ii. Para o Orçamento Ajustado informar também na planilha:
1. Custo Unitário na data base do contrato. (Apresentar em separado memória de cálculo do (s) índice (s) usado (s) na retroação à data base do contrato).
4. Planilha editável (Excel) apresentando uma relação global de TODOS os custos unitários considerados, contendo:
a. Insumo;
b. Descrição;
c. Unidade;
d. Custo Unitário Considerado no Orçamento Ajustado;
e. Custo Unitário DEC-EB;
f. Fonte do custo considerado.
5. Composições de Custos Unitários em planilhas editáveis (Excel), conforme premissas do Sicro para os equipamentos necessários às obras que não tiveram seus custos localizados no orçamento do DEC-EB, e tabelas do Sinapi e Sicro.
6. A partir da segunda reunião, apresentar também as respostas e esclarecimentos que tenham sido levantados durante a reunião anterior.

12. Após a apresentação dos documentos solicitados, foi realizada uma primeira reunião no dia 11 de fevereiro de 2015. Requereu-se, na oportunidade, as seguintes informações complementares:
1. Curva ABC, sendo o A até 40% das planilhas orçamentárias de cada trecho analisado pelo Tribunal, da planilha total dos trechos e da planilha com o total de insumos para o orçamento da Proficenter;
2. Guias de navegação das memórias e de leitura de projetos;
3. Planilha do DEC retroagida, utilizando a mesma metodologia adotada no orçamento da Proficenter;
4. Planilha comparativa com todos os itens do contrato analisados pelo Tribunal, em sua data base, com os seguintes campos: Contrato; DEC; Ajustado; Ajustado X DEC; Ajustado x Contrato.
13. Os novos documentos elaborados pela Proficenter e ora submetidos a essa Corte de Contas trazem as informações requeridas... (peça 521, p. 4-6)

619. Assim, compôs-se como elemento defensivo representando a integralidade dos pleitos colocados pelo Consórcio Metrosal, um novo conjunto de elementos, reestruturados e apresentados conforme solicitado por esta unidade técnica (peças 505, 513 e 521, e itens não digitalizáveis anexados - planilhas Excel e projetos em AutoCAD).
620. Importante frisar que os elementos apresentados pelo Consórcio se formaram a partir de uma revisão crítica feita pelo Responsável no orçamento apresentado pela CTS e elaborado pelo DEC.

15. A partir dos projetos '*As Built*' e executivos, foram levantados os quantitativos (conforme memórias de cálculos), bem como corrigida a planilha de quantidades do DEC-EB, consoante as especificações com que os serviços foram realizados. Ou seja, **corrigiu-se, quando necessário, as quantidades indicadas pelo DEC-EB, bem como inseriu-se serviços ignorados, de maneira a tomar a planilha um espelho dos projetos '*As Built*' e executivos, conforme determinado por esse E. TCU**. (grifos no original, peça 521, p.7).

621. Nos itens seguintes de sua peça, o Consórcio Metrosal detalha as premissas metodológicas utilizada para realização dos ajustes julgados, pelo Consórcio, pertinentes (peça 521, itens 15 a 21, p. 7-14).

622. No restante da peça 521, o Responsável tece comentários sobre as alterações feitas ao orçamento do DEC e que estão consideradas nas planilhas entregues em conformidade com a estrutura acordada previamente com esta unidade técnica.

623. Com todos esses elementos em mãos, esta unidade técnica efetuou a análise dos elementos apresentados e as conclusões, por orientação do Gabinete do Exmº Ministro-Relator, foram acostadas aos autos para análise e manifestação dos responsáveis que assim o desejassem (peças 538 a 617).

624. Registre-se que apenas o Consórcio Metrosal buscou acesso aos detalhes da análise feita e ao material digital complementar colocado à disposição dos responsáveis.

625. Após a apreciação da análise feita por esta unidade técnica, o Responsável retornou aos autos com a peça 646 e itens não digitalizáveis anexados, acostada aos presentes autos, apresentando assim sua manifestação à analise desta unidade técnica constante das retromencionadas peças 538 a 617.

626. Mesmo reconhecendo a magnitude do impacto dos elementos acatados por esta unidade técnica que, ao acatar diversos dos argumentos apresentados pelo Consórcio, reduziu o montante do débito apontado quando da citação dos responsáveis (R$ 166.043.599,40 a preços de maio/1999) para um débito de R$ 71.141.989,59 a P0 (maio/1999), em valores contratuais sem incluir os reajustes pagos, o Responsável retorna ao ponto alegado em suas peças 505, 513 e 521 de que sua revisão crítica ao orçamento apresentado pela CTS e elaborado pelo DEC decorreu exclusivamente de ajustes nas quantidades de serviço consignadas no orçamento contratado junto ao DEC.

4. Com efeito, é isso que atesta a última instrução da unidade técnica, na qual as omissões detectadas e os ajustes implementados pela Proficenter no orçamento de referência foram, em grande parte, acatados pela SeinfraHidroferrovia. Como resultado, o débito originalmente imputado foi significativamente reduzido.

5. Apesar da considerável redução, também o débito remanescente não pode prosperar, visto que igualmente fundado em premissas técnicas impróprias. Conforme registrado pelo Consórcio Construtor Metrosal desde a apresentação de sua primeira defesa técnica nesta Tomada de Contas, a redução do débito originalmente indicado decorreu exclusivamente de ajustes nas quantidades de serviço consignadas no orçamento contratado junto ao DEC-EB. É dizer, o trabalho técnico elaborado originalmente pela Proficenter (‘Análise de Quantidades’) focou exclusivamente na quantificação do que seria necessário para executar a obra.

6. Ou seja, conforme observado pelo Consórcio quando da submissão de seus estudos técnicos, até o momento não se realizara uma análise detida de qualquer das premissas utilizadas pelo orçamento DEC-EB, especialmente no que diz respeito (i) à indicação dos preços de referência; (ii) ao cálculo do BDI adequado às condições específicas da obra em análise; e (iii) a uma necessária padronização de conceitos para a elaboração de um orçamento de referência mais consistente.

7. Com esse propósito, apresenta-se nesta oportunidade um novo estudo técnico elaborado pela Proficenter, no qual, além da discussão de quantidades, faz-se uma padronização da técnica de precificação da obra, ajustam-se os preços dos principais insumos e define-se um BDI coerente para uma obra metroviária com tamanha complexidade.

8. Esses ajustes são absolutamente necessários para que a referência utilizada para a definição do preço de mercado da obra - o orçamento de referência - esteja ajustado às melhores práticas de orçamentação, afastando-se, assim, as impropriedades ainda encontradas na referência até então utilizada. Apesar de estar descrito de maneira detalhada no relatório anexado à presente manifestação (CD Anexo), faz-se pertinente uma breve descrição do trabalho elaborado pela Proficenter, até para facilitar a análise dos ajustes implementados. (peça 646, p. 3-4)

627. No restante do documento o Responsável passa a explanar sobre suas considerações, a descrição da metodologia e a base jurisprudencial, segundo sua interpretação, utilizada na elaboração da nova revisão, agora alegada como completa.

628. Tais considerações demonstram que, em função dos apontamentos feitos por esta unidade técnica, foi feita uma nova reestruturação no orçamento apresentado pelo Consórcio:

9. O trabalho técnico anexo é mais completo que o primeiro ajuste de quantitativos apresentado a essa Egrégia Corte e tem como propósito tornar o orçamento referencial mais coerente e consistente, de acordo com as melhores práticas de orçamentação.

10. Tendo em vista a adequação de várias das impropriedades anteriormente indicadas com respeito às quantidades originalmente adotadas pelo DEC-EB para a execução da obra, o trabalho técnico ora contratado pelo Consórcio avançou no sentido de conferir um maior padrão, homogeneidade e, por isso mesmo, segurança e precisão às composições de preço. Para tanto, adotaram-se técnicas de orçamentação que têm sido amplamente reconhecidas por esse TCU e que são amparadas no Decreto 7.983/2013, tendo sido utilizado o padrão SICR02, com a descrição da metodologia implementada e os seus reflexos, em especial, nos custos de mão de obra, equipamentos e alguns materiais.

11. Outro ponto inserido no presente estudo técnico é o dimensionamento dos custos com a administração da obra e dos serviços de manutenção e operação do canteiro. Com o propósito de se conferir ainda maior transparência ao trabalho realizado e adequar-se às orientações jurisprudenciais mais recentes desse próprio TCU (Acórdão 2622 e manual 'Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas'), tais itens foram transferidos à planilha de custos diretos, com os necessários ajustes no BDI da obra.

12. Por fim, por subsistirem discordâncias pontuais em relação a determinados quantitativos constantes na mais recente instrução técnica, apresenta-se anexo dedicado exclusivamente às críticas de alguns dos quantitativos considerados pela SeinfraHidroferrovias, no qual são explicitadas as justificativas técnicas para a realização de necessários ajustes complementares. (peça 646, p. 4-5).

629. Analisando-se as alegações apresentadas, que se espera tragam novos elementos em contradição às conclusões a que chegou esta unidade técnica em sua primeira análise e não conformem uma mera reapresentação dos mesmos argumentos, o que não teria força para alterar as conclusões iniciais, pode-se identificar três linhas argumentativas, quais sejam:

629.1. Estabelecimento de um critério único, uniforme e consistente para as composições de preços unitários, padronizando-as em um mesmo formato de cálculo:

17. Com fundamento no artigo 4° do Decreto 7.083/13 e no Manual de Orientação para a elaboração de planilhas orçamentárias para obras públicas, divulgado pelo TCU em 2014, adotou-se a metodologia do Sicro2 para a orçamentação da obra. Neste sentido, foi implementada uma revisão completa de todas as composições unitárias, de forma a ajustá-las ao padrão Sicro2 e, com isso, evitar as distorções encontradas no orçamento anterior, tais como, insumos iguais com preços diferentes, insumos com preços incompatíveis, mais de um preço unitário para o mesmo serviço, etc. Essa revisão também permitiu a comparação dos custos dos insumos apresentados pelo DEC com o custo dos insumos das tabelas de referência, viabilizando a compatibilização desses custos com tais referências.

18. Como se percebe na documentação anexa, a revisão técnica promovida teve impacto especialmente sobre os custos dos insumos de mão de obra, o custo dos equipamentos e em quatro insumos básicos utilizados na obra: aço, cimento pedra britada e areia. (peça 646, p. 6-7).

...

27. Com relação aos demais materiais, apesar de terem sido identificadas as mesmas impropriedades, dado seu impacto financeiro reduzido e os constrangimentos temporais para a submissão desta defesa técnica, optou-se por considerar os valores já auditados e mantidos pela SeinfraHidroferrovia em sua análise. (peça 646, p. 12).

629.2. Conceituação básica e dimensionamento do que deve ser considerado como administração local e manutenção e operação do canteiro para essa obra metroviária:

28. [...]. Não obstante tratar-se de orçamento de obra contratada há mais de uma década, esse trabalho foi desenvolvido a partir das orientações jurisprudenciais mais recentes dessa Corte de Contas, considerando o disposto Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário. Nesta análise, explicitou-se tecnicamente a distinção conceitual entre administração local e operação e manutenção do canteiro.

29. Neste sentido, enquanto a **administração local** está definida nos termos do item 10.2 do voto do acórdão 2622/2013-P como sendo os gastos com pessoal técnico, administrativo e de apoio, bem como os equipamentos de proteção individual e coletiva de toda a obra, controle tecnológico, entre outros; a **manutenção e operação do canteiro de obras** consistem no apoio operacional e a manutenção dos canteiros de obras, que deverão estar à disposição de cada frente de serviço, durante todo o tempo em que esta estiver sendo construída.

30. Basicamente, os itens relacionados à manutenção e operação do canteiro são a mão de obra de manutenção e vigilância do canteiro de obras, os equipamentos de apoio que não estão incluídos nas composições analíticas de preços unitários, assim como os gastos gerais, compreendendo as despesas de consumo de serviços necessários à sua operação.

31. Após a definição conceitual desses itens, para que os custos considerados pudessem ser identificados e auditados de maneira mais transparente, todos os custos com administração local, manutenção e operação do canteiro foram transportados para a planilha de custos diretos, como recomendado pela jurisprudência da Corte de Contas, na forma de seu Manual de Instruções para a Elaboração de Planilhas Orçamentárias para Obras Públicas.

32. Para o dimensionamento de tais serviços, consideraram-se 22 grandes frentes de serviço, executadas consoante o prazo original previsto no contrato e o efetivo de pessoal empregado em cada uma das frentes, durante esse prazo de construção (?) qual prazo 36 meses? (SIC)

33. Ao final, considerando a inserção de tais custos na planilha de custos diretos, para evitar duplicidade, a verba destinada à Administração Local no BDI foi zerada, resultando em um BDI de referência conservador - de 24,61% - pois não reflete os custos indiretos com uma obra complexa como a presente. (destaques no original, peça 646, p. 13-14)

629.3. Revisão dos ajustes de quantidades implementados pela SeinfraHidroferrovia, consignando-se fundamentação crítica sempre que se discordou das quantidades apontadas pela unidade técnica:

34. [...]. Neste trecho do trabalho, sempre que se discordou das quantidades apontadas pela d. unidade técnica, consignou-se a correspondente fundamentação crítica ao ajuste, lastreada em documentação que fundamenta as alegações, sempre de modo que os quantitativos reflitam o As Built para os serviços já executados e os projetos executivos para os serviços que ainda serão executados. Novamente, tais alterações encontram-se lastreadas na jurisprudência dessa Egrégia Corte, nos termos da determinação inscrita no Acórdão 2.873/2008-Plenário. (peça 646, p.14).

630. **Análise:** Nas suas alegações, o Responsável assim se posicionou no que se refere à revisão por ele efetuada no orçamento do DEC e apresentada em suas Alegações de Defesa:

15. A partir dos projetos *'As Built'* e executivos, foram levantados os quantitativos (conforme memórias de cálculos), bem como corrigida a planilha de quantidades do DEC-EB, consoante as especificações com que os serviços foram realizados. Ou seja, **corrigiu-se, quando necessário, as quantidades indicadas pelo DEC-EB, bem como inseriu-se serviços ignorados, de maneira a tomar a planilha um espelho dos projetos *'As Built'* e executivos, conforme determinado por esse E. TCU**. (grifos no original, peça 521, p.7).

631. Admitindo que, conforme afirmado pelo Responsável, o orçamento 'DEC-EB Ajustado' compôs-se como elemento defensivo, representando a integralidade dos pleitos colocados pelo Consórcio Metrosal, um novo conjunto de elementos, reestruturados e apresentados conforme solicitado por esta unidade técnica (peças 505, 513 e 521, e itens não digitalizáveis anexados - planilhas Excel e projetos em AutoCAD).

632. Esses elementos derivaram diretamente de sua análise crítica ao orçamento apresentado pelo DEC, apresentando, inclusive, uma análise comparativa entre o orçamento DEC e o orçamento apresentado pelo Responsável, denominado 'DEC-EB Ajustado', nova base de sua defesa. Assim, torna-se dispensável nova análise do orçamento DEC conforme apresentado pela CTS ao tomarmos como partida na formação do orçamento paradigma o apresentado pelo Responsável.

633. Como consequência também imediata do acima exposto, de que o orçamento 'DEC-EB Ajustado' representa a integralidade do pleito do Responsável, deve ser consignado que **todos os pedidos anteriores deste responsável no que se refere à aplicabilidade do orçamento do DEC como orçamento paradigma perdem seu objeto**, haja visto se fundarem em versões diferentes de orçamentos apresentados pelo mesmo responsável, como no caso mencionado em sua última peça pelo Consórcio, referente a termos do voto condutor do Acórdão 426/2013-TCU-Plenário:

> 39. Desta forma, rogando-se para que o material ora apresentado seja analisado por essa Corte de Contas, como forma de efetivação das garantias constitucionais da ampla defesa e contraditório, o Consórcio apenas reitera os pedidos (i) constantes das alegações de defesa já protocolizadas, pelo arquivamento dos presentes autos; e (ii) dispostos nos Embargos de Declaração apresentados pelo Consórcio antes mesmo de sua citação neste procedimento de TCE, cujas teses, nos termos do voto condutor do Acórdão 426/2013-Plenário, deverão ser agora enfrentadas a partir dos novos elementos técnicos submetidos. (peça 646, p. 16)

634. Optou-se, assim, por efetuar a análise detalhada do orçamento apresentado nas alegações de defesa, peças 505, 513, 521 e itens não digitalizáveis anexados, que, quando validado, passaria a refletir integralmente os pleitos do Responsável quanto à não aplicabilidade do orçamento do DEC como orçamento paradigma no presente caso.

635. Registre-se que todos os pontos detectados por esta unidade técnica foram devidamente explicitados e sinalizados nas planilhas disponibilizadas aos responsáveis (peças 538 a 617), incluindo sua fundamentação.

636. Para que fosse possível tal análise, os dados apresentados foram então validados, primeiramente, no que se refere à busca, localização e correção de possíveis erros de referência nas células das planilhas apresentadas; nos vínculos entre elas, e nas totalizações, de modo a se ter uma base consolidada, ou seja, foram buscados e corrigidos erros formais na vinculação de células e totalização nas planilhas.

637. A título de exemplo do que foi encontrado nesta fase, citamos erro de totalização na planilha referente à Estação Bonocô que apresentava como subtotais 'Parte Variável' e 'Parte Fixa' os valores de R$ 2.360.503,92 e R$ 2.274.899,99 respectivamente e que, corrigidas as fórmulas nas totalizações, passaram a ser R$ 786.834,64 e R$ 2.274.916,94, ou seja, um erro a maior de R$ 1.573.652,33, sem Administração Local e BDI.

638. Em seguida, pelo destaque e pelos valores encontrados, foi feito ajuste nos valores apresentados sob o título 'Custos de Operação e Manutenção do Canteiro' em todas as planilhas dos itens orçamentários, na realidade classificados na peça defensiva como 'Administração Local', comprovando-se que representavam um percentual do custo superior ao preconizado pelo item 9.2.2 do Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário, incluindo nos orçamentos, como limitadores dos valores apresentados, os valores decorrentes da aplicação das regras do citado acórdão, ou seja, 6,23% para Edificações e 6,99% para os demais itens.

Administração Local: Tendo em vista a grande relevância desses gastos, os quais foram subestimados pelo DEC-EB em seu orçamento, a Proficenter elaborou, também, cálculo dos custos com a Administração Local de um empreendimento desse porte, considerando (i) apenas os 40 meses previstos inicialmente em contrato; e (ii) o prazo de execução determinado pelo DEC-EB para cada etapa da obra. Após concluída a planilha de preços de cada estrutura (Estações, Elevados e Vias) é retirado o percentual de 3,61% referente à Administração Local inserida no BDI e acrescido o valor obtido do dimensionamento correto desses custos. A partir dos prazos constantes no orçamento apresentado pelo DEC-EB, foi elaborada uma planilha específica para cada etapa de obra contendo os dimensionados dos itens descritos abaixo. (peça 521, p.11)

639. Apenas como registro, foram encontrados valores muito superiores aos ditados pelo citado Acórdão, com grandes variações no mesmo tipo de obra, como por exemplo variações de 14,92% a 34,15% nas obras de Vias Elevadas; 3,61% a 32,69% na Via Subterrânea; de 10,41% a 79,23% nas obras das Estações; de 6,92% a 155,49% nas Edificações e de 99,05% a 143,06% nas obras civis das Estações Retificadoras.

640. A partir daí foram analisadas as quantidades apresentadas, vinculadas aos projetos executivos e *As Built* apresentados, que foram também cotizadas com as normas vigentes.

641. Nesta análise destaque-se, entre outros também explicitados nas planilhas disponibilizadas para manifestação dos responsáveis, os ajustes feitos na taxa de aço utilizada pelo Consórcio nas suas planilhas de Memorial de Cálculo que, em casos expressivos, apresentavam valores superiores aos preconizados em norma, chegando a valores superiores a 400 Kg de aço/m³ de concreto.

642. Como referencial neste caso é definida taxa de armadura máxima total de 4% para as lajes de acordo com a NBR 6118:2003, que no seu item 17.3.5.2.4 determina que a taxa de armaduras de tração e de compressão não deve ser maior que 4% da área de concreto calculada na região fora da zona de emendas. Partindo-se deste limite ditado pela norma, calcula-se que a taxa máxima de aço em lajes, calculado em kg/m³ é de 136,285 kg/m³ de concreto.

643. Assim, aplicou-se o limite máximo de 136,285 kg de aço/m³ de concreto aos valores apresentados pela Responsável em seus memoriais de cálculo apresentados para o conjunto de placas que compõem o grupo de peças não estruturais a serem içadas com peso menor que 40t. As peças com mais de 40t de peso, por serem as peças estruturais dos elevados não tiveram a taxa de aço criticada, evitando-se assim imiscuir-se no dimensionamento estrutural dos elementos portantes, tendo com isso uma análise conservadora.

644. Do mesmo modo que no caso dos memoriais de cálculo acima descrito, as composições de preço unitário (CPU) apresentadas pelo Consórcio foram analisadas no que diz respeito aos seus insumos, quantidades, produtividades e custos resultando na **análise detalhada de 73,98% do custo da obra**.

645. Nessa fase enganos foram encontrados e corrigidos e as correções explicitadas nas respectivas planilhas, diversas CPU, dentre elas, a título de exemplificação:

645.1. As CPU de ‘Armação de aço ca-50’, ‘Armação de aço ca-50 (Fundação)’ e ‘Fornecimento, Corte, Dobra e Colocação de Aço CA-50’ dizem respeito ao mesmo fornecimento e apresentavam preços unitários diferenciados, inclusive dentro do mesmo grupo.

645.2. A CPU ‘Lançamento e posicionamento de peças pré-moldadas <40t com guindaste’ tinha como insumo o uso de guindaste de alta capacidade sobre esteiras (220kW), o mesmo cotado para elevar as peças com peso superior a 101t, por 3 horas para lançar cada peça, sendo que do memorial de cálculo tem-se que a peça mais pesada deste tipo prevista é uma peça de 6.104,29 kg. Para esse peso, um guindaste auto propelido de 30t por 30 minutos é mais que suficiente segundo os padrões usuais, tendo sido esse o insumo e a produtividade adotados.

645.3. ‘Levantamento com treliça’. Revisada a CPU com adequação da produtividade segundo padrão já analisado por esta Corte no Acórdão 1786/2013-TCU-Plenário (8,55h por viga).

645.4. Duplicidades tais como ‘Encarregado de Turma’ encontrado nas planilhas dos elementos orçamentários e nas CPU e os itens sob o título ‘Serviços Gerais’ nas planilhas e que se referiam a ferramentas, objeto de ‘adicional de ferramentas’ previsto nas CPU conforme critério estabelecido no Manual de Custos do Dnit para o Sicro II.

645.5. Os orçamentos de alguns dos aditivos contratuais continham custos para Projeto Executivo, sendo que na estrutura contratual do Metrô de Salvador o projeto executivo é elemento à parte e não faz parte do escopo incluído nesta análise (Contrato SA-01).

646. Mais do que relatar caso a caso, é importante relembrar que todos os ajustes foram registrados nas planilhas fornecidas aos responsáveis para sua análise e manifestação sendo, portanto, de pleno conhecimento de todos os responsáveis e foram analisados e criticados pelo Consórcio Metrosal na peça 646 dos presentes autos.

647. Assim, da análise efetuada por esta unidade técnica no orçamento apresentado pelo Consórcio Metrosal como resultado de análise crítica ao orçamento do DEC, o denominado ‘DEC-EB Ajustado’, chegamos, ao acatar diversos dos argumentos apresentados pelo Consórcio, a uma redução no montante do débito apontado quando da citação dos responsáveis, de R$ 166.043.599,40, para um débito de R$ 71.141.989,59, ambos referenciados a P0 (maio/1999).

648. Como já mencionado, essas análises e informações foram colocadas à disposição dos responsáveis para sua análise e manifestação, caso o desejassem.

649. Para que não haja posteriormente reapresentação de argumentos por quaisquer dos responsáveis, deixa-se claro que o até aqui exposto, nesta análise e nas anteriores desta instrução, demonstra, acima de tudo, que **todos os argumentos levantados pelos responsáveis, principalmente pelo Consórcio Metrosal, contra o uso do orçamento do DEC como orçamento paradigma, e mesmo os efeitos dos argumentos levantados em outros momentos processuais, foram analisados e considerados nesta instrução**.

650. Apenas o Consórcio Metrosal buscou acesso aos detalhes da análise feita e ao material digital complementar colocado à disposição dos responsáveis e, após sua análise, o Consórcio Metrosal retornou aos autos com a peça 646 e itens não digitalizáveis anexados, acostada aos presentes autos, apresentando assim sua manifestação à analise desta unidade técnica constante das anteriormente mencionadas peças 538 a 617.

651. É de se esperar que a análise apresentada pelo Consórcio (peça 646) se atenha apenas aos itens criticados por esta unidade técnica, pois somente eles destoam do pleito inicialmente feito pelo Consórcio Metrosal.

652. Analisando-se as alegações apresentadas pelo Consórcio em sua manifestação pode-se identificar três linhas argumentativas, quais sejam:

652.1. Estabelecimento de um critério único, uniforme e consistente para as composições de preços unitários, padronizando-as em um mesmo formato de cálculo.

652.2. Conceituação básica e dimensionamento do que deve ser considerado como administração local e manutenção e operação do canteiro para essa obra metroviária.

652.3. Revisão dos ajustes de quantidades implementados pela SeinfraHidroferrovia, consignando-se fundamentação crítica sempre que se discordou das quantidades apontadas pela unidade técnica.

653. Em suma, nota-se que o Consórcio buscou complementar, segundo a sua visão, o orçamento apresentado, não mais impondo restrições à abrangência dos dados tratados e avaliados, ou seja, o ‘Orçamento DEC-EB Ajustado’ conforme apresentado na peça 646 e itens não digitalizáveis anexados (peças 649 a 676) reflete toda a extensão dos argumentos do Responsável, encerrando-se o ciclo defensório e dando total materialidade aos princípios constitucionais da Ampla Defesa e do Contraditório. Analisemos, então os argumentos apresentados.

654. Porém, antes de adentrarmos na análise das argumentações propriamente ditas, foi feita uma conferência nas totalizações das planilhas e na aplicação dos índices de retroação dos preços, da base do orçamento ‘DEC-EB Ajustado’ (maio/2011 - mesma base do DEC apresentado pela CTB) para a

base contratual (maio/1999), com base nos índices de correção do Contrato. Além disto foi encontrado erro de transporte de quantidades que gerou uma inversão nos valores calculados para a Estação Juá.

655. Apenas como registro inicial, as correções efetuadas nas planilhas orçamentárias pelos três motivos acima (totalizações, índices de retroação dos preços e erro de transporte de quantidades, simples erros materiais) quando aplicadas reduziram o pleito inicial do Responsável dos alegados R$ 290.388.647,50 para R$ 278.578.488,77, valor praticamente idêntico ao valor total do contrato (R$ 278.748.933,37).

656. É importante, para o processamento desta instrução e para o entendimento da gravidade das condutas envolvidas que fique consignado, de pronto, que, **mesmo que, por hipótese, haja a aceitação e sejam acatados todos os argumentos manejados pelo Responsável, já há a identificação e constatação de débito por superfaturamento**, causado por efeito semelhante ao já jurisprudencialmente conhecido 'Jogo de Planilha', ou seja, calculados os valores orçamentários correspondentes aos percentuais medidos, faturados e pagos para cada item orçamentário (Elevado, Estação, Via, etc.) durante a execução contratual, conclui-se que foram executados, medidos, faturados e pagos serviços correspondentes a itens com sobrepreço, **chegando o débito por superfaturamento ao total calculado de R$ 39.471.641,83, correspondente a mais de 50% do total do débito consignado, em valores históricos e sem considerar os reajustes pagos, conforme será visto ao longo do restante desta instrução**.

657. Depois desta análise prévia, para iniciarmos a análise do material entregue pelo Responsável em sua manifestação, buscamos as explicações e as comprovações das modificações introduzidas na elaboração desta versão final do orçamento 'DEC-EB Ajustado'.

658. Registre-se que o Responsável, em sua peça defensória (peça 646) faz uma descrição resumida do trabalho que foi efetuado, em seu nome, pela Empresa Proficenter, que é tecnicamente apresentado e detalhado na peça denominada 'Relatório Técnico - Defesa do orçamento ajustado', parte dos 'itens não digitalizáveis' entregues como anexos da peça 646 dos autos. Para facilitar futuras referências a este material, ele foi acostado aos autos nas peças 649 a 676.

659. Finalmente, como uma descrição do trabalho apresentado pelo Responsável, transcrevo item da peça 649 que faz uma descrição dos ajustes pleiteados:

> **2.1.3. Critério considerado para o orçamento ajustado.**
>
> O critério considerado está baseado no Decreto 7.983/2013 que estabelece que, para o caso de obras de infraestrutura de transportes, o custo de referência será obtido a partir das composições dos custos unitários do Sicro, sistema cuja manutenção e divulgação cabe ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).
>
> O Manual de Orientação para elaboração de planilhas orçamentárias para obras públicas, divulgado pelo TCU em 2014, enfatiza esta definição através de item específico para esta finalidade, conforme se observa nas orientações da página 44 do referido manual.
>
> Desta forma, o critério que consideramos para esta segunda sequência de ajustes é o adotado pelo Sicro2. Uma vez equalizadas todas as composições neste sistema, pode-se garantir que a revisão dos itens e serviços referentes à padronização estabelecida por este critério será coerente e permitirá uma padronizada.
>
> Para tanto, neste orçamento ajustado, efetuamos uma revisão completa de todas as composições unitárias, de modo a padronizá-las neste formato.
>
> Este procedimento permitiu-nos identificar distorções ocorridas nas composições do DEC, tais como a existência de insumos iguais com preços diferentes, insumos com preços incompatíveis, dois preços unitários para o mesmo serviço, etc., que foram prontamente corrigidos nesta revisão.
>
> Também realizamos a comparação entre custos dos insumos apresentados pelo DEC e o custo dos insumos das tabelas referenciais, o que possibilitou a compatibilização dos custos dos insumos do orçamento ajustado com as tabelas referenciais. (peça 649, p. 9-10)

Estabelecimento de um critério único, uniforme e consistente para as composições de preços unitários, padronizando-as em um mesmo formato de cálculo.

660. Esta parte da argumentação defensória apresentada pelo Responsável envolve a análise dos preços unitários dos insumos, buscando o que se afirma ser critério único aplicado na formação dos preços.

661. Analisando as justificativas apresentadas no item 2 da peça 649, p. 8-24, encontrou-se como acertadas as ponderações apresentadas **no que se refere ao insumo mão de obra**, portanto acatamos a aplicação nas CPU dos valores expostos na Tabela 1 da peça 649, p. 14.

662. Com relação aos equipamentos, diz o item 2.2.2 da peça 649, p. 15:

Apenas na ausência dos preços na tabela de referência Sicro2 foram pesquisados os preços do Sinapi, para o suprimento das informações de custo, de uma forma complementar.

Finalmente, **quando não encontradas referências nessas tabelas, os custos indicados pelo DEC-EB foram preservados**, considerando-se que estes já foram apreciados e não impugnados na última instrução técnica. (grifos nossos, peça 649, p. 15).

663. Não foi o que se verificou em alguns dos equipamentos para os quais se afirma foram preservados os custos indicados pelo DEC. Alguns desses casos estão relacionados na parcela Tabela 2 apresentada na peça 649, p. 15-17 reproduzida abaixo, com destaques em algumas das diferenças encontradas:

Relação dos Custos dos Insumos

TABELA 2 - Equipamentos

Insumo	Descrição	Unid	Custo Unitário (Data base maio/2011)								
			Código	DEC	Código	SICRO2		SINAPI		Adotado	
						Improdutivo	Operativo	Código	Operativo	Improdutivo	Operativo
EQ-9506	Caminhão bascul.: Mercedes Benz LK 1620 - 6 m3 - 10,5 t - SICRO E403	h	EQ-9506	126,18	E403	17,94	106,59			17,94	106,59
EQ-9541	Trator Esteiras: Caterpillar: D8T - c/lâmina - SICRO E003	h	EQ-9541	355,24	E003	19,62	355,24			19,62	355,24
EQ-9529	Rolo Compactador: Dynapac: CP 224 - pneus estat. autoprop. 21,00 t - SICRO E119	h	EQ-9529	119,77	E119	15,14	91,33			15,14	91,33
EQ-9581	Rolo Compactador - Tanden vibrat. autoprop. 10,2 t - SICRO E102	h	EQ-9581	133,88	E102	78,75	176,37			78,75	176,37
EQ-9540	Trator Esteiras: Caterpillar: D6M - c/lâmina - SICRO E002	h	EQ-9540	154,16	E002	19,62	195,18			19,62	195,18
EQ-9948	Grupo Gerador: - 32,0 KVA - SICRO E509	h	EQ-9948	31,95	E509	15,14	31,95			15,14	31,95
EQ-9932	Vibrador Concreto: diversos: VIP-MT 2 - imersão - SICRO E306	h	EQ-9932	14,45	E306	13,45	14,45			13,45	14,45
EQ-9650	Guindaste sobre Esteiras c/ Martelo Hidráulico de 2600 kg (220kW) - DEC-EB	h	EQ-9650	173,86						88,37	199,05
EQ-9532	Rolo Compactador Pé de Carneiro Vibratório Autoprop.- 6.9 t (80kW) - DEC-EB	h	EQ-9532	120,35	E013	15,14	109,94			15,14	109,94
EQ-9579	Caminhão bascul.: Mercedes Benz 2726 K - 10 m3 - 15 t - SICRO E404	h	EQ-9579	125,78	E404	17,94	125,78			17,94	125,78
EQ-9572	Bomba p/Concreto c/ Lança sobre chassi- cap 109m3/h (224kW) - DEC-EB	h	EQ-9572	73,49							392,32
EQ-9508	Caminhão carroc - fixa 9 t - SICRO E409	h	EQ-9508	83,94	E409	17,94	81,54			17,94	81,54
EQ-9966	Guindaste Torre ou Grua Ascencional cap.2,2t a 30m, Liebherr mod 55.3HC, 55,5HP		EQ-9966	131,08						119,29	174,24
EQ-9664	Caminhão bascul. 5 m3 - 8,8 t - SICRO E400	h	EQ-9664	90,91	E400	17,94	90,91			17,94	90,91
EQ-9574	Perfuratriz sobre Esteiras: Atlas Copco: ROC 442PC - Crawler Drill - SICRO E205	h	EQ-9574	199,14	E205	15,14	68,30			15,14	68,30
EQ-9714	Bate-Estaca com Martelo Hidráulico (450 kW) - (Tipo LRB125 - Liebherr) - DEC-EB	h	EQ-9714	187,76							187,76
EQ-9946	Compressor Ar: Atlas Copco: XATS 167Pd - 360 PCM - SICRO E223	h	EQ-9946	62,23	E202	15,14	62,24			15,14	62,24
EQ-9686	Caminhão carroc. - c/guindauto 6 t x m - SICRO E434	h	EQ-9686	91,28	E434	17,94	91,28			17,94	91,28
EQ-9509	Equip. Distribuição Asfalto: Ferlex: - mont. em caminhão - SICRO E111	h	EQ-9509	128,61	E111	17,94	95,59			17,94	95,59
EQ-9647	Compactador Manual: Wacker: ES 60 - soquete vibratório - SICRO E906	h	EQ-9647	15,59	E906	13,45	15,59			13,45	15,59
EQ-9515	Escavadeira Hidráulica: Caterpillar: 336DL - c/esteira - SICRO E062	h	EQ-9515	232,03	E062	20,74	232,03			20,74	232,03
EQ-9954	Carreta equipada com Dolly - Loc	h	EQ-9954	72,55						59,01	96,44
EQ-9950	Compressor Ar - 400 PCM - SICRO E202	h	EQ-9950	66,32	E202	15,14	66,32			15,14	66,32
EQ-9750	Plataforma p/ Inspeção de Pontes mont. em Caminhão cap. 680kg (150 kw) - DEC-EB	h	EQ-9750	92,99							219,15
EQ-9956	Treliça Sicet 120T / 45m	h	EQ-9956	856,13						631,03	1.138,05
EQ-9649	Compressor Ar: Atlas Copco: XAHS 107Pd - 200 PCM - SICRO E208	h	EQ-9649	37,29	E201	15,14	49,00			15,14	49,00
EQ-9926	Bomba drenagem submersa - té 2CV descarga 2" - SINAPI 00004086	h	EQ-9926	15,81				00004086	1,01		1,38
EQ-9715	Perfuratriz Hid.Esteira (21 kW) - (Tipo HL800T-Sandvik) - DEC-EB	h	EQ-9715	201,53							125,10
EQ-9719	Talha Manual - capacidade 3 t - DEC-EB	h	EQ-9719	27,69	E905		0,28				0,28
EQ-9526	Retroescavadeira: Massey Ferguson: MF-86HS - pneus - SICRO E011	h	EQ-9526	70,33	E011	19,62	70,33			19,62	70,33
EQ-9584	Carregadeira Pneus: Case: W-20 E - 1,91 m3 - SICRO E016	h	EQ-9584	111,17	E016	19,62	111,17			19,62	111,17
EQ-9642	Perfuratriz Hidráulica sobre Esteiras p/Estaca Raiz (38kW) - DEC-EB	h	EQ-9642	98,14							109,55
EQ-9710	Socadora Automática de Linha (300 kW)	h	EQ-9710	1.243,02						914,11	1.652,35
EQ-9629	Central Ar Comprimido - cap 3800m3/h	h	EQ-9629	229,98							308,26
EQ-9671	Compressor Ar: Atlas Copco: XAS 360 CUD - 762 PCM - SICRO E203	h	EQ-9671	102,98	E203	15,14	104,21			15,14	104,21
EQ-9923	Central Concreto: CIBI: UNI-5 - 180m3 / h - dosadora e misturadora. - SICRO E335	h	EQ-9923	356,26	E335	20,74	356,26			20,74	356,26
EQ-9676	Martelete: Atlas Copco: TEX32 PS - rompedor 33 kg - SICRO E210	h	EQ-9676	14,18	E210	13,45	14,18			13,45	14,18
EQ-9587	Carregadeira Pneus: Caterpillar: 924G - 1,80 m3 - SICRO E009	h	EQ-9587	111,42	E009	19,62	111,42			19,62	111,42

Fonte: Tabela 1, peça 649, p.15

664. Questionado sobre essas diferenças, o Consórcio trouxe aos autos suas justificativas, em documento acostado aos autos na peça 678. Analisadas essas justificativas, concluímos que, por procedentes, merecem acolhimento e, portanto, com relação ao insumo Equipamentos acatamos a aplicação nas CPU dos valores expostos na Tabela 2 da peça 649, p. 15-17.

665. Fechando os itens de insumos, o Responsável apresenta no item 2.2.3 de sua peça 649, p. 17-24, seu posicionamento quanto aos materiais.

666. De todos os materiais utilizados na formação das CPU, o Responsável se concentra em apenas quatro: Aço, Cimento, Brita e Areia, e propõe correções apenas no que se relaciona ao frete entre o ponto de comercialização e a obra.

667. Frisemos que, conceitualmente, acatamos a exposição feita pelo Responsável, mas foram encontrados erros no cálculo do frete nos casos de Brita e Areia. A seguir expomos caso a caso.

668. Para o aço, acatamos o uso dos seguintes valores, extraídos da peça 649, p. 20:

Descrição	SICRO (FOB)		FRETE	PREÇO (CIF)
	Código	R$	R$	R$
Aço D=4,2mm CA-25	AM01	2,84	0,01	**2,85**
Aço D=6,3mm CA-25	AM02	3,20	0,01	**3,21**
Aço D=10mm CA-25	AM03	3,00	0,01	**3,01**
Aço D=6,3mm CA-50	AM04	2,77	0,01	**2,78**
Aço D=10mm CA-50	AM05	2,77	0,01	**2,78**
Aço D=4,2mm CA-60	AM06	2,45	0,01	**2,46**
Aço D=5,0mm CA-60	AM07	2,90	0,01	**2,91**
Aço D=6,0mm CA-60	AM08	2,85	0,01	**2,86**

Tabela resumo com o preço do aço posto obra (CIF).

669. Para o Cimento Portland, acatamos os valores:

Descrição	SICRO (FOB)		FRETE	PREÇO (CIF)
	Código	R$	R$	R$
Cimento portland CPII–32 (a gran	M201	0,36	0,11	**0,47**
Cimento portland CPII-32	M202	17,82	5,45	**23,27**

Tabela resumo com o preço do cimento posto obra (CIF).

670. Já nos casos da Brita e da Areia, há um erro no processamento dos dados, na formação do coeficiente de correção de unidade. Esse coeficiente adequa o custo do transporte, dado no Sicro em t.Km (tonelada x quilômetro), para a unidade de fornecimento desses materiais (m^3), sendo o coeficiente correto 0,67 m^3/t transportada.

671. Com o uso do coeficiente correto, são os seguintes os valores corretos para os insumos Areia e Brita a serem aplicados na formação das CPU:

Descrição	Código Sicro	FOB (R$)	Frete (R$)	Preço CIF (R$)
Brita 1	AM35	53,25	2,98	56,23
Brita 2	AM36	45,00	2,98	47,98
Brita 3	AM37	45,00	2,98	47,98
Brita	M709	55,05	2,98	58,03

Corrida				
Pedra de Mão	M710	51,00	2,98	53,98
Areia Lavada	M704	18,20	10,09	28,29

Fonte: Produção própria, a partir das planilhas anexadas à manifestação do Responsável

672. Nos demais casos de materiais, afirma o Responsável:

2.2.3.5. Demais materiais.

Para os demais materiais utilizados neste Segundo Ajuste Proficenter, foram utilizados os mesmos custos que se encontram no Novo Orçamento de Referência adotado pela SeinfraHidroferrovia em sua última instrução, que não foram alterados. (peça 649, p. 24)

673. Com isso fechamos a análise da argumentação sobre o estabelecimento de um critério único, uniforme e consistente para as composições de preços unitários, padronizando-as em um mesmo formato de cálculo. Vamos agora à análise dos resultados com a inclusão do até aqui exposto nas CPU e, por consequência, nas planilhas orçamentárias.

674. Tratando ainda de preços unitários, das CPU, que em função do acima exposto passaram por uma revisão completa, foi detectada, embora tenha o Consórcio afirmado ao contrário, a presença de preços unitários diferentes para o mesmo serviço:

Este procedimento permitiu-nos identificar distorções ocorridas nas composições do DEC, tais como a existência de insumos iguais com preços diferentes, insumos com preços incompatíveis, dois preços unitários para o mesmo serviço, etc., que foram prontamente corrigidos nesta revisão. (peça 649, p.9-10)

675. A seguir estão partes de alguns dos levantamentos efetuados e que evidenciam o que ora afirmamos, e que pode ser conferido na documentação dos anexos acostados aos autos nas peças de 649 a 676.

LOCAL	ITEM	DESCRIÇÃO	PREÇO UNITÁRIO
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	03.05.01	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 9,34
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	03.06.01	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 9,34
0002-VIA EM ELEVADO BONOCÔ I	03.05.01	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,09
0002-VIA EM ELEVADO BONOCÔ I	03.06.01	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,09
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	09.06.01	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,09
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	09.07.01	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,09
0004-VIA EM ELEVADO RETIRO	04.06.01	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,09
0004-VIA EM ELEVADO RETIRO	04.07.01	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,09
0103-ESTAÇÃO BONOCÔ	07.01.04	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE ACO CA-50	R$ 7,42
0103-ESTAÇÃO BONOCÔ	07.02.03	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE ACO CA-50	R$ 7,42
0103-ESTAÇÃO BONOCÔ	07.03.05	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE ACO CA-50	R$ 7,42
0103-ESTAÇÃO BONOCÔ	07.04.03	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE ACO CA-50	R$ 7,42

LOCAL	ITEM	DESCRIÇÃO	PREÇO UNITÁRIO
2011-ESTAÇÃO PIRAJÁ		FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE ACO CA-50	R$ 7,09
2011-ESTAÇÃO PIRAJÁ	06.02.03	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE ACO CA-50	R$ 7,09
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	02.05.08	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 9,34
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	03.01.01.05	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 9,34
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	03.01.02.07	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 9,34
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	03.01.02.09	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 9,34
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	03.01.03.03	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 9,34
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	03.02.01.03	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 9,34
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	04.03.07	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 9,34
0002-VIA EM ELEVADO BONOCÔ I	02.05.09	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,09
0002-VIA EM ELEVADO BONOCÔ I	03.01.01.05	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,42
0002-VIA EM ELEVADO BONOCÔ I	03.01.02.06	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,42
0002-VIA EM ELEVADO BONOCÔ I	03.01.02.12	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,42
0002-VIA EM ELEVADO BONOCÔ I	03.01.03.03	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,42
0002-VIA EM ELEVADO BONOCÔ I	03.02.01.03	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,09
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	07.03.07	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,09
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	07.06.09	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,09
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	09.01.01.06	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,42
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	09.01.02.09	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,42
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	09.01.03.03	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,42
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	09.02.01.04	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,09
0004-VIA EM ELEVADO RETIRO	04.01.01.05	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	R$ 7,42

Fonte: Produção própria, a partir das planilhas anexadas à manifestação do Responsável

LOCAL	ITEM	DESCRIÇÃO	PREÇO UNITÁRIO
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	03.05.07	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	R$ 588,45
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	03.06.06	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	R$ 588,45
0002-VIA EM ELEVADO BONOCÔ I	03.05.07	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	R$ 72,18

LOCAL	ITEM	DESCRIÇÃO	PREÇO UNITÁRIO
0002-VIA EM ELEVADO BONOCÔ I	03.06.06	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	R$ 72,18
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	09.06.07	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	R$ 72,18
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	09.07.06	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	R$ 72,18
0004-VIA EM ELEVADO RETIRO	04.06.07	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	R$ 72,18
0004-VIA EM ELEVADO RETIRO	04.07.06	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	R$ 72,18
0005-VIA EM ELEVADO BR-324	04.06.07	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	R$ 72,18
2010-VIA EM ELEVADO BAHEMA	09.08.07	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	R$ 72,18
2010-VIA EM ELEVADO BAHEMA	09.09.06	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	R$ 72,18

Fonte: Produção própria, a partir das planilhas anexadas à manifestação do Responsável

LOCAL	ITEM	DESCRIÇÃO	PREÇO UNITÁRIO
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	02.02.01	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 439,38
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	03.01.02.06	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 439,38
0002-VIA EM ELEVADO BONOCÔ I	02.02.01	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 415,47
0002-VIA EM ELEVADO BONOCÔ I	03.01.02.05	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 419,73
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	07.02.01	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 415,47
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	09.01.02.08	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 419,73
0004-VIA EM ELEVADO RETIRO	04.01.02.07	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 419,73
0004-VIA EM ELEVADO RETIRO	04.01.03.03	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 419,73
0004-VIA EM ELEVADO RETIRO	04.02.01.02	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 415,47
2000-VIA EM SUPERFÍCIE - TRAMO I	09.01.02	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 523,84
2010-VIA EM ELEVADO BAHEMA	09.01.04	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 419,73
2010-VIA EM ELEVADO BAHEMA	09.02.07	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 419,73
2010-VIA EM ELEVADO BAHEMA	09.03.03	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 419,73

LOCAL	ITEM	DESCRIÇÃO	PREÇO UNITÁRIO
0001-VIA EM ELEVADO FONTE NOVA	03.05.05	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 439,38
0002-VIA EM ELEVADO BONOCÔ I	03.05.05	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 415,47
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	09.06.05	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 415,47
0003-VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE	09.07.05	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 415,47
0004-VIA EM ELEVADO RETIRO	04.06.05	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA.	R$ 415,47
0004-VIA EM ELEVADO RETIRO	04.07.05	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	R$ 415,47

Fonte: Produção própria, a partir das planilhas anexadas à manifestação do Responsável

676. Em função, então, da clara necessidade de novos ajustes nas planilhas apresentadas na defesa pelos fatos até aqui expostos, nos insumos dentro das CPU e no transporte dos preços unitários para as planilhas orçamentárias, esses foram feitos segundo uma estratégia consistente com o impacto dos argumentos até agora analisados, ou seja, os insumos.

677. Foram analisadas inicialmente as CPU afetadas diretamente pelos quatro materiais cujos custos que sofreram críticas, evolvendo, portanto, o fornecimento de aços e concretos que trazem os custos referentes às principais estruturas que são cotadas basicamente em termos de aço, concreto e formas, bem como as CPU referentes a Tubulões e Estacas que incorporam alto teor desses insumos no seu custeio.

678. Depois de feitas as correções mencionadas nessas CPU específicas, foi feita uma análise geral do que foi apresentado pelo Responsável no Anexo 02 do seu Relatório Técnico - Comparativo das Composições (peças 651 a 654), onde são apresentados os comentários com respeito às alterações propostas inicialmente por esta unidade técnica.

679. Nesse documento, o Responsável trata de 52 composições, ao longo de todos os itens orçamentários, o que foi resumido no documento produzido e acostado ao processo na peça 677.

680. Identificados e analisados os comentários do Responsável, as CPU correspondentes foram conferidas e corrigidas quando necessário.

681. É importante registrar neste ponto da análise que foi feito um estudo geral sobre o impacto das alterações que foram incorporadas às CPU, resultando na detecção de alteração de valor em TODOS os itens orçamentários, em todas as CPU, seja causado pelas alterações nos custos da mão de obra, seja pelas alterações dos materiais ou equipamentos.

682. Assim, tratados os insumos, passamos à análise da segunda linha argumentativa apresentada pelo Responsável, lembrando que, ao final da análise das linhas argumentativas, ainda estaremos tratando das CPU que restarem ainda sem análise e que sejam parte do universo determinado pelo limite de análise de 80% do custo medido.

Conceituação básica e dimensionamento do que deve ser considerado como administração local e manutenção e operação do canteiro para essa obra metroviária.

683. Antes de iniciarmos a análise propriamente dita, no que se refere à Administração Local, em função das afirmativas feitas pelo Responsável sobre a interpretação dada na primeira análise à forma que a dita análise foi apresentada, é prudente esclarecer que, contrariamente à jurisprudência atual desta Corte, a consideração desse custo como parte do BDI é clara em todo o orçamento feito pelo DEC.

684. Nesse trabalho do DEC a Administração Local foi considerada como parte do BDI, o que é explicito em todas as planilhas orçamentárias pelo uso do BDI de 27,84 conforme Dnit.

685. Quando da primeira análise do Orçamento ‘DEC-EB Ajustado’, essa interpretação foi modificada, e as planilhas modificadas, em função do exposto no Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário, diferentemente do que interpretou o Responsável em sua última manifestação (peças 646 e 649).

686. Como foi afirmado nos itens 637 e 638 acima, na análise dos primeiros valores apresentados pelo Responsável no chamado ‘Orçamento DEC-EB Ajustado’ a título de ‘Custos de Operação e Manutenção do Canteiro’ em todas as planilhas dos itens orçamentários, classificados na peça defensiva como ‘Administração Local’, mantida a sua característica de custo direto, foi evidenciado que representavam um percentual do custo superior ao preconizado pelo item 9.2.2 do Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário.

687. Foram encontrados valores muito superiores aos ditados pelo citado Acórdão, com grandes variações no mesmo tipo de obra, como por exemplo variações de 14,92% a 34,15% nas obras de Vias Elevadas; 3,61% a 32,69% na Via Subterrânea; de 10,41% a 79,23% nas obras das Estações; de 6,92% a 155,49% nas Edificações e de 99,05% a 143,06% nas obras civis das Estações Retificadoras. Note-se que, conforme demonstram os percentuais calculados, os valores então apresentados a título de ‘Custos de Operação e Manutenção do Canteiro’ chegavam a ser muito superiores aos valores das obras propriamente ditas, uma situação ilógica.

688. Essa foi a razão por optarmos, naquele momento, por limitar os valores apresentados, usando como referência máxima os percentuais preconizados no referido acórdão 2622/2013-TCU-Plenário, usando como limitadores dos valores apresentados, aos valores decorrentes da aplicação das regras do citado acórdão, ou seja, 6,23% para Edificações e 6,99% para os demais itens.

689. Esclarecido o fato de não ter havido incorreção na aplicação das regras do Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário, inicialmente deve ser destacado que a nova linha argumentativa do Responsável, no que se refere a ‘Conceituação básica e dimensionamento do que deve ser considerado como administração local e manutenção e operação do canteiro para essa obra metroviária’ foi construída sobre a ideia de que há diferenças conceituais entre a Administração Local, a Operação e Manutenção do Canteiro e que essas diferenças levam à interpretação de que os percentuais limites aplicáveis aos custos com a Administração Local que são explicitados no Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário não englobariam os dois conceitos, os dois conjuntos de custos.

690. Em primeiro lugar, acatamos a aplicabilidade da interpretação proposta, mas apenas por entendermos ter havido um erro no início do processo de construção do orçamento detalhado, que contrariamente ao esperado e aceito normalmente, não considerou os custos referentes à manutenção dos canteiros em conjunto com o custo de sua implantação, conforme metodologia consagrada pelo Dnit, base do que é aplicado na construção do Sicro 2. E, sob esse prisma, os valores apresentados foram analisados.

691. Nesta análise foi encontrado que a base salarial utilizada, quando não existente nas referências do Sicro 2, foi construída a partir de uma só referência por posição, sendo que as posições cuja referência foi montada a partir da base de dados do Guia Salarial 2015, disponibilizado na internet pela consultoria Robert Half Brasil (https://www.roberthalf.com.br/guia-salarial), o foram a partir dos valores desta base de dados para empresas de grande porte (faturamento anual maior que R$ 500 milhões segundo o Guia), quando, embora seja composto por acionistas de grande porte, o Consórcio seguramente não se enquadra nessa faixa.

692. Assim, esses valores foram revistos e, nesse processo, em função da compatibilidade dos valores encontrados com os do Sicro 2, apenas os valores referentes ao conjunto ‘Chefia e Coordenação da Obra’ ainda ficaram coordenados com os valores referenciais das grandes empresas.

693. Além disso, a distribuição adotada pelo Responsável na divisão entre o que seria Administração Local e o que seria Operação e Manutenção do Canteiro não estava coerente com o preconizado no item 102.2 do voto que embasou o citado Acórdão, o que foi refeito.

102.2. no item Administração local estão incluídos gastos com pessoal técnico, administrativo e de apoio, compreendendo o supervisor, o engenheiro responsável técnico, os engenheiros setoriais, o

mestre de obras, encarregados, técnico de produção, apontador, almoxarife, motorista, porteiro, equipe de escritório, vigias e serventes de canteiro, mecânicos de manutenção, equipes de topografia e de medicina e segurança do trabalho etc., bem como os equipamentos de proteção individual e coletiva de toda a obra, as ferramentas manuais, a alimentação e o transporte de todos os funcionários e o controle tecnológico de qualidade dos materiais e da obra.

694. Após as correções acima descritas, restou levantada a contribuição de cada um dos dois grandes grupos, sendo então limitado aos valores do Acórdão o grupo Administração Local. Acatando a alegação do Responsável de que uma obra metroviária tem maior complexidade do que uma obra rodoviária ou ferroviária, optamos por limitar os valores referentes à Administração Local pelo limite superior da tabela do item 9.2.2 do acórdão, o valor determinado para o 3º quartil:

ADMINISTRAÇÃO LOCAL				
Descrição	**Pós-Manifestação**		**Valor Acatado**	
Manutenção do Canteiro	R$ 9.105.917,65	1,64%	R$ 9.105.917,65	1,64%
Administração Local	R$ 82.246.167,29	14,81%	R$ 59.304.896,14	**10,68%**
Total	**R$ 91.352.084,93**	**16,45%**	**R$ 68.410.813,79**	**12,32%**

Fonte: Produção própria, a partir das planilhas anexadas à manifestação do Responsável

695. O valor total em questão foi então distribuído, como custo direto, entre as frentes de trabalho do modo previsto pelo Responsável, ou seja, pelo uso dos mesmos fatores de rateio que estão demonstrados na peça 655, p. 3.

Revisão dos ajustes de quantidades implementados pela SeinfraHidroferrovia, consignando-se fundamentação crítica sempre que se discordou das quantidades apontadas pela unidade técnica.

696. Como última linha argumentativa o Consórcio trouxe uma nova revisão nas quantidades ajustadas por esta unidade técnica no material disponibilizado para manifestação dos responsáveis, justificada nos seguintes termos:

> 34. Por fim, o quarto ponto aborda os ajustes de quantidades implementados pela SeinfraHidroferrovia. Neste trecho do trabalho, sempre que se discordou das quantidades apontadas pela d. unidade técnica, consignou-se a correspondente fundamentação crítica ao ajuste, lastreada em documentação que fundamenta as alegações, sempre de modo que os quantitativos reflitam o As Built para os serviços já executados e os projetos executivos para os serviços que ainda serão executados. Novamente, tais alterações encontram-se lastreadas na jurisprudência dessa Egrégia Corte, nos termos da determinação inscrita no Acórdão 2.873/2008-Plenário. (peça 646, p. 14).

697. Ou ainda, no Relatório Técnico anexado à peça 646 (peça 649):

> Como visto, a primeira sequência de alterações propostas havia se limitado exclusivamente à alteração de quantidades e à inclusão de serviços omitidos pelo Orçamento DEC. Além de ter promovido alterações nos preços (até então não questionados pelo Consórcio), a recente instrução da unidade técnica promoveu uma série de modificações de quantitativos no Novo Orçamento de Referência da SeinfraHidroferrovia.
>
> Considerando que algumas dessas alterações promovidas ainda precisam ser revisitadas, propôs-se, no presente relatório técnico, uma nova sequência de ajustes de quantitativos, conforme resta

demonstrado nas planilhas reproduzidas em anexo e em arquivo digital editável com os respectivos links para as memórias de cálculo correspondentes. (peça 649, p. 45-46).

698. A documentação mencionada acima está acostada aos autos na peça 650 e será analisada a seguir, complementando as análises pertinentes.

699. Ao percorrermos a documentação acima, notamos que não é possível fazermos uma correlação direta entre as quantidades alteradas e as planilhas orçamentárias, pois, quando não é o simples acatamento do que foi feito por esta unidade técnica, há a apresentação da alteração e um comentário de que o item correspondente foi levado a ser incorporado a outro existente na planilha, desaparecendo o item a que se refere a modificação.

700. Apenas um comentário no item inicial da peça 650 nos indica onde encontrar as novas modificações propostas:

Este relatório tem como objetivo fazer um comparativo entre as quantidades apresentadas e as a quantidades revisadas e uma breve descrição das considerações utilizadas para se chegar ao resultado da revisão para cada item revisado de todas as planilhas. **Este relatório complementa as alterações apresentadas em planilha, seguindo a mesma padronização de localização das quantidades levantadas nos materiais entregues anteriormente, ou seja, os quantitativos estão grafados na cor verde em negrito com fundo em amarelo**, e nesta célula de planilha consta o link da respectiva memória de cálculo. (grifos nossos, peça 650, p.4).

701. Deixando, então, de lado a análise das modificações tais como apresentadas na peça 650, ao pesquisarmos nas planilhas encontramos as referidas marcações sempre sobre o mesmo conjunto de itens orçamentários, que copiados das planilhas resultaram na seguinte relação de CPU:

	COMPOSIÇÕES QUE SOFRERAM ALTERAÇÕES NA QUANTIDADE
	Assentamento de AMV' S
	Assentamento de dormentes (media 1458unid/km)
	ASSENTAMENTO DE DORMENTES DE MADEIRA, C/CARREGADEIRA, BITOLA INTERNACIONAL, 1750 DORM/KM, FIXAÇÃO ELÁSTICA, TRILHO UIC60, QQ COMP
	ASSENTAMENTO DE JOGO DE DORMENTES DE MADEIRA PARA AMV 1:14, BITOLA INTERNACIONAL TRILHO QUALQUER TIPO
	ASSENTAMENTO DE JOGO DE DORMENTES DE MADEIRA PARA AMV 1:7, BITOLA INTERNACIONAL TRILHO QUALQUER TIPO
	ASSENTAMENTO DE JOGO DE DORMENTES DE MADEIRA PARA AMV 1:7,5, BITOLA INTERNACIONAL TRILHO QUALQUER TIPO
	ASSENTAMENTO DE JOGO DE DORMENTES DE MADEIRA PARA AMV 1:9, BITOLA INTERNACIONAL TRILHO QUALQUER TIPO
	ASSENTAMENTO DOS MATERIAIS METÁLICOS DOS AMV 1:14, UIC60, BITOLA INTERNACIONAL DORMENTE DE QUALQUER TIPO
	ASSENTAMENTO DOS MATERIAIS METÁLICOS DOS AMV 1:7, UIC60, BITOLA INTERNACIONAL DORMENTE DE QUALQUER TIPO
0	ASSENTAMENTO DOS MATERIAIS METÁLICOS DOS AMV 1:7,5, UIC60, BITOLA INTERNACIONAL DORMENTE DE QUALQUER TIPO
1	ASSENTAMENTO DOS MATERIAIS METÁLICOS DOS AMV 1:9, UIC60, BITOLA INTERNACIONAL DORMENTE DE QUALQUER TIPO

	COMPOSIÇÕES QUE SOFRERAM ALTERAÇÕES NA QUANTIDADE
2	ASSENTAMENTO MECANIZADO (C/CARREGADEIRA) DORMENTES, CONC.MONOBLOCO, B.INTERNACIONAL, C/1540 DORM/KM, FIX.ELÁSTICA,TR QQ. TIPO E COMP (media de 1465unid/km)
3	CARGA DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS EM CAMINHÃO CARROCERIA COM MUNCK
4	CONCRETO GROUT FCK 35 Mpa
5	DESCARGA DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS EM CAMINHÃO CARROCERIA COM MUNCK
6	FORMA METÁLICA EM CHAPA 3/16’ ESTRUTURADA EM GRELHA METÁLICA - 50 USOS
7	FORMAS METÁLICAS
8	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 20 MPA
9	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA
0	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 35MPA
1	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50
2	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-60
3	FORNECIMENTO, CORTE, E COLOCAÇÃO DE AÇO CP190
4	LANÇAMENTO DE LASTRO FERROVIÁRIO -DESCARGA DE PEDRA BRITADA DE CAMINHÕES
5	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE
6	MOVIMENTAÇÃO COM EMPILHADEIRA E ESTOCAGEM DE PLACAS PRÉ-MOLDADAS
7	PEDRA BRITADA SOLTA PARA A CONSTRUÇÃO DO LASTRO COM ESPESURA MÍNIMA DE 250MM
8	REGULARIZAÇÃO, SOCARIA, NIVELAMENTO E ALINHAMENTO MECANIZADO, VIA CORRIDA, BIT. MÉTRICA OU LARGA QQ TIPO DORMENTE
9	SOCARIA DE LASTRO, NIVELAMENTO E ALINHAMENTO MECANIZADOS DE AMV 1:14, BITOLA INTERNACIONAL E QQ TIPO DE DORMENTE
0	SOCARIA DE LASTRO, NIVELAMENTO E ALINHAMENTO MECANIZADOS DE AMV 1:7, BITOLA INTERNACIONAL E QQ TIPO DE DORMENTE
1	SOCARIA DE LASTRO, NIVELAMENTO E ALINHAMENTO MECANIZADOS DE AMV 1:7,5, BITOLA INTERNACIONAL E QQ TIPO DE DORMENTE
2	SOCARIA DE LASTRO, NIVELAMENTO E ALINHAMENTO MECANIZADOS DE AMV 1:9, BITOLA INTERNACIONAL E QQ TIPO DE DORMENTE
3	SOLDA ALUMINOTÉRMICA PARA FORMAÇÃO DE TRILHO LONGO SOLDADO
4	SOLDA ALUMINOTÉRMICA, NA VIA, DE BARRAS DE TRILHOS UIC60, COMP. SUPERIOR A 120M, P/ FORMAÇÃO DE TRILHO LONGO SOLDADO
5	Tela Metálica Q246
6	TRANSPORTE DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS EM CAMINHÃO CARROCERIA COM MUNCK
7	TRILHO UIC60 EMBUTIDO EM PAVIMENTO COM INVÓLUCRO DE PROTEÇÃO DE GRANULADO DE BORRACHA AGLOMERADO COM RESINA

Fonte: Produção própria, a partir das planilhas anexadas à manifestação do Responsável

702. Ao fazermos um levantamento completo comparativo entre as quantidades colocadas nas planilhas orçamentárias apresentadas nas duas ocasiões, fica claro, conforme pode ser visto a seguir, que as modificações NÃO se restringiram às CPU mencionadas na lista acima. Foram muito além, e algumas em quantidades bastante significativas.

703. É importante que se destaque que as duas primeiras CPU existiam no primeiro orçamento 'DEC-EB Ajustado' entregue pelo Responsável, mas com quantidade zerada, sendo que, agora, pós manifestação voltaram a ser quantificadas, e por isso estão listados na tabela abaixo junto com as demais CPU com quantidade alterada.

	Descrição	QTDE Anterior	QTDE Novo	Delta QTDE
	PEDRA BRITADA SOLTA PARA A CONSTRUÇÃO DO LASTRO COM ESPESURA MÍNIMA DE 250MM	0,00	17.660,00	N/A
	ASSENTAMENTO DE DORMENTES DE MADEIRA, C/CARREGADEIRA, BITOLA INTERNACIONAL, 1750 DORM/KM, FIXAÇÃO ELÁSTICA, TRILHO UIC60, QQ COMP	0,00	1,47	N/A
	TRANSPORTE LOCAL COM CAMINHÃO BASCULANTE EM RODOVIA PAVIMENTADA	1.146,00	136.319,57	11.795,25%
	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO PARA FUNDAÇÃO FCK 30 MPA	207,79	2.606,19	1.154,23%
	QUADRO DE DISTRIBUICAO DE ENERGIA EM CHAPA METALICA, DE SOBREPOR, COM PORTA, PARA 18 DISJUNTORES TERMOMAGNETICOS MONOPOLARES, SEM DISPOSITIVO PARA CHAVE GERAL, COM BARRAMENTO TRIFASICO E NEUTRO, FORNE	1,00	11,00	1.000,00%
	EPÓXI PARA FIXAÇÃO DAS BARRAS	34,76	208,56	500,00%
	CHUMBADORES DE AÇO PARA FIXAÇÃO Ø16MM COM FLANGE	150,00	900,00	500,00%
	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO PARA FUNDAÇÃO FCK 25 MPA	2.740,00	11.687,19	326,54%
	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO PARA FUNDAÇÃO FCK 20 MPA	3.170,66	13.416,01	323,13%
0	FORMA PLANA EM CHAPA COMPENSADA PARA CONCRETO ESTRUTURAL 14 MM	3.641,36	10.609,67	191,37%
1	LASTRO DE BRITA	1.401,17	3.945,25	181,57%
2	CONCRETO GROUT FCK 35 MPA	26,98	65,57	143,04%
3	FORMA PLANA COM COMPENSADO PLASTIFICADO 18 MM REAPROVEITAMENTO 6 X INCLUSO ESCORAMENTO, MONTAGEM E DESFORMA	4.464,08	10.436,48	133,79%
4	FECHADURA DE CILINDRO E DOBRADIÇA PARA PORTA DE FERRO DE 1FL	1,00	2,00	100,00%
5	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	12.086,53	21.946,23	81,58%
6	MOVIMENTAÇÃO COM EMPILHADEIRA E ESTOCAGEM DE PLACAS PRÉ-MOLDADAS	5.169,09	8.943,60	73,02%
7	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO ESTRUTURAL USINADO FCK 60 MPA	77,85	133,70	71,74%
8	CARGA DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS EM CAMINHÃO CARROCERIA COM MUNCK	5.377,45	8.943,60	66,32%
9	DESCARGA DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS EM CAMINHÃO CARROCERIA COM MUNCK	5.377,45	8.943,60	66,32%
	CANALETA PARA ÁGUAS PLUVIAIS EM	219,39	341,69	55,7

	Descrição	QTDE Anterior	QTDE Novo	Delta QTDE
0	CONCRETO MOLDADA IN LOCO			5%
1	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO ESTRUTURAL USINADO FCK 25 MPA	6.721,84	9.659,13	43,70%
2	ARGAMASSA AUTONIVELANTE E EXPANSIVA PARA GROUTEAMENTO	72,00	97,00	34,72%
3	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	26.944,91	34.827,57	29,25%
4	ARRASAMENTO DE ESTACAS DIÂMETRO 20 CM	111,00	135,00	21,62%
5	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 20 MPA	7.570,13	8.735,98	15,40%
6	REATERRO DE VALA COM MATERIAL DE JAZIDA	29.544,78	33.367,98	12,94%
7	ASSENTAMENTO DE TUBO Ø 100CM PA-1 COMERCIAL JUNTA RÍGIDA	377,20	425,20	12,73%
8	IMPERMEABILIZAÇÃO COM MANTA ASFÁLTICA 4MM E ASFALTO OXIDADO SOBRE PRIMER ASFÁLTICO	2.604,90	2.934,90	12,67%
9	TERRA ARMADA - ECE - GREIDE 0,0<H<6,00M	4.084,52	4.593,13	12,45%
0	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 40 MPA	4.500,67	5.038,67	11,95%
1	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-25	70.314,48	75.068,96	6,76%
2	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO PROJETADO VIA ÚMIDA FCK=25MPA	680,21	720,46	5,92%
3	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	12.817.705,09	13.519.369,99	5,47%
4	ARRASAMENTO DE ESTACAS DIÂMETRO 35 CM	221,00	232,00	4,98%
5	ARRASAMENTO DE ESTACAS DIÂMETRO 25 CM	314,00	326,00	3,82%
6	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO ESTRUTURAL USINADO FCK 50 MPA	657,40	669,40	1,83%
7	ARRASAMENTO DE ESTACAS DIÂMETRO 60 CM	1.355,00	1.379,00	1,77%
8	PLACAS VINILICAS 30X30CM ESPESSURA 2MM SEM CONTRAPISO	2.506,22	2.528,72	0,90%
9	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 15 MPA	3.211,90	3.234,90	0,72%
0	DEMOLIÇÃO DE PAVIMENTO	250,70	251,31	0,24%
1	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-60	72.748,39	72.913,25	0,23%
2	ASSENTAMENTO MECANIZADO (C/CARREGADEIRA) DORMENTES, CONC.MONOBLOCO, B.INTERNACIONAL, C/1540 DORM/KM, FIX.ELÁSTICA,TR QQ. TIPO E COMP (media de 1465unid/km)	24,09	24,12	0,12%
3	ESTACA FRANKI COM Ø=35CM CAPACIDADE 55 T - AREIA E BRITA COMERCIAL	3.000,00	2.967,00	-1,10%
4	LANÇAMENTO DE LASTRO FERROVIÁRIO - DESCARGA DE PEDRA BRITADA DE CAMINHÕES	72.631,64	71.456,32	-1,62%
5	FORMAS DE TÁBUAS DE PINHO PARA FUNDAÇÕES - UTILIZAÇÃO 3 VEZES	13.174,79	12.908,49	-2,02%
	EXECUÇÃO DE TUBULÃO A CÉU-ABERTO Ø 1,20 M	212,56	207,56	-

	Descrição	QTDE Anterior	QTDE Novo	Delta QTDE
6	EM MAT 1ª CATEGORIA			2,35%
7	BARRA DE COBRE	266,14	258,14	-3,01%
8	Caixa EM FIBRA DE VIDRO 60X60X50CM ESPESSURA 6MM	63,00	61,00	-3,17%
9	ASSENTAMENTO DE JOGO DE DORMENTES DE MADEIRA PARA AMV 1:7, BITOLA INTERNACIONAL TRILHO QUALQUER TIPO	32,00	30,00	-6,25%
0	ASSENTAMENTO DOS MATERIAIS METÁLICOS DOS AMV 1:7, UIC60, BITOLA INTERNACIONAL DORMENTE DE QUALQUER TIPO	32,00	30,00	-6,25%
1	SOCARIA DE LASTRO, NIVELAMENTO E ALINHAMENTO MECANIZADOS DE AMV 1:7, BITOLA INTERNACIONAL E QQ TIPO DE DORMENTE	32,00	30,00	-6,25%
2	FORMA PLANA EM COMPENSADO RESINADO 14MM PARA CONCRETO ESTRUTURAL	97.557,69	90.589,37	-7,14%
3	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO ESTRUTURAL USINADO FCK 20 MPA	280,92	258,86	-7,85%
4	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	30.742,00	26.403,00	-14,11%
5	REBOCO PAULISTA CIMENTO CAL E AREIA 1:2:8 ESP=2.5CM	4.045,00	3.452,00	-14,66%
6	PORTA TOALHAS DE PAPEL COM TAMPA EM AÇO INOX	38,00	32,00	-15,79%
7	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO ESTRUTURAL USINADO FCK 35 MPA	481,84	361,31	-25,01%
8	TRANSPORTE LOCAL COM CAMINHÃO BASCULANTE 10M3 RODOVIA PAVIMENTADA	539.544,55	404.370,98	-25,05%
9	TRANSPORTE DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS EM CAMINHÃO CARROCERIA COM MUNCK	60.774,90	44.815,20	-26,26%
0	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO ESTRUTURAL USINADO FCK 30 MPA	4.668,64	3.403,98	-27,09%
1	PAPELEIRA DE AÇO INOX DE EMBUTIR	17,00	12,00	-29,41%
2	FORMAS DE COMPENSADO PLASTIFICADO 12MM PARA LAJES UTILIZAÇÃO 5VEZES - INCLUSIVE ESCORAMENTO	25.387,84	15.350,84	-39,53%
3	ESTACA FRANKI COM Ø=60CM CAPACIDADE 170 T -AREIA E BRITA COMERCIAL	13.403,37	7.338,23	-45,25%
4	FORMA METÁLICA EM CHAPA 3/16' ESTRUTURADA EM GRELHA METÁLICA - 50 USOS	74.906,84	40.926,78	-45,36%
5	FORMAS DE COMPENSADO PLASTIFICADO - 14MM USO GERAL - UTILIZAÇÃO 5 VEZES	18.133,55	9.823,66	-45,83%
6	TERRA ARMADA -ELEMENTOS CONSTRUTIVOS ESPECIAIS GREIDE 0<H<6M	1.066,92	558,31	-47,67%
7	SOLDA ALUMINOTÉRMICA, NA VIA, DE BARRAS DE TRILHOS UIC60, COMP. SUPERIOR A 120M, P/ FORMAÇÃO DE TRILHO LONGO SOLDADO	402,00	202,00	-49,75%
8	TE PVC ESGOTO SÉRIE R 50M JUNTAS SOLDADAS	8,00	4,00	-50,00%
9	ARMAÇÃO EM TELA SOLDADA (CA-60)	9.340,18	3.202,75	-65,71%
0	ELETRODUTO METÁLICO FLEXÍVEL Ø 1' TIPO 'SEALTUBO	27,00	9,00	-66,67%

	Descrição	QTDE Anterior	QTDE Novo	Delta QTDE
1	SOCARIA DE LASTRO, NIVELAMENTO E ALINHAMENTO MECANIZADOS DE AMV 1:9, BITOLA INTERNACIONAL E QQ TIPO DE DORMENTE	13,00	3,00	-76,92%
2	ASSENTAMENTO DOS MATERIAIS METÁLICOS DOS AMV 1:9, UIC60, BITOLA INTERNACIONAL DORMENTE DE QUALQUER TIPO	13,00	3,00	-76,92%
3	ASSENTAMENTO DE JOGO DE DORMENTES DE MADEIRA PARA AMV 1:9, BITOLA INTERNACIONAL TRILHO QUALQUER TIPO	13,00	3,00	-76,92%
4	REGULARIZAÇÃO, SOCARIA, NIVELAMENTO E ALINHAMENTO MECANIZADO, VIA CORRIDA, BIT. MÉTRICA OU LARGA QQ TIPO DORMENTE	72,28	12,06	-83,31%
5	QUADRO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA EM CHAPA METÁLICA, DE SOBREPOR, COM PORTA, PARA 18 DISJUNTORES TERMOMAGNÉTICOS MONOPOLARES, SEM DISPOSITIVO PARA CHAVE GERAL, COM BARRAMENTO TRIFÁSICO E NEUTRO, FORNE	11,00	1,00	-90,91%

Fonte: Produção própria, a partir das planilhas anexadas à manifestação do Responsável

704. Além do que, para completarmos o quadro, algumas novas CPU foram incluídas nas planilhas orçamentárias. Essas novas CPU estão destacadas na tabela abaixo.

	Descrição	Quantidade Incluída
	ASSENTAMENTO DE AMV' S	30,00
	ASSENTAMENTO DE DORMENTES (Média 1458unid/km)	8,96
	Caixa METÁLICA EM AÇO GALVANIZADO 60X60X50CM ESPESSURA 1,2MM	2,00
	ESCAVAÇÃO DE MATERIAL DE 1A E 2A CATEGORIA	15,00
	ESCAVAÇÃO PARA ALARGAMENTO DE BASE EM TUBULÃO AR-COMPRIMIDO - EM SOLO	11,43
	ESCORAMENTO DESCONTINUO	72,00
	EXECUÇÃO DE ESTACA TIPO FRANKI D=350MM AC/BC EM SOLO	33,00
	EXECUÇÃO DE ESTACA TIPO FRANKI D=600 MM AC/BC EM SOLO	6.065,14
	EXECUÇÃO DE PREGAGENS DE FRENTE Ø 32MM E BARRAS AÇO CA-50 16MM	1.826,60
0	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE DEFENSAS	550,70
1	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE PILARETES PARA DEFENSAS H=1,30	112,00
2	FORNECIMENTO, CORTE, E COLOCAÇÃO DE AÇO CP190	33.848,00
3	LANÇAMENTO DE VIGAS PRÉ-MOLDADAS ATÉ 50T	596,00
4	REMOÇÃO DE TUBULAÇÃO DE FERRO FUNDIDO Ø 550	23,00
5	REMOÇÃO DE TUBULAÇÃO DE FERRO FUNDIDO Ø 600	25,00
6	SOLDA ALUMINOTÉRMICA PARA FORMAÇÃO DE TRILHO LONGO SOLDADO	1.492,88
	TELA METÁLICA Q246	8.158,

	Descrição	Quantidade Incluída
7		91
8	TELHA DE AÇO PRÉ-PINTADAS TIPO UPK-40 DA 'PERKRON', OU EQUIVALENTE COR AZUL K-401	100,00

Fonte: Produção própria, a partir das planilhas anexadas à manifestação do Responsável

705. Como se pode inferir do número de CPU que tiveram a quantidade de fornecimento alterada e do fato de que essas CPU são repetidas a cada planilha orçamentária, é clara a enorme quantidade de esforço necessário para se analisar caso a caso todo esse universo de quantificações e sua comprovação nos projetos fornecidos pelo Responsável.

706. Além disso, retornando-se à análise anteriormente feita das alterações nas próprias composições e, portanto, do preço dos itens orçamentários, e lembrando que, conforme já consignado anteriormente, TODAS as CPU sofreram algum tipo de modificação, seja por mão de obra ou algum dos seus materiais ou equipamentos, há que se entender que em muito se complica uma análise caso a caso.

707. Dado esse ambiente, decidiu-se por computar o impacto causado no orçamento pela conjugação das alterações de preço e quantidade aplicadas às CPU e restringir a análise aos casos de maior significância.

708. Desta análise resultou a tabela abaixo, ordenada em função do valor do impacto conjunto, quantidade e preço.

709. Nesse ponto da análise, quando ainda há alterações a fazer, apenas para se ter um registro, os impactos causados por todas as alterações montam em um aumento causado pelas variações positivas de R$ 26.861.493,17 e uma redução causada pelos impactos negativos de R$ 14.091.766,74, resultando em um impacto líquido positivo (aumento no valor total do orçamento) de R$ 12.789.726,42.

710. Note-se que esses valores são os obtidos no momento, já parcialmente corrigidos pela aplicação do resultado das análises anteriores, e deverão ainda ser alterados no decorrer das próximas análises, sendo aqui citados apenas para demonstrar o peso das alterações feitas pelo Consórcio e dar a base de cálculo dos percentuais listados nas tabelas a seguir. Limitou-se a apresentação das CPU a 80% do impacto conjunto causado no valor total do orçamento, positivo ou negativo.

PÓS-MANIFESTAÇÃO - VARIAÇÕES DE PREÇOS - IMPACTO POSITIVO					
	Descrição	**Delta PU**	**Delta QTDE**	**IMPACTO**	**% Acum**
	ESTRUTURA METÁLICA EM CHAPA DOBRADA A FRIO CORTE, SOLDA, MONTAGEM E COM PINTURA ANTICORROSIVA	57,98%	0,00%	R$ 2.844.415,78	10,59%
	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO PARA FUNDAÇÃO FCK 20 MPA	11,73%	323,13%	R$ 1.521.849,65	16,25%
	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 30 MPA	8,33%	29,25%	R$ 1.484.471,71	21,78%
	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	4,35%	81,58%	R$ 1.431.293,03	27,11%
	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO PARA FUNDAÇÃO FCK 25 MPA	11,58%	326,54%	R$ 1.345.466,81	32,12%
	ATERRO EMPRÉSTIMO DMT 2KM COM CARGA DESCARGA E COMPACTAÇÃO MECÂNICA	262,31%	0,00%	R$ 1.085.896,63	36,16%

PÓS-MANIFESTAÇÃO - VARIAÇÕES DE PREÇOS - IMPACTO POSITIVO					
	Descrição	**Delta PU**	**Delta QTDE**	**IMPACTO**	**% Acum**
	BASE SOLO ESTABILIZADO GRANULOMETRICAMENTE SEM MISTURA COM MATERIAL DE JAZIDA PRODUZIDO E INDENIZADO	281,52%	0,00%	R$ 981.047,75	39,81%
	RECOMPOSIÇÃO MECANIZADA DE ATERRO	25,73%	0,00%	R$ 803.463,21	42,80%
	ARMAÇÃO DE AÇO CA-60 (TELA TIPO TELCON)	132,81%	0,00%	R$ 689.148,03	45,37%
0	DEMOLIÇÃO DE ALVENARIA DE BLOCO	292,37%	0,00%	R$ 580.551,02	47,53%
1	PINTURA ANTICORROSIVA	102,50%	0,00%	R$ 508.174,46	49,42%
2	ESTACA PRÉ MOLDADA DE CONCRETO Ø42CM, INCLUSIVE CRAVAÇÃO	80,49%	0,00%	R$ 494.699,99	51,26%
3	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO ESTRUTURAL USINADO FCK 25 MPA	8,63%	43,70%	R$ 459.454,99	52,98%
4	REATERRO E COMPACTAÇÃO MANUAL	107,26%	-7,23%	R$ 455.202,22	54,67%
5	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO PROJETADO COM FIBRAS VIA ÚMIDA FCK=25MPA PANOS HORIZONTAIS CURVOS	7,07%	0,00%	R$ 433.309,45	56,28%
6	ESCAVAÇÃO MECÂNICA DE CAVAS/VALAS COM ESCAVADEIRA HIDRAULICA	87,78%	0,00%	R$ 422.794,87	57,86%
7	ESTRUTURA METÁLICA DE COBERTURA	15,01%	0,00%	R$ 415.169,80	59,40%
8	CARGA MECANIZADA DE MATERIAL 1ª / 2ª CATEGORIA EM CAMINHÃO BASCULANTE	140,41%	0,00%	R$ 402.773,05	60,90%
9	REATERRO VALA/CAVA MATERIAL BOA QUALIDADE COM VIBRO-COMPACTADOR PORTÁTIL EXCLUSIVE MATERIAL.	44,45%	0,00%	R$ 400.911,05	62,39%
0	MATERIAL SOLTO PARA A CONSTRUÇÃO DO SUBLASTRO COM ESPESURA DE 200MM	82,14%	0,00%	R$ 394.592,27	63,86%
1	TRANSPORTE DE MATERIAL DE 1ª / 2ª CATEGORIA EM CAMINHÃO BASCULANTE	11,87%	0,00%	R$ 393.658,64	65,33%
2	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO PARA FUNDAÇÃO FCK 30 MPA	22,50%	11 54,23%	R$ 372.291,33	66,71%
3	REATERRO DE VALA COM MATERIAL DE JAZIDA	93,86%	12,94%	R$ 366.118,89	68,08%
4	TRANSPORTE DE MATERIAL DE 3ª CATEGORIA EM CAMINHÃO BASCULANTE	33,89%	0,00%	R$ 361.701,26	69,42%
5	PEDRA BRITADA SOLTA PARA A CONSTRUÇÃO DO LASTRO COM ESPESURA MÍNIMA DE 250MM	2,90%	QTDE ESTAVA ZERADA	R$ 335.756,89	70,67%
6	ESTACAS TRILHO TR 37	141,68%	0,00%	R$ 332.858,68	71,91%
7	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO PROJETADO VIA SECA FCK=25MPA PANOS HORIZONTAIS CURVOS	14,84%	0,00%	R$ 269.267,37	72,92%

PÓS-MANIFESTAÇÃO - VARIAÇÕES DE PREÇOS - IMPACTO POSITIVO					
	Descrição	**Delta PU**	**Delta QTDE**	**IMPACTO**	**% Acum**
8	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 20 MPA	7,05%	15,40%	R$ 224.864,33	73,75%
9	LANÇAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS COM TRELIÇA LANÇADORA	26,30%	0,00%	R$ 222.250,11	74,58%
0	FORMA CURVA PARA ESTRUTURAS EM TABUA DE PINHO	38,78%	0,00%	R$ 218.508,28	75,39%
1	SUB-BASE SOLO ESTABILIZADO GRANULOMETRICAMENTE SEM MISTURA COM MATERIAL DE JAZIDA PRODUZIDO E INDENIZADO	281,52%	0,00%	R$ 217.732,70	76,20%
2	ESCAVAÇÃO MECÂNICA COM RETROESCAVADEIRA E TRANSP DE	617,39%	0,00%	R$ 211.100,39	76,99%
3	ESTACAS TRILHO TR 68	52,51%	0,00%	R$ 208.368,33	77,77%
4	FORMAS DE TÁBUAS DE PINHO PARA FUNDAÇÕES - UTILIZAÇÃO 1 VEZ	5,27%	0,00%	R$ 200.771,82	78,51%
5	FORMA PLANA EM COMPENSADO PLASTIFICADO 18 MM PARA VIADUTOS. REAPROVEITAMENTO 2X, INCLUSIVE DESMOLDAGEM	24,10%	0,00%	R$ 165.758,10	79,13%
6	ESCAVAÇÃO MECÂNICA DE SHAFT - 3º CATEGORIA À FOGO	41,17%	0,00%	R$ 165.277,97	79,75%
7	BARRACÃO ESCRITÓRIO REAPROVEITAMENTO 1 VEZ	59,52%	0,00%	R$ 160.638,13	80,34%

Fonte: Produção própria, a partir das planilhas anexadas à manifestação do Responsável

711. Note-se que as composições destacadas já foram analisadas no seu conteúdo e preço em fases anteriores.

PÓS-MANIFESTAÇÃO - VARIAÇÕES DE PREÇOS - IMPACTO NEGATIVO					
	Descrição	**Delta PU**	**Delta Qtde**	**IMPACTO**	**% Acum**
	BASE DE BRITA GRADUADA COM DISTRIBUIDOR DE AGREGADOS COM CONTROLE DE GREIDE COM BRITA COMERCIAL	-34,60%	0,00%	-R$ 1.676.998,47	11,90%
	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	-45,67%	-14,11%	-R$ 883.167,75	18,17%
	ESTACA FRANKI COM Ø=60CM CAPACIDADE 170 T -AREIA E BRITA COMERCIAL	16,40%	-45,25%	-R$ 712.415,18	23,22%
	ESTRUTURA METÁLICA PARA GALPÕES, VÃO DE 12,00 METROS, EM PÓRTICOS EM TRELIÇA DE AÇO, FORNECIMENTO, MONTAGEM E PINTURA COM FUNDO ANTICORROSIVO	-22,63%	0,00%	-R$ 631.584,08	27,71%
	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	-6,52%	5,47%	-R$ 534.714,87	31,50%
	EXECUÇÃO DE TUBULÃO A AR-COMPRIMIDO Ø 1,20 M EM MAT 2ª CATEGORIA	-23,88%	0,00%	-R$ 527.016,76	35,24%
	ESTACA RAIZ, PERFURADA NA ROCHA, COM Ø=41 CM -CAP. 130 T	-52,71%	0,00%	-R$ 464.779,88	38,54%
	CONFECÇÃO E COLOCAÇÃO CABO 12 Ø 12,5 MM	-	0,00	-	4

PÓS-MANIFESTAÇÃO - VARIAÇÕES DE PREÇOS - IMPACTO NEGATIVO					
	Descrição	**Delta PU**	**Delta Qtde**	**IMPACTO**	**% Acum**
		8,88%	0%	R$ 430.052,80	1,59%
	EXECUÇÃO DE TUBULÃO A AR-COMPRIMIDO Ø 1,20 M EM MAT 1ª CATEGORIA	-23,88%	0,00%	-R$ 277.744,63	43,56%
0	EQUIPE DE LEITURA DE INSTRUMENTOS	-38,74%	0,00%	-R$ 275.018,29	45,51%
1	ESGOTAMENTO COM BOMBA ELÉTRICA DE IMERSÃO POTÊNCIA 2,7 KW, ATÉ 8,00M DE PROFUNDIDADE	-86,63%	0,00%	-R$ 258.114,04	47,34%
2	TUBO Ø10’ SCH20 (273.05X6.35MM)	-16,56%	0,00%	-R$ 246.110,31	49,09%
3	CIMBRAMENTO TUBULAR METÁLICO DE 3,00 A 6,00 M DE ALTURA.	-8,82%	0,00%	-R$ 237.220,90	50,77%
4	BARRA DE AÇO GALVANIZADO	-9,36%	0,00%	-R$ 236.238,01	52,45%
5	CIMBRAMENTO TUBULAR METÁLICO ATE 3,00 M DE ALTURA.	-8,84%	0,00%	-R$ 216.242,02	53,98%
6	EXECUÇÃO E FORNECIMENTO DE TIRANTES 20 TF - Ø32 MM	-5,89%	0,00%	-R$ 199.790,03	55,40%
7	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE JAZIDA DE 1º CATEGORIA	-89,54%	0,00%	-R$ 185.225,89	56,72%
8	BARRACÃO DEPÓSITO REAPROVEITAMENTO 1 VEZ	-21,75%	0,00%	-R$ 167.249,57	57,90%
9	TELHA METÁLICA TIPO UPK-25 COM PINTURA DE PROTEÇÃO PARA AMBIENTES AGRESSIVOS, SISTEMA SANDUÍCHE (LÃ DE ROCHA) DA ‘PERKROM’ OU EQUIVALENTE	-45,81%	0,00%	-R$ 165.086,32	59,08%
0	ESPALHAMENTO DE MATERIAL DE 1ª / 2ª CATEGORIA EM BOTA-FORA	-27,21%	0,00%	-R$ 160.740,34	60,22%
1	REVESTIMENTO EM CBUQ ESPESSURA 0,05 M	-39,44%	0,00%	-R$ 158.154,71	61,34%
2	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO ESTRUTURAL USINADO FCK 30 MPA	5,26%	-27,09%	-R$ 150.622,06	62,41%
3	ESCAMAS DE CONCRETO ARMADO PARA TERRA ARMADA	-43,55%	0,00%	-R$ 150.602,24	63,48%
4	CARGA DE MATERIAL DE DEMOLIÇÃO EM CAMINHÃO BASCULANTE	-86,53%	0,00%	-R$ 136.295,38	64,44%
5	ESCAVAÇÃO E CARGA EM TÚNEL EM MACIÇO ROCHOSO CLASSE I, II, III E IV -SEÇÃO DE 51 A 70M²	-8,22%	0,00%	-R$ 127.339,28	65,35%
6	ATENUADOR DE RUIDO EM CÉLULA DE CHAPA DE AÇO GALVANIZADO COM MATERIAL ACÚSTICO LARGURA 20CM	-94,89%	0,00%	-R$ 118.567,59	66,19%
7	GUARDA CORPO TUBULAR DE AÇO GALVANIZADO 2’	-5,66%	0,00%	-R$ 118.170,85	67,03%
8	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS > 40 T COM GUINDASTE	-89,39%	0,00%	-R$ 107.702,89	67,79%
9	FORMAS DE COMPENSADO PLASTIFICADO 12MM PARA LAJES UTILIZAÇÃO 5VEZES - INCLUSIVE ESCORAMENTO	8,83%	-39,53%	-R$ 105.339,28	68,54%

PÓS-MANIFESTAÇÃO - VARIAÇÕES DE PREÇOS - IMPACTO NEGATIVO					
	Descrição	**Delta PU**	**Delta Qtde**	**IMPACTO**	**% Acum**
0	FORMAS DE COMPENSADO PLASTIFICADO - 14MM USO GERAL - UTILIZAÇÃO 5 VEZES	8,85%	-45,83%	-R$ 103.029,33	69,27%
1	FORMA METÁLICA EM CHAPA 3/16' ESTRUTURADA EM GRELHA METÁLICA - 50 USOS	26,71%	-45,36%	-R$ 101.504,06	69,99%
2	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE APARELHO DE APOIO EM NEOPRENE FRETADO	-5,41%	0,00%	-R$ 98.317,25	70,69%
3	ESCAVAÇÃO PARA ALARGAMENTO DE BASE EM TUBULÃO AR-COMPRIMIDO/MAT 3ª CATEGORIA	-10,31%	0,00%	-R$ 94.308,75	71,36%
4	LEITURA DE MARCO SUPERFICIAL	-38,74%	0,00%	-R$ 91.672,76	72,01%
5	TERRA ARMADA -ELEMENTOS CONSTRUTIVOS ESPECIAIS GREIDE 0<H<6M	-6,76%	-47,67%	-R$ 88.371,79	72,63%
6	EXECUÇÃO E FORNECIMENTO DE TIRANTES 30 TF - Ø1.1/2'	-5,30%	0,00%	-R$ 84.853,72	73,24%
7	CONFECÇÃO E COLOCAÇÃO CABO 7 Ø 12,5 MM	-8,87%	0,00%	-R$ 81.720,35	73,82%
8	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE PEÇAS EM AÇO ASTM-A36	-12,28%	0,00%	-R$ 81.134,67	74,39%
9	ESGOTAMENTO COM BOMBA ELÉTRICA DE IMERSÃO POTÊNCIA 2,70 KW, ATÉ 8,00 METROS DE PROFUNDIDADE	-86,77%	0,00%	-R$ 77.395,41	74,94%
0	INSTALAÇÃO DE PIEZÔMETRO	-6,06%	0,00%	-R$ 77.217,16	75,49%
1	TELHAMENTO METÁLICO COM TELHAS PRÉ-PINTADAS TIPO SANDUICHE ESPESSURA 30MM	-5,88%	0,00%	-R$ 72.823,86	76,01%
2	CAMBOTA METÁLICA	-7,09%	0,00%	-R$ 72.097,75	76,52%
3	EXECUÇÃO DE TUBULÃO A CÉU-ABERTO Ø 1,20 M EM MAT 2ª CATEGORIA	-45,83%	0,00%	-R$ 71.127,72	77,02%
4	ATERRO	-10,17%	0,00%	-R$ 65.916,09	77,49%
5	EXECUÇÃO DE TUBULÃO A CÉU-ABERTO Ø 1,20 M EM MAT 1ª CATEGORIA	-45,83%	-2,35%	-R$ 62.914,55	77,94%
6	TRANSPORTE LOCAL COM CAMINHÃO BASCULANTE 10M3 RODOVIA PAVIMENTADA	-2,94%	-25,05%	-R$ 61.829,49	78,38%
7	ESGOTAMENTO DE CAVAS COM BOMBA DE IMERSÃO ELÉTRICA - ATÉ 8,00 M DE RECALQUE	-87,09%	0,00%	-R$ 60.038,39	78,80%
8	VIGA DE AÇO PERFIL I VS 700X122	-5,79%	0,00%	-R$ 59.103,06	79,22%
9	LASTRO DE RACHÃO	-50,67%	0,00%	-R$ 54.571,24	79,61%
0	APARELHO DE APOIO METÁLICO ESFÉRICO FIXO CAPACIDADE DE 3000KN	-6,05%	0,00%	-R$ 53.158,43	79,99%
1	ESCAVAÇÃO E CARGA EM TÚNEL EM MACIÇO ROCHOSO CLASSE I, II, III E IV -SEÇÃO DE 91 A 110M²	-7,78%	0,00%	-R$ 53.005,00	80,36%

Fonte: Produção própria, a partir das planilhas anexadas à manifestação do Responsável

712. Note-se que, também neste caso, as composições destacadas já foram analisadas no seu conteúdo e preço em fases anteriores.

713. De pronto devemos consignar que, no caso das CPU que envolvem produção de concreto e fornecimento de aço, quando da análise das CPU afetadas pelos insumos Aço, Cimento, Areia e Pedra Britada, as quantidades já foram conferidas em função de ter havido troca no nome da CPU em alguns casos, como no caso, por exemplo, 'CONCRETO ESTRUTURAL FCK 25 MPA' cujas quantidades foram adicionadas à CPU 'FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO ESTRUTURAL USINADO FCK 25 MPA', ou 'CONCRETO FCK=30MPA PARA FUNDAÇÕES -COM AREIA E BRITA COMERCIAIS, CONTROLE TIPO A COM PREPARO E LANÇAMENTO' cujas quantidades foram adicionadas à CPU 'FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO PARA FUNDAÇÃO FCK 30 MPA', ou 'CONCRETO FCK=60MPA PARA ESTRUTURA -COM AREIA E BRITA COMERCIAIS, MICROSSÍLICA E COM BOMBEAMENTO' cujas quantidades foram adicionadas à CPU 'FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO ESTRUTURAL USINADO FCK 60 MPA'

714. Partindo dessa realidade, baseados nas informações disponibilizadas pelo Responsável em seu memorial de cálculo entregue quando de sua manifestação, **entendemos que não podemos acatar as modificações de quantidade para as quais não foram apresentadas justificativas**, a menos das que se coadunam com o exposto no item anterior. A tabela a seguir lista as CPU para as quais serão aplicadas as modificações referentes às quantidades, restringindo-se a análise às CPU com impacto significativo.

	Descrição	Delta PU	Delta QTDE	IMPACTO
	REATERRO E COMPACTAÇÃO MANUAL	107,26%	-7,23%	R$ 455.202,22
	REATERRO DE VALA COM MATERIAL DE JAZIDA	93,86%	12,94%	R$ 366.118,89
	PEDRA BRITADA SOLTA PARA A CONSTRUÇÃO DO LASTRO COM ESPESURA MÍNIMA DE 250MM	2,90%	QTDE ESTAVA ZERADA	R$ 335.756,89
	FORMAS DE COMPENSADO PLASTIFICADO 12MM PARA LAJES UTILIZAÇÃO 5VEZES - INCLUSIVE ESCORAMENTO	8,83%	-39,53%	-R$ 105.339,28
	FORMAS DE COMPENSADO PLASTIFICADO - 14MM USO GERAL - UTILIZAÇÃO 5 VEZES	8,85%	-45,83%	-R$ 103.029,33
	FORMA METÁLICA EM CHAPA 3/16' ESTRUTURADA EM GRELHA METÁLICA - 50 USOS	26,71%	-45,36%	-R$ 101.504,06
	TERRA ARMADA -ELEMENTOS CONSTRUTIVOS ESPECIAIS GREIDE 0<H<6M	-6,76%	-47,67%	-R$ 88.371,79

Fonte: Produção própria, a partir das planilhas anexadas à manifestação do Responsável

715. Com essas ações encerramos as análises dos argumentos apresentados pelo Responsável.

716. Mas ainda restam análises a serem feitas para fechar o cálculo do débito. Após implementarmos todas as correções até aqui expostas, foi montada a curva ABC dos itens orçamentários que compõem o orçamento apresentados pelo Responsável, para que, analisando o universo de CPU listadas, se possa atingir a análise de um montante estatisticamente significativo, ou seja, para garantir que se analise, pelo menos 80% do valor do orçamento.

717. Para registro nesse momento, concluída a análise das CPU identificadas na curva ABC e alcançada **a análise de 82,60% do valor medido, faturado e pago**, referenciado ao orçamento 'DEC-EB Ajustado' após as considerações desta unidade técnica, **chegamos ao valor do débito de R$ 52.078.605,12** referenciado a P0 (maio 1997), em valores contratuais sem considerar os reajustes pagos.

718. **Conclusão:** Do exposto conclui-se pelo acatamento parcial dos argumentos manejados nas peças de defesa do Consórcio Metrosal, no que tange à utilização do Orçamento DEC como orçamento

paradigma para avaliação do possível, e agora confirmado, sobrepreço praticado durante as obras do Metrô de Salvador com base no Contrato SA-01.

719. Logo de pronto, entendemos ser pacífico o entendimento do Consórcio Metrosal quanto à sua responsabilidade com relação aos possíveis valores de débito apurados no presente trabalho, haja vista que o conteúdo da defesa colocada por esse Responsável em nenhum momento trouxe argumento com relação a esse ponto, sendo tácita a sua admissão.

720. Lembrando o que já foi consignado, para podermos resumir as decisões tomadas quanto aos argumentos apresentados pelo Consórcio Metrosal, temos, em primeiro lugar, que o orçamento 'DEC-EB Ajustado' representa a integralidade do pleito do Responsável, e que deve ser entendido que **todos os pedidos anteriores deste responsável no que se refere à aplicabilidade do orçamento do DEC como orçamento paradigma perdem seu objeto**, haja visto se fundarem em versões diferentes de orçamentos apresentados pelo mesmo responsável, como no caso mencionado em sua última peça pelo Consórcio, referente a termos do voto condutor do Acórdão 426/2013-TCU-Plenário, e que, portanto, o até aqui exposto demonstra, acima de tudo, **que todos os argumentos levantados pelos responsáveis, principalmente pelo Consórcio Metrosal, contra o uso do orçamento do DEC como orçamento paradigma, e mesmo os efeitos dos argumentos levantados em outros momentos processuais, foram analisados e considerados nesta instrução, encerrando-se o ciclo defensório e dando total materialidade aos princípios constitucionais da Ampla Defesa e do Contraditório**.

721. Então, resumidamente, foram as seguintes as conclusões tiradas das análises perpetradas:

721.1. Ao procedermos às conferências inicias nas planilhas orçamentárias entregues pelo Consórcio Metrosal foi consignado, de pronto, que, **mesmo que, por hipótese, haja a aceitação e sejam acatados todos os argumentos manejados pelo Responsável, já há a identificação e constatação de débito por superfaturamento**, causado por efeito semelhante ao já jurisprudencialmente conhecido 'Jogo de Planilha', ou seja, calculados os valores orçamentários correspondentes aos percentuais medidos, faturados e pagos para cada item orçamentário (Elevado, Estação, Via, etc.) durante a execução contratual, conclui-se que foram executados, medidos, faturados e pagos serviços correspondentes a itens com sobrepreço, **chegando o débito por superfaturamento ao total calculado de R$ 39.471.641,83, correspondente a mais de 50% do total do débito consignado, em valores históricos e sem considerar os reajustes pagos, conforme será visto ao longo do restante desta instrução**.

721.2. Analisando as justificativas apresentadas no item 2 da peça 649, p. 8-24, encontrou-se como acertadas as ponderações apresentadas no que se refere ao insumo mão de obra, portanto acatamos a aplicação nas CPU dos valores expostos na Tabela 1 da peça 649, p. 14.

721.3. Analisadas as justificativas apresentadas na peça 678, concluímos que, por procedentes, merecem acolhimento e, portanto, com relação ao insumo Equipamentos acatamos a aplicação nas CPU dos valores expostos na Tabela 2 da peça 649, p. 15-17.

721.4. Para o insumo Aço e Cimento Portland, acatamos o uso dos preços propostos.

721.5. Já nos casos da Brita e da Areia, não acatamos o proposto, pois foi detectado um erro no processamento dos dados, na formação do coeficiente de correção de unidade. Esse coeficiente adequa o custo do transporte, dado no Sicro em t.Km (tonelada x quilômetro), para a unidade de fornecimento desses materiais (m^3), sendo o coeficiente correto 0,67 m^3/t transportada.

721.6. Com relação à Administração Local, acatamos a aplicabilidade da interpretação proposta de que há diferença conceitual entre Administração Local e Operação e Manutenção do Canteiro, mas apenas por entendermos ter havido um erro no início do processo de construção do orçamento detalhado, que contrariamente ao esperado e aceito normalmente, não considerou os custos referentes à manutenção dos canteiros em conjunto com o custo de sua implantação, conforme metodologia consagrada pelo Dnit, base do que é aplicado na construção do Sicro 2.

721.7. Na sequência, ao analisarmos os custos propostos na formação dos preços desses dois conjuntos, 'Administração Local' e 'Operação e Manutenção do Canteiro', não acatamos os custos

propostos para os profissionais cuja base salarial foi construída unicamente a partir dos valores informados pelos estudos da consultoria Robert Half Brasil, sendo os demais aceitos.

721.8. Além disso, a distribuição adotada pelo Responsável na divisão entre o que seria 'Administração Local' e o que seria 'Operação e Manutenção do Canteiro' não foi acatada por não estar coerente com o preconizado no item 102.2 do voto que embasou o Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário, o que foi refeito, e, após as devidas correções, restou levantada a contribuição de cada um dos dois grandes grupos, sendo então limitado aos valores do Acórdão o grupo 'Administração Local', daí, acatando a alegação do Responsável de que uma obra metroviária tem maior complexidade do que uma obra rodoviária ou ferroviária, concluímos por limitar os valores referentes à 'Administração Local' pelo limite superior da tabela do item 9.2.2 do acórdão, o valor determinado para o 3º quartil, 10,48%.

721.9. Na sequência, com relação às alterações nas quantidades, pela complexidade e extensão da análise caso a caso, decidiu-se por computar o impacto causado no orçamento pela conjugação das alterações de preço e quantidade aplicadas às CPU e restringir a análise aos casos de maior significância. Assim, partindo dessa realidade, entendemos que não podemos acatar as modificações de quantidade para as quais não foram apresentadas justificativas, a menos das que se coadunam com o exposto no item 712.

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

722. No desenrolar dos atos processuais exarados nos presentes autos, e também nos autos do TC-007.162/2006-0, originário desta TCE, algumas determinações foram prolatadas no sentido de trazerem, para análise conjunta nesta TCE, condutas dos responsáveis aqui citados apontadas nesses outros momentos, suas consequências e os elementos apresentados pelos responsáveis nas suas defesas, além de condutas de outros responsáveis também correlacionadas com os atos aqui analisados.

723. O Acórdão 426/2013-TCU-Plenário, exarado nesses autos, ao analisar Embargos de Declaração, opostos pelo Consórcio Metrosal ao Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário determinou:

9.2. aproveitar os elementos dos presentes embargos como defesa a ser oportunamente analisada juntamente com as alegações de defesa eventualmente apresentadas em resposta à citação;

724. Com relação à determinação acima, como pode ser visto nos itens 632 e 648 desta instrução, nada mais resta a analisar com relação a argumentos manejados neste processo no que se refere ao uso do Orçamento do DEC como orçamento paradigma, estando, portanto, atendida a determinação.

725. Nos autos do TC-007.162/2009-0, como consequência das análises ali perpetradas, foi exarado o Acórdão 63/2015-TCU-Plenário que analisa instrução de mérito (peça 1035 do TC-007.162/2006-0) quanto às consequências de atos cometidos por alguns dos responsáveis aqui citados, além de outros envolvidos em atos correlacionados, determinando:

9.2. remeter a análise das razões de justificativa e a eventual aplicação de penalidade aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa** (CPF 033.422.635-04), **Carlos Von Beckerath Gordilho** (CPF 002.366.915-20), **Janary Teixeira de Castro** (CPF 163.535.875-20), **Flávio Mota Monteiro** (CPF 635.036.208-00), **Ruy Sergio Nonato Marques** (CPF 037.221.635-87), **Alberto de Figueiredo Nunes Filho** (CPF 312.700.777-91), e **Sérgio Luiz da Silva Telles** (CPF 537.023.017-04) para a tomada de contas especial - TC-002.588/2009-0 -, em cujo âmbito as respectivas condutas deverão ser avaliadas e dosadas em termos de gravidade, potencial de dano e dano efetivo; (destaques no original)

726. Ainda nos autos do TC-007.162/2006-0, os responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa (CPF 033.422.635-04), Carlos Von Beckerath Gordilho (CPF 002.366.915-20), Janary Teixeira de Castro (CPF 163.535.875-20) e Flávio Mota Monteiro (CPF 635.036.208-00) opuseram Embargos de

Declaração ao citado Acórdão 63/2015-TCU-Plenário e que resultaram no Acórdão 1.623/2015-TCU-Plenário que determinou:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, não os acolher, e

9.2. determinar que as peças apresentadas como embargos de declaração sejam analisadas no âmbito do TC-002.588/2009-0, no momento oportuno, como alegações de defesa complementares dos responsáveis, sem preclusão da possibilidade de apresentarem novos elementos de defesa caso venham a ser citados nos referidos autos.

727. De pronto esclarecemos que com relação aos responsáveis **Ruy Sergio Nonato Marques** (CPF 037.221.635-87), **Alberto de Figueiredo Nunes Filho** (CPF 312.700.777-91), e **Sérgio Luiz da Silva Telles** (CPF 537.023.017-04), esta TCE não trouxe fatos novos ou responsabilidades adicionais às analisadas nos autos do TC-007.162/2006-0, sendo, portanto, necessária apenas a renovação da proposta de encaminhamento colocada na instrução de mérito original (peça 1035 do TC-007.162/2006-0).

728. O responsável **Carlos Von Beckerath Gordilho** (CPF 002.366.915-20) teve suas alegações referentes à conduta pela qual foi devidamente citado nos presentes autos analisadas nos itens 82 e ss., onde se concluiu que, **por inobservância do art. 202, inciso I, do Regimento Interno desta Casa, essas alegações devem ser acolhidas, levando à anulação, por vício formal, da citação retro mencionada (peça 185).**

729. Assim, não se agregou nenhum fato novo ou responsabilidade adicional ao que foi tratado no TC-007.162/2006-0, restando íntegra a proposta de encaminhamento exarada na peça 1035 do referido processo, portanto, necessária apenas a sua renovação, com as correções pertinentes.

730. O responsável **Janary Teixeira de Castro** (CPF 163.535.875-20) teve suas alegações referentes à conduta pela qual foi devidamente citado nos presentes autos analisadas ao longo desta instrução, tendo sido parcialmente acatadas.

731. A determinação do débito de responsabilidade deste responsável quedou-se prejudicada em função da especificidade da conduta e do universo de informações disponibilizadas que não permitem calcular com a necessária segurança e precisão os valores correspondentes aos efeitos causados pelos preços orçados para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00. CO-H-010/00 e CO-H-027/00, que foram assinadas ao longo da execução contratual.

732. Assim, não se agregou nenhum fato novo ou responsabilidade adicional ao que foi tratado no TC-007.162/2006-0, restando íntegra a proposta de encaminhamento exarada na peça 1035 do referido processo, portanto, necessária apenas a sua renovação, com as correções pertinentes, considerando-se a relação entre as condutas, neste processo e no TC-007.162/2006-0, no agravamento do expresso na proposta de encaminhamento original.

733. Com relação aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa** (CPF 033.422.635-04), e **Flávio Mota Monteiro** (CPF 635.036.208-00), restou caracterizado débito ao erário, o que muda a natureza e a fundamentação da proposta de encaminhamento original (TC-007.162/2006-0).

734. É importante reconhecer que há ligação entre as condutas ali citadas (instrução à peça 1035 do TC-007.162/2006-0) e as analisadas nesta instrução sendo, portanto, que, em função de serem agora feitas propostas de encaminhamento desenhadas em torno da existência confirmada de débito de sua responsabilidade, **reforçamos que aquelas se colocam como fatos agravadores para determinação das consequências dos atos perpetrados**.

CONCLUSÕES

735. Foram trazidas aos autos, para análise, as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis citados em conformidade com o Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, que em seu item 9.1 e seguintes autoriza a citação, nos termos dos arts. 10, § 1º ; 12, inciso II, e 16, § 2º, alínea ‘b’, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, e 209, § 4º, inciso II e § 5º, do Regimento Interno do TCU, dos responsáveis solidários Ivan Carlos Alves Barbosa (CPF 033.422.635-04), Carlos Von Beckerath

Gordilho (CPF 002.366.915-20), José Geraldo Araújo Teixeira (CPF 048.282.245-72), João Luiz da Silvo Dias (CPF 011.089.806-00), Flavio Mota Monteiro (CPF 635.036.208-00), Luiz Fernando Tavares Vilar (CPF 020.645.705-78), Paulo Antônio Santos Macedo (CPF 018.163.145-87), Nestor Duarte Guimarães Neto (CPF 110.289.805-82), Janary Teixeira de Castro (163.535.875-20), Luiz Roberto Castilho de Souza (CPF 307.616.707-34), Luiz Alfredo Campos Quintanilha (CPF 341.754.907-87), Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (CPF 113.611.405-00), as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, a saber, Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02), Construtora Andrade Gutierrez S.A. (CNPJ 17.262.213/0001-94) e Siemens Aktiengesellschaft-AG (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã), a empresa Noronha Engenharia S.A. (CNPJ 33.451.311/0010-17) e a empresa Engevix Engenharia S.A. (CNPJ 33.144.940/0001-03).

736. Devido à importância de certos aspectos relevantes nesse processo, antes de resumirmos as conclusões das análises, cabe registrar duas conclusões sobre esses aspectos, pois têm importância crucial na determinação da gravidade das condutas e no agravamento das implicações legais de tais condutas.

737. Em primeiro lugar, a partir de simples consulta às planilhas de preços incluídas no Contrato SA-01 constata-se que o preço contratado compõe-se por uma chamada 'Parte Fixa', com preços globais por itens inteiros (Estação, Túnel, Via de Superfície, Via Permanente etc.) aderente ao modelo *turnkey* de contratação, e uma 'Parte Variável', **totalmente aderente ao conceito de contrato por preço unitário, visto serem apresentados preços unitários e quantidades a serem medidas pelas quantidades aplicadas e não pelo porcentual de andamento da obra como é de se esperar em um contrato *turnkey***. Daí a conclusão de que **a realidade do contrato difere frontalmente do que se defende**, ou seja, **a contratação NÃO se deu no modelo *turnkey* preconizado e tido como imposto pelo Bird, que, se afirma, não aceitou preços unitários no contrato** levando à conclusão de que os responsáveis envolvidos na definição de modelo de contratação em reuniões com o Bird decidiram, discricionariamente, pela alocação do risco geológico para a Administração, **tendo como efeito a inclusão no contrato dos preços unitários presentes na 'Parte Variável' COM a concordância do Bird**. Nota-se que a configuração dos preços constantes no Contrato SA-01 demonstra, irrefutavelmente, que quando houve o interesse de momento de se transferir para a Administração os riscos geológicos do empreendimento, sem que se questione o mérito desta decisão, a equipe responsável pela negociação **soube negociar com o Bird e incluir no contrato preços unitários**, ao arrepio do defendido modelo *turnkey* dito como imposto pelo Bird.

738. Em segundo lugar, conexo a esse tema está também sendo reapresentada argumentação sobre a completude do projeto básico utilizado na licitação que levou ao Contrato SA-01, buscando-se uma injustificada ligação com o fato de o projeto básico ter sido aprovado pelo Bird. Contudo, o projeto básico foi fruto de contrato prévio ao acordo de empréstimo com o Bird e em nada se relaciona com a aplicação do determinado pelo art. 42 da Lei 8.666/1993. Ou seja, a obrigatoriedade de se ter o orçamento detalhado como produto do contrato de elaboração do projeto básico pela TC/BR em nada se conecta com a aprovação pelo Bird, ou mesmo com a contratação da obra com financiamento pelo Bird, entidade, naquele momento, completamente fora das relações contratuais. Daí a conclusão de que há dois níveis **independentes** de responsabilização, ou seja, as responsabilidades relativas ao recebimento de produto não conforme com a legislação quando do recebimento do produto do contrato com a TC/BR, o que, embora conexo, não é originariamente objeto da presente TCE, e as responsabilidades pelo uso de projeto básico deficiente, sem o orçamento detalhado, quando da licitação que levou ao Contrato SA-01. Na ausência desta referência, que deveria constar do projeto básico mesmo que não explicitamente no contrato, encontra-se o nexo de causalidade entre a conduta dos que participaram na gênese do Contrato SA-01 e o dano total causado ao erário, pois, repisa-se, não disponibilizaram aos futuros gestores que atuaram no contrato, ao arrepio da lei vigente à época, as referências legais necessárias.

739. Quanto à responsabilização dos citados nesta TCE, as propostas consolidadas de conclusão, já apresentadas ao longo desta instrução, estão reunidas na tabela a seguir, de modo a facilitar sua apresentação, compilação e a formulação das propostas de encaminhamento.

Citado	Análise dos Argumentos	Situação
Ivan Carlos Alves Barbosa	Rejeitados	Responsabilizado
Carlos Von Beckerath Gordilho	ACATADOS	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
José Geraldo Araújo Teixeira	ACATADOS	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
João Luiz da Silvo Dias	ACATADOS	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	Rejeitados	Responsabilizado
Flávio Mota Monteiro	Rejeitados	Responsabilizado
Luiz Fernando Tavares Vilar	Rejeitados	Responsabilizado
Paulo Antônio Santos Macedo	Rejeitados	Responsabilizado
Nestor Duarte Guimarães Neto	Rejeitados	Responsabilizado
Janary Teixeira de Castro	ACATADOS PARCIALMENTE	Responsabilizado pelos efeitos dos preços orçados para itens novos
Luiz Roberto Castilho de Souza	ACATADOS	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Luiz Alfredo Campos Quintanilha	ACATADOS	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Pedro Antônio Dantas Costa Cruz	Rejeitados	Responsabilizado
Consórcio Metrosal	ACATADOS PARCIALMENTE	Responsabilizado, pois os argumentos acatados NÃO AFETAM a responsabilização, mas tão somente o valor do débito
Engevix Engenharia	ACATADOS PARCIALMENTE	Responsabilizada, alterando-se a metodologia de cálculo do valor do débito
Noronha Engenharia	ACATADOS PARCIALMENTE	Responsabilizada pelos efeitos dos preços orçados para itens novos

740. Complementarmente, em atenção aos termos prolatados nos autos do TC-007.162/2009-0 e em função da análise apresentada nos itens 721 a 733 acima (Considerações Adicionais), as propostas consolidadas de conclusão ali apresentadas estão reunidas na tabela a seguir, de modo a facilitar sua apresentação, compilação e a formulação das propostas de encaminhamento, se somando aos efeitos de responsabilização apontados no item anterior.

Citado	Análise dos Argumentos	Situação
Ivan Carlos Alves Barbosa	Rejeitados	Restou caracterizado débito ao erário, o que muda a natureza e a fundamentação da proposta de encaminhamento original e trazem aos autos fatos agravadores para determinação das consequências dos atos perpetrados

Citado	Análise dos Argumentos	Situação
Carlos Von Beckerath Gordilho	ACATADOS PARCIALMENTE	Resta íntegra a proposta de encaminhamento exarada na peça 1035 do processo originário
Janary Teixeira de Castro	ACATADOS PARCIALMENTE	Resta íntegra a proposta de encaminhamento exarada na peça 1035 do processo originário, portanto, necessária apenas a sua renovação, com as correções pertinentes, considerando-se a relação entre as condutas, neste processo e no processo originário (TC-007.162/2006-0), no agravamento do expresso na proposta de encaminhamento original
Flávio Mota Monteiro	Rejeitados	Restou caracterizado débito ao erário, o que muda a natureza e a fundamentação da proposta de encaminhamento original e traz aos autos fatos agravadores para determinação das consequências dos atos perpetrados
Ruy Sergio Nonato Marques	ACATADOS PARCIALMENTE	Resta íntegra a proposta de encaminhamento exarada na peça 1035 do processo originário
Alberto de Figueiredo Nunes Filho	ACATADOS PARCIALMENTE	Resta íntegra a proposta de encaminhamento exarada na peça 1035 do processo originário
Sérgio Luiz da Silva Telles	Rejeitados	Resta íntegra a proposta de encaminhamento exarada na peça 1035 do processo originário

741. Mas, antes de passarmos ao resumo das propostas de encaminhamento advindas das conclusões expostas durante esta instrução, cabem ainda algumas considerações sobre a punibilidade dos responsáveis em função de dados do caso concreto em análise, conforme previsto durante a análise do Argumento 01 - Prescrição (itens 101 a 114), para verificar a aplicabilidade da prescrição da pretensão punitiva do Estado em cada caso.

742. Como referência para a verificação da aplicabilidade da prescrição da pretensão punitiva, favoravelmente aos responsáveis, dado que quase todos foram chamados em audiência ao longo do andamento do TC-007.162/2006-0, adotamos, para interrupção na contagem dos prazos, a data das primeiras ciências das notificações de audiência ou citação, **respeitadas as condutas aqui apontadas,** ou seja, não se consideram, como data para interrupção dos prazos, mesmo que anteriores às aqui listadas e consideradas, as datas de ciência das notificações que tenham sido feitas baseadas em condutas distintas das responsabilizadas nesta instrução.

743. A seguir apresentamos um resumo da compilação dessas datas para os responsáveis e condutas aos quais serão propostas determinações:

Responsável	Ciência da 1ª Citação ou 1ªAudiência		Limite da Prescrição (*)
	Data	Peça	
Ivan Carlos Alves Barbosa	12/2/2009	TC-007.162/2006-0, vol. 7, p. 1.680	12/2/1999
Carlos Von Beckerath Gordilho	11/2/2009	TC-007.162/2006-0, vol. 7, p. 1.681	11/2/1999
Luiz Otávio Ziza Mota	9/4/20	TC-002.588/2009-0, Peça 474	9/4/20

Responsável	Ciência da 1ª Citação ou 1ªAudiência		Limite da Prescrição (*)
	Data	Peça	
Valadares	14		04
Flávio Mota Monteiro	19/3/2013	TC-002.588/2009-0, Peça 225	19/3/2003
Luiz Fernando Tavares Vilar	7/11/2007	TC-015.409/2007-1, vol. 2, p. 411	7/11/1997
Paulo Antônio Santos Macedo	20/11/2007	TC-015.409/2007-1, vol. 2, p. 423	20/11/1997
Nestor Duarte Guimarães Neto	14/11/2007	TC-015.409/2007-1, vol. 2, p. 450	14/11/1997
Janary Teixeira de Castro	11/2/2009	TC-007.162/2006-0, vol. 7, fls. 1.682	11/2/1999
Pedro Antônio Dantas Costa Cruz	21/3/2013	TC-002.588/2009-0, Peça 233	21/3/2003
Consórcio Metrosal	19/3/2013	TC-002.588/2009-0, Peça 215	19/3/2003
Noronha Engenharia	19/3/2013	TC-002.588/2009-0, Peça 231	19/3/2003
Engevix Engenharia	20/3/2013	TC-002.588/2009-0, Peça 217	20/3/2003
Ruy Sergio Nonato Marques	4/3/2009	TC-007.162/2006-0, vol. 9, fls. 1.965	4/3/1999
Alberto de Figueiredo Nunes Filho	12/2/2009	TC-007.162/2006-0, vol. 8, fls. 1.782	12/2/1999
Sérgio Luiz da Silva Telles	17/2/2009	TC-007.162/2006-0, vol. 8, fls. 1.780	17/2/1999

(*) Em função da data de ciência, que interrompe a contagem do prazo prescricional, os atos cometidos ANTERIORMENTE a essas datas estarão automaticamente prescritos, por já estarem prescritos à data de ciência.

744. Considerando a inaplicabilidade da prescrição da pretensão ressarcitória e o universo de condutas aqui analisadas, sob o ponto de vista da aplicabilidade da prescrição da pretensão punitiva do Estado, há claramente quatro conjuntos de condutas, a saber:

744.1. Condutas ligadas à gênese do Contrato SA-01, perpetradas ao longo dos anos de 1996 a 1999, quando houve a assinatura do Contrato SA-01, em 1/10/1999, às quais não se aplica nenhum dos casos de prescrição, seja ressarcitória ou punitiva, exceto com relação aos responsáveis Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91) e Flávio Mota Monteiro (CPF 635.036.208-00), a quem se aplica apenas a prescrição da pretensão punitiva:

Responsável	Limite da Prescrição	Data de referência da Conduta (Contrato SA-01)	Prescrição
Ivan Carlos Alves Barbosa	12/2/1999	1/10/1999	Não há
Carlos Von Beckerath Gordilho	11/2/1999	1/10/1999	Não há
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	9/4/2004	1/10/1999	Punitiva
Flávio Mota Monteiro	19/3/2003	1/10/1999	Punitiva

Responsável	Limite da Prescrição	Data de referência da Conduta (Contrato SA-01)	Prescrição
Janary Teixeira de Castro	11/2/1999	1/10/1999	Não há
Ruy Sergio Nonato Marques	4/3/1999	1/10/1999	Não há
Alberto de Figueiredo Nunes Filho	12/2/1999	1/10/1999	Não há
Sérgio Luiz da Silva Telles	17/2/1999	1/10/1999	Não há

744.2. Condutas ligadas às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00, CO-H-027/00, assinados respectivamente em 23/7/2003, 27/6/2003, 4/7/2003, 8/5/2003, às quais não se aplica nenhum dos casos de prescrição, seja ressarcitória ou punitiva, exceto com relação ao Responsável Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91), a quem se aplica apenas a prescrição da pretensão punitiva:

Responsável	Limite da Prescrição	Data de referência da Conduta (Ordem mais antiga)	Prescrição
Ivan Carlos Alves Barbosa	12/2/1999	8/5/2003	Não há
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	9/4/2004	8/5/2003	Punitiva
Flávio Mota Monteiro	19/3/2003	8/5/2003	Não há
Janary Teixeira de Castro	11/2/1999	8/5/2003	Não há
Consórcio Metrosal	19/3/2003	8/5/2003	Não há
Noronha Engenharia	19/3/2003	8/5/2003	Não há

744.3. Condutas ligadas às Ordens de Alteração CO-H-032/00 e CO-H-053/00, assinados respectivamente em 12/6/2006 e 2/6/2006, às quais não se aplica nenhum dos casos de prescrição, seja ressarcitória ou punitiva:

Responsável	Limite da Prescrição	Data de referência da Conduta (Ordem CO-H-053/00)	Prescrição
Ivan Carlos Alves Barbosa	12/2/1999	2/6/2006	Não há
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	9/4/2004	2/6/2006	Não há
Flávio Mota Monteiro	19/3/2003	2/6/2006	Não há
Luiz Fernando Tavares Vilar	7/11/1997	2/6/2006	Não há
Paulo Antônio Santos Macedo	20/11/1997	2/6/2006	Não há

Responsável	Limite da Prescrição	Data de referência da Conduta (Ordem CO-H-053/00)	Prescrição
Nestor Duarte Guimarães Neto	14/11/1997	2/6/2006	Não há
Consórcio Metrosal	19/3/2003	2/6/2006	Não há
Noronha Engenharia	19/3/2003	2/6/2006	Não há

744.4. Condutas ligadas ao 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00), assinado em 30/7/2008, às quais não se aplica nenhum dos casos de prescrição, seja ressarcitória ou punitiva, restando íntegra a punibilidade dos responsáveis:

Responsável	Limite da Prescrição	Data de referência da Conduta (Ordem CO-H-056c/00)	Prescrição
Ivan Carlos Alves Barbosa	12/2/1999	30/7/2008	Não há
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	9/4/2004	30/7/2008	Não há
Flávio Mota Monteiro	19/3/2003	30/7/2008	Não há
Pedro Antônio Dantas Costa Cruz	21/3/2003	30/7/2008	Não há
Consórcio Metrosal	19/3/2003	30/7/2008	Não há
Engevix Engenharia	20/3/2013	30/7/2008	Não há

745. Assim, concluídas as análises, resumidamente, propõe-se acatar as alegações de defesa dos responsáveis **José Geraldo Araújo Teixeira** (CPF 048.282.245-72); **João Luiz das Silvo Dias** (CPF 011.089.806-00), **Luiz Roberto Castilho de Souza** (CPF 307.616.707-34) e **Luiz Alfredo Campos Quintanilha** (CPF 341.754.907-87).

746. Propõe-se, com base nos fatos aqui analisados e nos transferidos para esse processo por força do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, acatar as alegações de defesa do responsável **Carlos Von Beckerath Gordilho** (CPF 002.366.915-20), não se agregando, portanto, nenhum fato novo ou responsabilidade adicional ao que foi tratado no TC-007.162/2006-0 (Acórdão 63/2015-TCU-Plenário), sendo necessária apenas proposta de renovação das conclusões ali expostas, com as correções pertinentes, ou seja, acatar parcialmente as razões de justificativa acostadas aos autos do TC-007.162/2006-0.

747. Propõe-se, baseado nos fatos aqui analisados e nos transferidos para esse processo por força do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, o acatamento parcial das alegações de defesa do responsável **Janary Teixeira de Castro** (CPF 163.535.875-20), registrando que, embora claro o dano causado ao erário e clara também a responsabilização deste responsável pelos efeitos dos preços orçados para itens novos, a determinação do débito de sua responsabilidade quedou-se prejudicada em função da especificidade da conduta e do universo de informações disponibilizadas, razões que não permitem calcular com a necessária segurança e precisão os valores correspondentes aos efeitos causados pelos preços orçados para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00, sujeitando, alternativamente, o responsável à aplicação da multa prevista no

art. 58, inciso II da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 268, inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e à aplicação concomitante, nos termos do art. 60 da Lei 8.443 de 16/7/1992, da inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelas razões expostas, individualmente, durante o exame técnico acima exposto, e não se agregando, portanto, nenhum fato novo ou responsabilidade adicional ao que foi tratado no TC-007.162/2006-0 (Acórdão 63/2015-TCU-Plenário), sendo necessária apenas proposta de renovação das conclusões ali expostas, com as correções pertinentes, ou seja, acatar parcialmente as razões de justificativa acostadas aos autos do TC-007.162/2006-0.

748. Propõe-se o acatamento parcial das alegações de defesa da responsável **Noronha Engenharia S.A.** (CNPJ 33.451.311/0010-17), registrando que, embora claro o dano causado ao erário e clara também a responsabilização desta empresa supervisora pelos efeitos dos preços orçados para itens novos, a determinação do débito de sua responsabilidade quedou-se prejudicada em função da especificidade da conduta e do universo de informações disponibilizadas, razões que não permitem calcular com a necessária segurança e precisão os valores correspondentes aos efeitos causados pelos preços orçados para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00, que foram assinadas ao longo da execução contratual, sujeitando a responsável alternativamente, à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 268, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, pelas razões expostas, individualmente, durante o exame técnico acima exposto.

749. Propõe-se o acatamento parcial das alegações de defesa do **Consórcio Metrosal** (CNPJ 03.756.037/0001-32) e de suas empresas constituintes, a saber, Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02), Construtora Andrade Gutierrez S.A. (CNPJ 17.262.213/0001-94) e Siemens Aktiengesellschaft-AG (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã), contratadas pela CTS por meio do Contrato SA-01 para executar as obras do Metrô de Salvador, que receberam indevidamente pagamentos de serviços superfaturados, contrariando os princípios fundamentais expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, configurando enriquecimento sem causa conforme previsto nos arts. 884 a 886 da Lei 10.406/2002 sujeitando-se, assim, a responder pelo dano causado ao erário e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 267 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, pelas razões expostas, individualmente, durante o exame técnico acima exposto, novamente com a ressalva de os argumentos acatados NÃO AFETAM a responsabilização, mas tão somente o valor do débito.

750. Propõe-se, ainda, a rejeição total das alegações de defesa do responsável **Ivan Carlos Alves Barbosa** (CPF 033.422.635-04) sujeitando o responsável a responder pelo dano causado ao erário, à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 267 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e à aplicação concomitante, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, da inabilitação dos responsáveis, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelas razões expostas, individualmente, durante o exame técnico acima apresentado, considerados os agravantes trazidos aos autos desta TCE, com relação à condutas correlatas às aqui analisadas, conforme determinado no Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC-007.162/2006-0.

751. Propõe-se, a rejeição total das alegações de defesa do responsável **Flávio Mota Monteiro** (CPF 635.036.208-00) sujeitando o responsável a responder pelo dano causado ao erário, à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 267 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, e à aplicação concomitante, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, da inabilitação dos responsáveis, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelas razões expostas, individualmente, durante o exame técnico acima apresentado, considerados os

agravantes trazidos aos autos desta TCE, com relação à condutas correlatas às aqui analisadas, conforme determinado no Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC-007.162/2006-0, contudo, conforme exposto nos itens 740 a 743 desta instrução, face à extinção da punibilidade ante o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, deve-se fazer constar nos assentamentos funcionais do servidor que ele foi incluído no polo passivo de processo de Tomada de Contas Especial, arquivado após julgamento de mérito, em que a conduta apurada e tipificada foi considerada irregular.

752. Propõe-se, também, a rejeição total das alegações de defesa do responsável **Luiz Otávio Ziza Mota Valadares** (CPF 110.627.386-91), sujeitando o responsável a responder pelo dano causado ao erário, à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 267 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e à aplicação concomitante, nos termos do art. 60 da Lei 8.443 de 16/7/1992, da inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelas razões expostas durante o exame técnico constante desta instrução, contudo, conforme exposto nos itens 740 a 743 desta instrução, face à extinção da punibilidade ante o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, deve-se fazer constar nos assentamentos funcionais do servidor que ele foi incluído no polo passivo de processo de Tomada de Contas Especial, arquivado após julgamento de mérito, em que a conduta apurada e tipificada foi considerada irregular.

753. Propõe-se, também, a rejeição total das alegações de defesa dos responsáveis **Luiz Fernando Tavares Vilar** (CPF 020.645.705-78), **Paulo Antônio Santos Macedo** (CPF 018.163.145-87), **Nestor Duarte Guimarães Neto** (CPF 110.289.805-82), **Pedro Antônio Dantas Costa Cruz** (CPF 113.611.405-00) e o acatamento parcial da alegações de defesa da responsável **Engevix Engenharia S.A.** (CNPJ 33.144.940/0001-03) sujeitando os responsáveis, solidariamente, a responder pelo dano causado ao erário e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 267 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, pelas razões expostas, individualmente, durante o exame técnico constante desta instrução.

754. Propõe-se, por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC-007.162/2006-0 e por esta TCE não ter trazido fatos novos ou responsabilidades adicionais às analisadas nos autos do TC-007.162/2006-0, o acatamento parcial das razões de justificativa dos responsáveis **Ruy Sergio Nonato Marques** (CPF 037.221.635-87) e **Alberto de Figueiredo Nunes Filho** (CPF 312.700.777-91), apresentadas e analisadas naqueles autos, sujeitando os responsáveis à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 268, inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e à aplicação concomitante, nos termos do art. 60 da Lei 8.443 de 16/7/1992, da inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelas razões expostas, individualmente, durante o exame técnico constante desta instrução.

755. E, finalmente, propõe-se, também por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC-007.162/2006-0 e por esta TCE não ter trazido fatos novos ou responsabilidades adicionais às analisadas nos autos do TC-007.162/2006-0, a rejeição total das razões de justificativa do responsável **Sérgio Luiz da Silva Telles** (CPF 537.023.017-04) sujeitando o responsável à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 268, inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e à aplicação concomitante, nos termos do art. 60 da Lei 8.443 de 16/7/1992, da inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelas razões expostas durante o exame técnico acima exposto.

756. Complementarmente, propõe-se ainda encaminhar cópia do Acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhado dos respectivos relatório e voto que o fundamentarem à Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex/BA), à Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ), à CTS, à CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos, aos

responsáveis cujas alegações de defesa ou razões de justificativa foram nestes autos analisadas e à Procuradoria da República no Estado da Bahia.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

757. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

758. Acatar as alegações de defesa dos responsáveis **José Geraldo Araújo Teixeira** (CPF 048.282.245-72); **João Luiz das Silvo Dias** (CPF 011.089.806-00), **Luiz Roberto Castilho de Souza** (CPF 307.616.707-34) e **Luiz Alfredo Campos Quintanilha** (CPF 341.754.907-87) e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas desses responsáveis, dando-lhes quitação plena.

759. Acatar as alegações de defesa do responsável **Carlos Von Beckerath Gordilho** (CPF 002.366.915-20), isentando-o, por inobservância do art. 202, inciso I do Regimento Interno desta Casa, e consequente anulação, por vício formal, da sua citação (peça 185), de responsabilização quanto à conduta pela qual foi citado, ao mesmo tempo em que se deve, por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, não se agregando nesta TCE nenhum fato novo ou responsabilidade adicional sobre os fatos ali tratados, acatar parcialmente as razões de justificativa acostadas aos autos do TC-007.162/2006-0, da forma como segue:

759.1. Acatar as razões de justificativa a respeito das seguintes irregularidades:

759.1.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX, e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem ao Contrato SA-12 (fornecimento e implantação de sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante), celebrado com o Consórcio Bonfim (integrado pelas empresas MPE - Montagem e Projetos Especiais S.A., Bombardier Transportation Brasil Ltda. e Bombardier Transportation Spain S.A.);

759.1.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração do Contrato SA-12, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

759.2. Rejeitar as razões de justificativa, declará-lo responsável pelas condutas seguintes, para, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; declarar, face ao grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública:

759.2.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I, e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem ao Contrato SA-01 (obras civis de implantação e

sistemas de energia), celebrado com o Consórcio Metrosal (integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens);

759.2.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração do Contrato SA-01, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

759.2.3. Ter-se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras (art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993) atinentes aos contratos SA-01 e SA-12;

759.2.4. Ter-se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da 'parte variável' do Contrato SA-01.

760. Acatar parcialmente as alegações de defesa do responsável **Janary Teixeira de Castro** (CPF 163.535.875-20), e registrando que, embora claro o dano causado ao erário e clara também a responsabilização deste responsável pelos efeitos dos preços orçados para itens novos, a determinação do débito de sua responsabilidade quedou-se prejudicada em função da especificidade da conduta e do universo de informações disponibilizadas, razões que não permitem calcular com a necessária segurança e precisão os valores correspondentes aos efeitos causados pelos preços orçados para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00, declará-lo responsável e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e § 5º, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, aplicar, a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor e declarar, face ao grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443 de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, ao mesmo tempo em que se deve, por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, não se agregando nesta TCE nenhum fato novo ou responsabilidade adicional sobre os fatos ali tratados, acatar parcialmente as razões de justificativa acostadas aos autos do TC-007.162/2006-0, da forma como segue:

760.1. Acatar as razões de justificativa, a respeito do responsável ter realizado licitação, visando a contratar serviços de elaboração do projeto básico sem, no entanto, exigir a composição dos custos unitários de cada serviço, em flagrante afronta ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

760.2. Rejeitar as razões de justificativa e declará-lo responsável pelas condutas seguintes, para, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada (s) monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; declarar, face ao grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito

anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública:

760.2.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem aos contratos SA-01 (obras civis de implantação e sistemas de energia), celebrado com o Consórcio Metrosal (integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens) e SA-12 (fornecimento e implantação de sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante), celebrado com o Consórcio Bonfim (integrado pelas empresas MPE - Montagem e Projetos Especiais S.A., Bombardier Transportation Brasil Ltda. e Bombardier Transportation Spain S.A.);

760.2.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração dos contratos SA-01 e SA-12, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993.

760.2.3. Ter-se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras (art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993) atinentes aos contratos SA-01 e SA-12;

760.2.4. Ter-se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008, em especial quanto à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da 'parte variável' do Contrato SA-01.

761. Acatar parcialmente as alegações de defesa da responsável **Noronha Engenharia S.A.** (CNPJ 33.451.311/0010-17) e, registrando que, embora claro o dano causado ao erário e clara também a responsabilização desta empresa supervisora pelos efeitos dos preços orçados para itens novos, a determinação do débito de sua responsabilidade quedou-se prejudicada em função da especificidade da conduta e do universo de informações disponibilizadas, razões que não permitem calcular com a necessária segurança e precisão os valores correspondentes aos efeitos causados pelos preços orçados para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00. CO-H-010/00 e CO-H-027/00, e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

762. Acatar parcialmente as alegações de defesa do **Consórcio Metrosal** (CNPJ 03.756.037/0001-32) e de suas empresas constituintes, a saber, Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02), Construtora Andrade Gutierrez S.A. (CNPJ 17.262.213/0001-94) e Siemens Aktiengesellschaft-AG (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã), contratadas pela CTS por meio do Contrato SA-01 para executar as obras do Metrô de Salvador, declará-los responsáveis por receberem indevidamente pagamentos de serviços superfaturados, contrariando os princípios fundamentais expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 configurando enriquecimento sem causa conforme previsto nos arts. 884 a 886 da Lei 10.406/2002, e condená-lo, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nos anexos, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento

Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, com a ressalva de os argumentos acatados NÃO AFETAM a responsabilização pela conduta, mas tão somente o valor do débito:

762.1. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa, Luiz Otávio Ziza Mota Valadares e Flavio Mota Monteiro** pelo débito no valor de **R$ 57.131.990,70**, em valores históricos detalhados nas Tabelas de 1 a 33 do Anexo I desta instrução;

762.2. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa, Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Flavio Mota Monteiro, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo e Nestor Duarte Guimarães Neto** pelo débito no valor de **R$ 28.461.760,86**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I desta instrução;

762.3. Solidariamente aos responsáveis **Pedro Antônio Dantas Costa Cruz** e **Engevix Engenharia S.A.** pelo débito no valor de **R$ 6.400.272,31** em valores históricos detalhados na Tabela 36 do Anexo I desta instrução.

763. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa** (CPF 033.422.635-04) e declará-lo responsável por aprovar licitação e contrato embasados em projeto básico deficiente, o qual não dispunha, dentre outros elementos, de orçamento detalhado de custos unitários do empreendimento, apresentando apenas valores globais e com sobrepreço, ferindo os arts. 7º, § 2º, incisos I e II, e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, culminando na consumação de superfaturamento do contrato, motivo pelo qual deve responder pelo dano causado ao erário e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, e condená-lo, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nos anexos, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, e também à aplicação concomitante, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, da inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelas razões expostas durante o exame técnico acima exposto, considerados os agravantes trazidos aos autos desta TCE, com relação às condutas correlatas às aqui analisadas, conforme determinado no Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC-007.162/2006-0:

763.1. Solidariamente aos responsáveis **Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Flavio Mota Monteiro** e **Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 57.131.990,70**, em valores históricos detalhados nas Tabelas de 1 a 33 do Anexo I desta instrução;

763.2. Solidariamente aos responsáveis **Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Flavio Mota Monteiro, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto e Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 28.461.760,86**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I desta instrução.

764. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Flavio Mota Monteiro** (CPF 635.036.208-00) e declará-lo responsável por assinar, como representante da CBTU, as notas de reunião aprovando as decisões tomadas quando das missões do Banco Mundial, foro de fato e de direito para que se

impedisse as decisões tomadas e que vieram a levar à formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, tendo em vista o acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, e condená-lo, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nos anexos, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, sendo que, conforme exposto nos itens 740 a 743 desta instrução, face à extinção da punibilidade, da aplicação de sanções, ante o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, deve-se fazer constar nos assentamentos funcionais do servidor que ele foi incluído no polo passivo de processo de Tomada de Contas Especial, arquivado após julgamento de mérito, em que a conduta apurada e tipificada foi considerada irregular. O responsável deve, então, responder pelo ressarcimento do dano causado ao erário:

764.1. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa, Luiz Otávio Ziza Mota Valadares** e **Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 57.131.990,70**, em valores históricos detalhados nas Tabelas de 1 a 33 do Anexo I desta instrução;

764.2. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa, Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto e Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 28.461.760,86**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I desta instrução.

765. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares** (CPF 110.627.386-91) e declará-lo responsável por: (i) designar representante da CBTU para participação nas negociações com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador que veio a permitir que a formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e aos princípios da economicidade e transparência, levasse a acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado (culpa *in eligendo*); (ii) anuir aos termos negociados pelo representante da CBTU quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II, e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, e que levou ao acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado (culpa *in vigilando*); e (iii) assinar o termo de Acordo de Empréstimo 4494-BR com o Banco Mundial formalizando sua anuência e materializando os termos negociados pelo representante da CBTU quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II, e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, e que levou ao acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, e condená-lo, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a

fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nos anexos, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, sendo que, conforme exposto nos itens 740 a 743 desta instrução, face à extinção da punibilidade, da aplicação de sanções, ante o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, deve-se fazer constar nos assentamentos funcionais do servidor que ele foi incluído no polo passivo de processo de Tomada de Contas Especial, arquivado após julgamento de mérito, em que a conduta apurada e tipificada foi considerada irregular:

765.1. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa, Flávio Mota Monteiro** e **Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 57.131.990,70**, em valores históricos detalhados nas Tabelas de 1 a 33 do Anexo I desta instrução;

765.2. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa, Flávio Mota Monteiro, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto** e **Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 28.461.760,86**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I desta instrução.

766. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Luiz Fernando Tavares Vilar** (CPF 020.645.705-78) e declará-lo responsável por validar os estudos orçamentários que levaram à contratação de serviços com sobrepreço por meio das Ordens de Alteração CO-H-053/00 e CO-H-032/00, ferindo o art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993 e os princípios da transparência e da economicidade a que estão sujeitos os agentes públicos, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, e condená-lo, solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa**, **Flavio Mota Monteiro, Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto** e **Consórcio Metrosal**, ao pagamento de **R$ 28.461.760,86**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I desta instrução, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nas mencionadas tabelas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

767. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Paulo Antônio Santos Macedo** (CPF 018.163.145-87) e declará-lo responsável por validar os estudos orçamentários que levaram à contratação de serviços com sobrepreço por meio das Ordens de Alteração CO-H-053/00 e CO-H-032/00, ferindo o art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993 e os princípios da transparência e da economicidade a que estão sujeitos os agentes públicos, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, e condená-lo, solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa**, **Flavio Mota Monteiro, Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Luiz Fernando Tavares Vilar, Nestor Duarte Guimarães Neto** e **Consórcio Metrosal**, ao pagamento de **R$ 28.461.760,86**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I desta instrução, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nas

mencionadas tabelas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

768. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Nestor Duarte Guimarães Neto** (CPF 110.289.805-82) e declará-lo responsável por assinar as Ordens de Alteração CO-H-032/00 e CO-H-053/00 com elevado sobrepreço, posteriormente materializado em dano ao erário, ferindo o art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993 e os princípios da transparência e da economicidade a que estão sujeitos os agentes públicos, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, e condená-lo, solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa**, **Flavio Mota Monteiro, Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo** e **Consórcio Metrosal**, ao pagamento de **R$ 28.461.760,86**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I desta instrução, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nas mencionadas tabelas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

769. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Pedro Antônio Dantas Costa Cruz** (CPF 113.611.405-00) e declará-lo responsável por adotar o orçamento da empresa consultora Engevix, Engenharia S.A., não obstante a existência de elevado sobrepreço, como referência de preços para a formalização do 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 e assinar o 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00) com elevado sobrepreço, ferindo assim o art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993 e o princípio da economicidade a que estão sujeitos os agentes públicos, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, e condená-lo, solidariamente aos responsáveis **Consórcio Metrosal** e **Engevix Engenharia S.A.**, ao pagamento de **R$ 6.400.272,31** em valores históricos detalhados na Tabela 36 do Anexo I desta instrução, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nas mencionadas tabelas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

770. Acatar parcialmente as alegações de defesa da empresa **Engevix Engenharia S.A.** (CNPJ 00.103.582/0001-31) e declará-la responsável por elaborar proposta orçamentária com elevado sobrepreço utilizada para fundamentar e formalizar o 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 (ou

Ordem de Alteração CO-H-056c/00), conduta que acabou por se consumar em superfaturamento, ferindo assim o art. 112 da Lei 11.178/2005 (LDO 2006), o art. 115 da Lei 11.514/2007 (LDO 2008) e o art. 109 da Lei 11.768/2008 (LDO 2009), contrariando princípios fundamentais expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, configurando enriquecimento sem causa conforme previsto nos arts. 884 a 886 da Lei 10.406/2002, e condená-la, solidariamente aos responsáveis **Pedro Antônio Dantas Costa Cruz** e **Consórcio Metrosal**, ao pagamento de **R$ 6.400.272,31** em valores históricos detalhados na Tabela 36 do Anexo I desta instrução, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nas mencionadas tabelas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

771. Acatar parcialmente as razões de justificativa do **Sr. Ruy Sérgio Nonato Marques** (CPF 037.221.635-87), aqui reanalisadas por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, não se agregando nesta TCE nenhum fato novo ou responsabilidade adicional sobre os fatos ali tratados, da forma como segue:

771.1. Rejeitar as razões de justificativa e declará-lo responsável pelas condutas seguintes, para, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada (s) monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; declarar, face ao grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública:

771.1.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem ao Contrato SA-01 (obras civis de implantação e sistemas de energia), celebrado com o Consórcio Metrosal (integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens).

771.1.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração do Contrato SA-01, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

771.2. Acatar as razões de justificativa a respeito das seguintes irregularidades:

771.2.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem ao contrato SA-12 (fornecimento e

implantação de sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante), celebrado com o Consórcio Bonfim (integrado pelas empresas MPE - Montagem e Projetos Especiais S.A., Bombardier Transportation Brasil Ltda. e Bombardier Transportation Spain S.A.);

771.2.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração dos contratos SA-12, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993; e

771.2.3. Ter emitido parecer (favorável) em termos aditivos ao Contrato SA-01, sem atentar para os limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

772. Acatar parcialmente as razões de justificativa do **Sr. Alberto de Figueiredo Nunes Filho (**CPF 312.700.777-91), aqui reanalisadas por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, não se agregando nesta TCE nenhum fato novo ou responsabilidade adicional sobre os fatos ali tratados, da forma como segue:

772.1. Rejeitar as razões de justificativa e declará-lo responsável pelas condutas seguintes, para, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada (s) monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; declarar, face ao grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública:

772.1.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem ao Contrato SA-01 (obras civis de implantação e sistemas de energia), celebrado com o Consórcio Metrosal (integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens).

772.1.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração do Contrato SA-01, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993;

772.2. Acatar as razões de justificativa a respeito das seguintes irregularidades:

772.2.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem ao contrato SA-12 (fornecimento e implantação de sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante), celebrado com o Consórcio Bonfim (integrado pelas empresas MPE - Montagem e Projetos Especiais S.A., Bombardier Transportation Brasil Ltda. e Bombardier Transportation Spain S.A.); e

772.2.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração dos contratos SA-12, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

773. Rejeitar as razões de justificativa do **Sr. Sergio Luiz da Silva Telles** (CPF 537.023.017-04), aqui reanalisadas por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, não se agregando nesta TCE nenhum fato novo ou responsabilidade adicional sobre os fatos ali tratados, e declará-lo responsável pelas condutas seguintes, para, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada (s) monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; declarar, face ao grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública:

773.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem aos contratos SA-01 (obras civis de implantação e sistemas de energia), celebrado com o Consórcio Metrosal (integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens), e SA-12 (fornecimento e implantação de sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante), celebrado com o Consórcio Bonfim (integrado pelas empresas MPE - Montagem e Projetos Especiais S.A., Bombardier Transportation Brasil Ltda. e Bombardier Transportation Spain S.A.); e

773.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração dos contratos SA-01 e SA-12, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

774. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas aqui expressas, caso não atendidas as respectivas notificações aos responsáveis;

775. Autorizar previamente, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o parcelamento da dívida em até trinta e seis parcelas mensais e sucessivas, desde que solicitado pelos responsáveis e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, fixando o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela os correspondentes encargos legais, na forma prevista na legislação em vigor, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU).

776. Encaminhar cópia do Acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhado dos respectivos relatório e voto que o fundamentarem à Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex/BA), à Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ), à CTB - Companhia de Transportes do Estado da Bahia, sucessora da CTS, à CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos e aos responsáveis cujas alegações de defesa foram nestes autos analisadas.

777. Com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 6º, da Lei 7.345/1985 e com o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser prolatado, acompanhado do Relatório e do Voto, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado da Bahia para adoção das medidas que entenderem cabíveis.

7. O titular da unidade técnica, o Secretário Sr. Uriel de Almeida Papa, emitiu posicionamento constante da peça 691 dos autos, vazado nos termos seguintes:

PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

Trata-se de Tomada de Contas Especial, instaurada em cumprimento à determinação contida no subitem 9.2.6 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC-007.162/2006-0, com o objetivo de apurar os pagamentos indevidos ocorridos no âmbito do Contrato SA-01, bem como de identificar os respectivos responsáveis.

1. Preliminarmente, destaco que a instrução precedente (peça 690) corrige erros materiais presentes nas peças 679 e 688, substituindo-as em sua integralidade. Pelo mesmo motivo, **este pronunciamento substitui integralmente os pronunciamentos que constam das peças 680 e 689**.

2. Por suas próprias razões, manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo Diretor - AUFC Maurício Ferreira Wanderley na instrução precedente, **dissentindo, no entanto, das conclusões relativas à responsabilização do Sr. Flávio Mota Monteiro (CPF 635.036.208-00)**, conforme exposto adiante.

3. O Sr. Flávio era o responsável pelo *Project Implementation Unit* (PIU), grupo de coordenação do Projeto CBTU/Bird I, destinado a assessorar a Diretoria da CBTU nas ações do referido projeto, atuando de forma matricial, com a estrutura da Empresa, e reportando-se funcional e diretamente ao Diretor-Presidente.

4. As atribuições do PIU estavam previstas na Resolução do Diretor-Presidente 79/1995 (peça 506, p. 47-48), da CBTU, as quais eram:

a - monitorar o andamento das atividades necessárias ao desenvolvimento, implantação e aferição dos resultados técnicos e financeiros do Projeto, segundo práticas gerenciais acordadas com o Bird;

b - implantar e manter um sistema de informações gerenciais para apoiar a administração da empresa no cumprimento de suas ações gerenciais em atendimento aos compromissos assumidos com o Bird;

c - promover, junto às [áreas] pertinentes da CBTU a análise e a adaptação de normas, procedimentos e instruções que sejam particularmente necessários no trato das questões com o Bird;

d - monitorar o programa de reassentamento a ser implantado em Recife e Belo Horizonte conforme Relatório de Reassentamento de 15/4/95.

5. Das atribuições expressas acima, percebe-se que não lhe foi atribuído o papel de tomar decisões junto ao Bird, e sim ações gerenciais de monitoramento das ações exigidas pelo Bird e, desta forma, apoiar a CBTU no cumprimento das ações e consequente aprovação do empréstimo.

6. As reuniões ocorridas com representantes do Bird, da CBTU e da Prefeitura de Salvador, por meio da Coordenadoria de Projetos Especiais (CPE), eram registradas em atas (*Aide-mémoire*) assinadas pelos três representantes.

7. Analisando-se essas atas, percebe-se que as reuniões serviam para definir ações a serem tomadas pela CBTU e pela CPE no intuito de viabilizar a aprovação do empréstimo junto ao Bird. Entende-se que a função do PIU era justamente monitorar essas ações, acionando as áreas responsáveis na CBTU para garantir o perfeito atendimento das demandas.

8. A ata da missão *pre-appraisal*, ocorrida de 5 a 7 de outubro de 1998 (TC-007.162/2006-0, peça 194, p. 33-37), registra que a elaboração do edital para o "turnkey para infraestrutura + instalações fixas" ficou a cargo da CBTU e da CPE, com base no padrão do Banco Mundial "*Standard Bidding Documents - Procurement of Works - Major Contracts*". Ou seja, o edital não foi elaborado nas missões do Bird, e sim pela CBTU e CPE, oportunidade na qual deveria ter sido analisado pelas áreas jurídica e técnica, conforme previsto na Lei 8.666/1993. Qualquer ilegalidade no edital deveria ter sido apontada nesse momento.

9. O Ofício 128/98, de 3/7/1998, da CPE (peça 507, p. 2) encaminhou o edital para o conhecimento da CBTU, e esta, após análise interna, encaminhou ao Bird, por intermédio do PIU, para obtenção do "*no objection*", condição necessária para publicação do edital.

10. Neste trato com o Bird para aprovação do edital, vê-se que o PIU intermediava o contato das áreas técnicas da CBTU com o Banco, conforme pode ser visto em alguns e-mails juntados ao processo (peça 507, p. 10-17).

11. Ressalta-se ainda que, por tratar-se de um empréstimo com uma entidade internacional, envolvendo um montante de recursos considerável, era exigível de um gestor médio a análise jurídica dos atos praticados, principalmente em relação aos termos do empréstimo e aos editais de licitação. Ou seja, por ser de responsabilidade da CBTU e da CPE, era papel de seus Diretores-Presidentes garantirem os cuidados mínimos na condução do processo.

12. O papel formalmente atribuído ao Sr. Flávio Mota Monteiro, como coordenador do PIU, não contemplava a definição dos modelos de licitação, nem de elaboração do projeto básico, conforme pode ser verificado na Resolução CBTU 79/1995. Ainda que de alguma forma tenha sido tratado nas reuniões das missões do Banco Mundial, a decisão e aprovação caberia aos Dirigentes da CBTU e CPE, após submissão das minutas dos editais à análise das áreas jurídica e técnica. Dessa forma, conclui-se pela inexistência do nexo de causalidade entre as ações/atribuições do Sr. Flávio e a formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação.

13. Como consequência da exclusão da responsabilidade do Sr. Flávio Mota, exclui-se também de responsabilização a conduta do Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91) relativa à designação do representante da CBTU para participação nas negociações com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador.

14. Contudo, em relação a este último responsável, permanece a responsabilização pela conduta de anuir aos termos do modelo de licitação e de contratação utilizados nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II, e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, e levou à realização de licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado.

15. Ante as ponderações registradas neste pronunciamento, submeto os autos ao Ministério Público junto ao TCU, nos termos do art. 62, inciso III, do RI/TCU, para posterior envio ao Ministro-Relator, com a seguinte proposta:

16. Acatar as alegações de defesa dos responsáveis **José Geraldo Araújo Teixeira** (CPF 048.282.245-72); **João Luiz das Silvo Dias** (CPF 011.089.806-00), **Luiz Roberto Castilho de Souza** (CPF 307.616.707-34), **Flávio Mota Monteiro** (CPF 635.036.208-00) e **Luiz Alfredo Campos Quintanilha** (CPF 341.754.907-87) e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas desses responsáveis, dando-lhes quitação plena.

17. Acatar as alegações de defesa do responsável **Carlos Von Beckerath Gordilho** (CPF 002.366.915-20), isentando-o, por inobservância do art. 202, inciso I, do Regimento Interno desta Casa, e consequente anulação, por vício formal, da sua citação (peça 185), de responsabilização quanto à conduta pela qual foi citado, ao mesmo tempo em que se deve, por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, não se agregando nesta TCE nenhum fato novo ou responsabilidade adicional sobre os fatos ali tratados, acatar parcialmente as razões de justificativa acostadas aos autos do TC-007.162/2006-0, da forma como segue:

17.1. Rejeitar as razões de justificativa, declará-lo responsável pelas condutas seguintes, para, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; declarar, face ao

grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública:

17.1.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I, e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem ao Contrato SA-01 (obras civis de implantação e sistemas de energia), celebrado com o Consórcio Metrosal (integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens);

17.1.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração do Contrato SA-01, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

17.1.3. Ter se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras (art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993) atinentes aos contratos SA-01 e SA-12; e

17.1.4. Ter se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da 'parte variável' do Contrato SA-01

17.2. Acatar as razões de justificativa a respeito das seguintes irregularidades:

17.2.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX, e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem ao Contrato SA-12 (fornecimento e implantação de sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante), celebrado com o Consórcio Bonfim (integrado pelas empresas MPE - Montagem e Projetos Especiais S.A., Bombardier Transportation Brasil Ltda. e Bombardier Transportation Spain S.A.);

17.2.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração do Contrato SA-12, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

18. Acatar parcialmente as alegações de defesa do responsável **Janary Teixeira de Castro** (CPF 163.535.875-20), e registrando que, embora claro o dano causado ao erário e clara também a responsabilização deste responsável pelos efeitos dos preços orçados para itens novos, a determinação do débito de sua responsabilidade quedou-se prejudicada em função da especificidade da conduta e do universo de informações disponibilizadas, razões que não permitem calcular com a necessária segurança e precisão os valores correspondentes aos efeitos causados pelos preços orçados para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00, declará-lo responsável e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e § 5º, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, aplicar, a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em

vigor e declarar, face ao grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443 de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, ao mesmo tempo em que se deve, por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, não se agregando nesta TCE nenhum fato novo ou responsabilidade adicional sobre os fatos ali tratados, acatar parcialmente as razões de justificativa acostadas aos autos do TC-007.162/2006-0, da forma como segue:

18.1. Acatar as razões de justificativa, a respeito do responsável ter realizado licitação, visando a contratar serviços de elaboração do projeto básico sem, no entanto, exigir a composição dos custos unitários de cada serviço, em flagrante afronta ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

18.2. Rejeitar as razões de justificativa e declará-lo responsável pelas condutas seguintes, para, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; declarar, face ao grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública:

18.2.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem aos contratos SA-01 (obras civis de implantação e sistemas de energia), celebrado com o Consórcio Metrosal (integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens) e SA-12 (fornecimento e implantação de sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante), celebrado com o Consórcio Bonfim (integrado pelas empresas MPE - Montagem e Projetos Especiais S.A., Bombardier Transportation Brasil Ltda. e Bombardier Transportation Spain S.A.);

18.2.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração dos contratos SA-01 e SA-12, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993;

18.2.3. Ter se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras (art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993) atinentes aos contratos SA-01 e SA-12; e

18.2.4. Ter se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da 'parte variável' do Contrato SA-01.

19. Acatar parcialmente as alegações de defesa da responsável **Noronha Engenharia S.A.** (CNPJ 33.451.311/0010-17) e, registrando que, embora claro o dano causado ao erário e clara também a responsabilização desta empresa supervisora pelos efeitos dos preços orçados para itens novos, a determinação do débito de sua responsabilidade quedou-se prejudicada em função da especificidade da conduta e do universo de informações disponibilizadas, razões que não permitem calcular com a necessária segurança e precisão os valores correspondentes aos efeitos causados pelos preços orçados

para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00. CO-H-010/00 e CO-H-027/00, e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

20. Acatar parcialmente as alegações de defesa do **Consórcio Metrosal** (CNPJ 03.756.037/0001-32) e de suas empresas constituintes, a saber, Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02), Construtora Andrade Gutierrez S.A. (CNPJ 17.262.213/0001-94) e Siemens Aktiengesellschaft-AG (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã), contratadas pela CTS por meio do Contrato SA-01 para executar as obras do Metrô de Salvador, declará-los responsáveis por receberem indevidamente pagamentos de serviços superfaturados, contrariando os princípios fundamentais expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 configurando enriquecimento sem causa conforme previsto nos arts. 884 a 886, da Lei 10.406/2002, e condená-lo, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nos anexos, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, com a ressalva de os argumentos acatados NÃO AFETAM a responsabilização pela conduta, mas tão somente o valor do débito:

20.1. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares** pelo débito no valor de **R$ 57.131.990,70**, em valores históricos detalhados nas Tabelas de 1 a 33 do Anexo I da instrução precedente;

20.2. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa, Luiz Otávio Ziza Mota Valadares e Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo e Nestor Duarte Guimarães Neto** pelo débito no valor de **R$ 28.461.760,86**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I da instrução precedente;

20.3. Solidariamente aos responsáveis **Pedro Antônio Dantas Costa Cruz** e **Engevix Engenharia S.A.** pelo débito no valor de **R$ 6.400.272,31** em valores históricos detalhados na Tabela 36 do Anexo I da instrução precedente.

21. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa** (CPF 033.422.635-04) e declará-lo responsável por aprovar licitação e contrato embasados em projeto básico deficiente, o qual não dispunha, dentre outros elementos, de orçamento detalhado de custos unitários do empreendimento, apresentando apenas valores globais e com sobrepreço, ferindo os arts. 7º, § 2º, incisos I e II, e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, culminando na consumação de superfaturamento do contrato, motivo pelo qual deve responder pelo dano causado ao erário e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, e condená-lo, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nos anexos, até a data dos recolhimentos, na

forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, e também à aplicação concomitante, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, da inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelas razões expostas durante o exame técnico acima exposto, considerados os agravantes trazidos aos autos desta TCE, com relação às condutas correlatas às aqui analisadas, conforme determinado no Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC-007.162/2006-0:

21.1. Solidariamente aos responsáveis **Luiz Otávio Ziza Mota Valadares** e **Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 57.131.990,70**, em valores históricos detalhados nas Tabelas de 1 a 33 do Anexo I da instrução precedente;

21.2. Solidariamente aos responsáveis **Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto e Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 28.461.760,86**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I da instrução precedente.

22. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares** (CPF 110.627.386-91) e declará-lo responsável por anuir aos termos do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II, e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, que levou a realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado, motivos pelos quais deve responder pelo dano causado ao erário conforme explicitado a seguir, sujeitando-se ainda à aplicação das sanções previstas nos arts. 57 e 60 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, e condená-lo, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nos anexos, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, sendo que, conforme exposto nos itens 740 a 744 da instrução precedente, face à extinção da punibilidade, da aplicação de sanções, ante o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, deve-se fazer constar nos assentamentos funcionais do servidor que ele foi incluído no polo passivo de processo de Tomada de Contas Especial, arquivado após julgamento de mérito, em que a conduta apurada e tipificada foi considerada irregular:

22.1. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa** e **Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 57.131.990,70**, em valores históricos detalhados nas Tabelas de 1 a 33 do Anexo I da instrução precedente;

22.2. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto** e **Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 28.461.760,86**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I da instrução precedente.

23. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Luiz Fernando Tavares Vilar** (CPF 020.645.705-78) e declará-lo responsável por validar os estudos orçamentários que levaram à contratação de serviços com sobrepreço por meio das Ordens de Alteração CO-H-053/00 e CO-H-032/00, ferindo o art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993 e os princípios da transparência e da economicidade a que estão sujeitos os agentes públicos, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso

III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, e condená-lo, solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa**, **Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto** e **Consórcio Metrosal**, ao pagamento de **R$ 28.461.760,86**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I da instrução precedente, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nas mencionadas tabelas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

24. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Paulo Antônio Santos Macedo** (CPF 018.163.145-87) e declará-lo responsável por validar os estudos orçamentários que levaram à contratação de serviços com sobrepreço por meio das Ordens de Alteração CO-H-053/00 e CO-H-032/00, ferindo o art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993 e os princípios da transparência e da economicidade a que estão sujeitos os agentes públicos, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, e condená-lo, solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa**, **Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Luiz Fernando Tavares Vilar, Nestor Duarte Guimarães Neto** e **Consórcio Metrosal**, ao pagamento de **R$ 28.461.760,86**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I da instrução precedente, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nas mencionadas tabelas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

25. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Nestor Duarte Guimarães Neto** (CPF 110.289.805-82) e declará-lo responsável por assinar as Ordens de Alteração CO-H-032/00 e CO-H-053/00 com elevado sobrepreço, posteriormente materializado em dano ao erário, ferindo o art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993 e os princípios da transparência e da economicidade a que estão sujeitos os agentes públicos, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, e condená-lo, solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa**, **Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo** e **Consórcio Metrosal**, ao pagamento de **R$ 28.461.760,86**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I da instrução precedente, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nas mencionadas tabelas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze

dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

26. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Pedro Antônio Dantas Costa Cruz** (CPF 113.611.405-00) e declará-lo responsável por adotar o orçamento da empresa consultora Engevix, Engenharia S.A., não obstante a existência de elevado sobrepreço, como referência de preços para a formalização do 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 e assinar o 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00) com elevado sobrepreço, ferindo assim o art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993 e o princípio da economicidade a que estão sujeitos os agentes públicos, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Responsável, e condená-lo, solidariamente aos responsáveis **Consórcio Metrosal** e **Engevix Engenharia S.A.**, ao pagamento de **R$ 6.400.272,31** em valores históricos detalhados na Tabela 36 do Anexo I da instrução precedente, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas na mencionada tabela, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

27. Acatar parcialmente as alegações de defesa da empresa **Engevix Engenharia S.A.** (CNPJ 00.103.582/0001-31) e declará-la responsável por elaborar proposta orçamentária com elevado sobrepreço utilizada para fundamentar e formalizar o 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00), conduta que acabou por se consumar em superfaturamento, ferindo assim o art. 112 da Lei 11.178/2005 (LDO 2006), o art. 115 da Lei 11.514/2007 (LDO 2008), o art. 109 da Lei 11.768/2008 (LDO 2009), contrariando os princípios fundamentais expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, configurando enriquecimento sem causa conforme previsto nos arts. 884 a 886, da Lei 10.406/2002, e condená-la, solidariamente aos responsáveis **Pedro Antônio Dantas Costa Cruz** e **Consórcio Metrosal**, ao pagamento de **R$ 6.400.272,31** em valores históricos detalhados na Tabela 36 do Anexo I da instrução precedente, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas na mencionada tabela, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

28. Acatar parcialmente as razões de justificativa do **Sr. Ruy Sérgio Nonato Marques** (CPF 037.221.635-87), aqui reanalisadas por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, não se agregando nesta TCE nenhum fato novo ou responsabilidade adicional sobre os fatos ali tratados, da forma como segue:

28.1. Rejeitar as razões de justificativa e declará-lo responsável pelas condutas seguintes, para, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19,

parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; declarar, face ao grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública:

28.1.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem ao Contrato SA-01 (obras civis de implantação e sistemas de energia), celebrado com o Consórcio Metrosal (integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens).

28.1.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração do Contrato SA-01, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

28.2. Acatar as razões de justificativa a respeito das seguintes irregularidades:

28.2.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem ao contrato SA-12 (fornecimento e implantação de sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante), celebrado com o Consórcio Bonfim (integrado pelas empresas MPE - Montagem e Projetos Especiais S.A., Bombardier Transportation Brasil Ltda. e Bombardier Transportation Spain S.A.);

28.2.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração dos contratos SA-12, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993; e

28.2.3. Ter emitido parecer (favorável) em termos aditivos ao Contrato SA-01, sem atentar para os limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

29. Acatar parcialmente as razões de justificativa do **Sr. Alberto de Figueiredo Nunes Filho (**CPF 312.700.777-91), aqui reanalisadas por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, não se agregando nesta TCE nenhum fato novo ou responsabilidade adicional sobre os fatos ali tratados, da forma como segue:

29.1. Rejeitar as razões de justificativa e declará-lo responsável pelas condutas seguintes, para, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; declarar, face ao

grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública:

29.1.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem ao Contrato SA-01 (obras civis de implantação e sistemas de energia), celebrado com o Consórcio Metrosal (integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens).

29.1.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração do Contrato SA-01, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993;

29.2. Acatar as razões de justificativa a respeito das seguintes irregularidades:

29.2.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem ao contrato SA-12 (fornecimento e implantação de sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante), celebrado com o Consórcio Bonfim (integrado pelas empresas MPE - Montagem e Projetos Especiais S.A., Bombardier Transportation Brasil Ltda. e Bombardier Transportation Spain S.A.); e

29.2.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração dos contratos SA-12, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

30. Rejeitar as razões de justificativa do **Sr. Sergio Luiz da Silva Telles** (CPF 537.023.017-04), aqui reanalisadas por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, não se agregando nesta TCE nenhum fato novo ou responsabilidade adicional sobre os fatos ali tratados, e declará-lo responsável pelas condutas seguintes, para, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; declarar, face ao grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública:

30.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem aos contratos SA-01 (obras civis de implantação e sistemas de energia), celebrado com o Consórcio Metrosal (integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens), e SA-12 (fornecimento e implantação de sistemas de

sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante), celebrado com o Consórcio Bonfim (integrado pelas empresas MPE - Montagem e Projetos Especiais S.A., Bombardier Transportation Brasil Ltda. e Bombardier Transportation Spain S.A.); e

30.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração dos contratos SA-01 e SA-12, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

31. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas aqui expressas, caso não atendidas as respectivas notificações aos responsáveis;

32. Autorizar, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o parcelamento da dívida em até trinta e seis parcelas mensais e sucessivas, desde que solicitado pelos responsáveis e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, fixando o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela os correspondentes encargos legais, na forma prevista na legislação em vigor, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU).

33. Encaminhar cópia do Acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhado dos respectivos relatório e voto que o fundamentarem à Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex/BA), à Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (Secex/Estatais), à CTB - Companhia de Transportes do Estado da Bahia, sucessora da CTS, à CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos, ao Ministério das Cidades e aos responsáveis cujas alegações de defesa foram nestes autos analisadas.

34. Com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 6º, da Lei 7.345/1985 e com o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser prolatado, acompanhado do Relatório e do Voto, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Bahia para adoção das medidas que entenderem cabíveis.

8. De sua vez, o Ministério Público/TCU, neste feito representado pela Procuradora-Geral Cistina Machado da Costa e Silva (à época Subprocuradora-Geral), manifestou-se à peça 710 destes autos mediante o seguinte parecer:

Parecer

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secex/BA em cumprimento ao subitem 9.2.6 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário - que apreciou auditoria nas obras do Metrô de Salvador, realizada no âmbito do Fiscobras 2006 (TC-007.162/2006-0) -, com o objetivo de apurar os pagamentos indevidos ocorridos no âmbito do Contrato SA-01, bem como o de identificar os respectivos responsáveis.

2. O referido contrato foi celebrado em 1º/10/1999 entre a Companhia de Trens de Salvador (CTS) e o Consórcio Metrosal (integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierres e Siemens), e tinha por objeto a elaboração de projetos, a execução de obras civis e a implantação de sistemas fixos - sistemas de energia e trilhos, dormentes e aparelhos de mudanças de via -, ao valor de R$ 358.005.918,36.

3. Examina-se, nesta oportunidade, derradeira instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia), acostada à peça 690, com ajustes propostos pelo dirigente da Unidade à peça 691, em que são analisadas as alegações de defesa apresentadas pelos diversos responsáveis citados nestes autos.

II - Histórico

4. Para a implantação do Metrô de Salvador, foram celebrados dois contratos principais - o Contrato SA-01, objeto desta TCE, e o Contrato SA-12, para o fornecimento e instalação de sistemas

de sinalização, controle, telecomunicações e material rodante, objeto de outra TCE em curso na Corte de Contas (TC-028.499/2012-3) -, e outros três contratos para assessoria técnica e apoio à supervisão e fiscalização das obras.

5. Por contar com recursos públicos federais, tais avenças vêm sendo fiscalizadas pela Corte de Contas desde o ano de 2001, e, com maior profundidade, a partir de 2006. Vale destacar, ainda, que parte dos recursos financeiros inicialmente alocados ao empreendimento advieram de empréstimo obtido pela União junto ao Banco Internacional para Recuperação e Desenvolvimento (Bird), instituição integrante do Banco Mundial, razão pela qual foram seguidas regras específicas desta instituição - dentre elas a execução do objeto sob o regime *turnkey*, ou empreitada integral -, com amparo no art. 42, § 5º, da Lei 8.666/1993.

6. Dentre as diversas irregularidades constatadas nos contratos para implantação do Metrô de Salvador, sobressaem: i) a ausência de orçamento detalhado em serviços e seus respectivos quantitativos, custos unitários e composições, que impede avaliar apropriadamente os preços então praticados; e ii) a realização de significativas alterações do objeto contratado, em razão de deficiências do projeto licitado, com adoção de soluções de engenharia não previstas e modificações quantitativas e qualitativas, muitas delas incompatíveis com o regime de execução por empreitada integral.

7. A desnecessidade de orçamento detalhado foi atribuída pelos responsáveis ao fato de o empreendimento ter sido concebido para ser executado no regime de empreitada integral. Com efeito, grande parte do objeto do Contrato SA-01 foi licitado e contratado com base em orçamentos estimados em valores paramétricos, conforme documentação técnica submetida à aprovação da instituição financeira.

8. Essa justificativa já foi devidamente rechaçada pela Corte de Contas, uma vez que a autorização para se aplicarem normas e procedimentos exigidos pela entidade financiadora para a concessão do empréstimo não permite afastar a incidência das normas nacionais que não lhes sejam colidentes. Nessa linha, além de a Lei 8.666/1993 não estipular exceção à regra de que obras e serviços somente podem ser licitados se contarem com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (art. 7º, § 2º, inciso II), não havia óbice nos normativos do Banco Mundial quanto a se dispor de orçamento nesses moldes.

9. Para melhor entendimento desse ponto, destaca-se que a sistemática do Contrato SA-01 para medição e pagamento pelos serviços executados estabeleceu distinção do objeto contratado em duas partes, denominadas “fixa” e “variável”.

10. A parte variável refere-se às obras civis de escavações, fundações, pavimentação, contenções e grande parte dos serviços em túnel, as quais, por sua natureza, se caracterizam pela maior imprecisão no levantamento de quantitativos. O orçamento relativo a esses itens trouxe quantidades e preços unitários estimados no projeto licitado. Para fins de pagamento, apesar de ter sido prevista a medição dos serviços efetivamente executados, estipulou-se que, caso fossem medidos quantitativos maiores que os previstos, seria devido o pagamento pelo que excedesse 110% da quantidade contratada. Todavia, caso a medição de determinado item totalizasse quantitativo inferior ao previsto, seria devido o pagamento de 100% do valor contratado, não importando se 0%, 5%, 50% ou 99% da quantidade original.

11. A previsão de pagamento variável apenas no caso de execução superior à quantidade contratada foi objeto de questionamento por parte do TCU, por beneficiar exclusivamente o consórcio executor das obras, sem reciprocidade em prol do interesse público no caso de execução inferior à estimada inicialmente. Tal sistemática de pagamento não chegou a ser implementada na prática, e não redundou, portanto, em prejuízos financeiros aos cofres públicos.

12. A parte fixa do contrato refere-se às demais obras civis (demolições, estruturas, vedações, instalações, acabamento etc.), aos sistemas de energia e da via permanente, bem como à elaboração de projetos, cujo valor original total alcança cerca de R$ 300 milhões. Para essa parte do contrato, estipulou-se a medição por preço certo e global de cada etapa. O orçamento constante do edital de

licitação não trouxe a quantificação de serviços e respectivos preços unitários, e tampouco se exigiu dos licitantes que apresentassem propostas de preços orçadas nesses moldes. De igual modo, as medições na fase de execução contratual não especificaram os quantitativos dos serviços efetivamente executados. Inviabilizou-se, assim, uma avaliação mais acurada acerca da adequação dos valores dessa parte do Contrato SA-01.

13. No tocante ao projeto licitado, que originou o Contrato SA-01, restou evidenciado que se tratava de projeto conceitual, com detalhamento comparável com o de anteprojeto de engenharia. Em virtude disso, durante a execução contratual, houve a necessidade de diversas modificações em relação à concepção original, com soluções de engenharia não previstas e modificações quantitativas e qualitativas do objeto. A título de ilustração, destaca-se que um considerável trecho da via metroviária e uma importante estação (Bonocô), ambos projetados em superfície, passaram a ser em nível elevado, enquanto outro trecho e outra estação (Acesso Norte), projetados para serem elevados, passaram para o nível do solo.

14. Por óbvio, a ausência de informações sobre quantitativos e custos unitários de serviços repercutiu nas diversas modificações de projeto que se sucederam, denominadas Ordens de Alteração. Os aditivos em questão foram celebrados seguindo a mesma sistemática de orçamentação da contratação original, de estimativa de preços globais a partir de custos paramétricos, sem discriminar os serviços e respectivas quantidades e preços unitários.

15. Tal situação perdurou até o advento do Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal de Contas determinou à CTS que fizesse constar dos processos de alteração contratual que sobreviessem a partir de então, em especial no âmbito do Contrato SA-01, memória de cálculo dos custos unitários envolvidos nas referidas alterações, possibilitando a avaliação dos valores por parte dos órgãos de controle.

16. Diante da gravidade das irregularidades verificadas e do potencial dano ao erário delas decorrentes, o TCU, por meio do Acórdão 2.369/2006-Plenário, determinou a retenção de pagamentos no âmbito dos Contratos SA-01 e SA-12. No caso do contrato ora examinado, a retenção cautelar de R$ 20 milhões nos pagamentos foi posteriormente elevada para R$ 50,5 milhões pelo Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, quando se admitiu, alternativamente, o oferecimento de garantia contratual suficiente à cobertura integral dos prejuízos (medida que, ao fim, foi escolhida pelo Consórcio Metrosal).

17. Este último *decisum* também determinou à Secex/BA que instaurasse Tomada de Contas Especial em virtude dos fortes indícios de sobrepreço no Contrato SA-01 e da ausência de perspectivas de compensação, em pagamentos futuros, dos valores pagos até então. Bem assim, determinou-se à CTS que apresentasse orçamento detalhado das obras, medida que veio a ser finalmente cumprida em 2012.

18. O orçamento apresentado pela CTS passou por revisão da Secretaria Especializada, que, nesse intento, considerou também as informações constantes de orçamentos apresentados pelo Consórcio Metrosal ao TCU na tentativa de demonstrar a pertinência dos valores contratados.

19. Ao fim desse processo, obteve-se orçamento referencial considerado adequado para retratar as intervenções realizadas e a realizar, em seus quantitativos e preços unitários, que evidenciou a existência de sobrepreço no Contrato SA-01.

20. O débito global e sua distribuição ao longo de todo o período de execução contratual foi quantificado segundo metodologia aprovada por meio do Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, que também assentou as premissas para atribuição de responsabilidades pela recomposição dos cofres federais. Anota-se que a apuração das diversas parcelas de débito, no tocante à parte fixa do contrato, se deu por meio da comparação de preços totalizados por etapa da obra, e não por cada serviço, em razão de o contrato, nessa parte, somente dispor de orçamento sintético, com preços não detalhados em serviços e respectivos preços unitários e quantitativos.

21. Releva destacar, por fim, que as ilegalidades constatadas na licitação e na execução do Contrato SA-01 - precariedade do projeto básico, ausência de orçamento detalhado em itens

individuais, fortes indícios de contratação por preços bem superiores aos de mercado, posterior desfiguração do objeto licitado e existência de cláusulas contratuais incompatíveis com o sistema jurídico nacional -, levaram o TCU a cogitar da anulação da avença e ensejaram a realização tanto de oitivas das partes envolvidas quanto de audiência dos gestores públicos que lhes deram causa ou que lhes deram continuidade sem terem adotado as devidas medidas corretivas, medidas que foram implementadas no âmbito do TC-007.162/2006-0, apenso a estes autos (itens 9.2.2, a 9.2.5 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário).

22. Em que pese as respostas às oitivas não terem sido consideradas suficientes para elidir as irregularidades em comento, considerou-se inoportuna eventual anulação da avença, dado o avançado estágio de execução contratual. A análise das audiências dos responsáveis culminou na prolação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, por meio do qual foram acatadas as razões de justificativa de alguns gestores e remetidas as razões de justificativa de outros para exame de mérito no âmbito desta TCE.

III - Dos responsáveis

23. Como visto, a origem dos prejuízos havidos na execução do Contrato SA-01 advém das fragilidades dos projetos licitados. Elaborado em nível preliminar, com boa parte dos custos estimados a partir de obras similares, sem detalhamento de serviços e respectivos quantitativos e composições de preços unitários adaptadas para as condições específicas das obras do Metrô de Salvador, culminou na contratação a preços excessivos e na necessidade de diversas modificações em sua concepção original, que, por sua vez, replicaram os sobrepreços iniciais.

24. Em virtude disso, conforme decidido no Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, os gestores da CTS e CBTU que participaram da concepção, licitação e formalização do contrato original foram instados a responder pelos prejuízos apurados na execução da avença, inclusive os aditivos celebrados até o advento do Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário.

25. Entendeu-se que a omissão desses agentes em disponibilizar projetos com referências de custos aderentes ao mercado, para que os gestores que os sucederam pudessem negociar os aditivos em condições não desfavoráveis ao erário, é grave o suficiente para configurar sua responsabilidade pelos débitos verificados nos aditivos, ainda que não tenham participado de sua formalização. Entendeu-se, também, que o Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário, ao exigir que os aditivos a ele posteriores contassem com o detalhamento dos valores pleiteados, extinguiu o nexo de causalidade entre as condutas omissivas em questão e os referidos débitos.

26. Também foram responsabilizados os dirigentes da CTS envolvidos na formalização de aditivos contratuais com sobrepreço. Considerou-se que a continuidade da execução do contrato não eximia esses gestores da obrigação de proceder à análise adequada dos preços dos aditivos, em cumprimento aos comandos legais pertinentes. O fato de terem empregado a mesma metodologia simplificada de orçamentação do contrato original nos aditivos - anteriores ao Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário -, ensejou a responsabilidade desses gestores, em solidariedade com os que atuaram na concepção, licitação e contratação original, pelos débitos correspondentes.

27. Por fim, as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, beneficiárias dos pagamentos indevidos, respondem por todo o débito, solidariamente com os respectivos agentes públicos. Também foram arroladas como responsáveis por parte dos débitos apurados as empresas supervisoras das obras, que analisaram e deram parecer favorável à celebração de determinados aditivos.

28. Efetivadas as citações e analisadas as alegações de defesa dos responsáveis, no âmbito da SeinfraPortoFerrovia, o Diretor, que elaborou a instrução de mérito, e o Secretário da unidade técnica encaminham proposta uniforme de mérito quanto à regularidade das contas de uns responsáveis e à irregularidade das contas de outros, impondo a alguns condenação solidária em débito solidário e multa, e aplicando a outros responsáveis as sanções de multa e inabilitação para o exercício de cargo ou função de confiança na Administração Pública, conforme sintetizado a seguir.

29. É proposta a irregularidade das contas dos seguintes responsáveis, com condenação em débito solidário:

- Senhores Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, respectivamente Diretor-Presidente da CTS entre 01/07/1999 e 04/01/2005 e Presidente da CBTU entre 26/09/1997 e 28/04/2003, e as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em face de débitos que somam o valor histórico de R$ 57.131.990,70 (Tabelas de 1 a 33 do Anexo I da instrução à peça 690);

- Senhores Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, acima qualificados, Senhores Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo e Nestor Duarte Guimarães Neto (respectivamente Diretor de Obras, Diretor de Planejamento e Diretor-Presidente da CTS de janeiro de 2005 a meados de 2007), e as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em face de débitos nas Ordens de Alteração CO-H-032/00 e CO-H-053/00, que totalizam o valor histórico de R$ 28.461.760,86 (Tabelas 34 e 35 do Anexo I da instrução à peça 690);

- Senhor Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (Diretor-Presidente da CTS de 22/05/2007 a 12/1/2009), as empresas integrantes do Consórcio Metrosal e a empresa Engevix Engenharia S.A., em face do débito apurado na Ordem de Alteração CO-H-056c/00, no valor histórico de R$ 6.400.272,31 (Tabela 36, do Anexo I da instrução à peça 690).

30. Aos responsáveis acima indicados, é proposta a aplicação de multa individual e a inabilitação para o exercício de função de confiança ou cargo em comissão na Administração Pública, exceção feita ao Senhor Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, em virtude da prescrição da pretensão punitiva, vez que sua citação foi ordenada após o transcurso de mais de dez anos desde os fatos irregulares a ele atribuídos, em consonância com as diretrizes estabelecidas no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

31. Também é proposta a irregularidade das contas dos seguintes gestores, sem condenação em débito mas com aplicação das sanções de multa e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública:

- Senhores Carlos Von Beckerath Gordilho e Janary Teixeira de Castro (membros da comissão de licitação que resultou no Contrato SA-01 e Diretores de Obras da CTS entre 02/05/2000 e 25/02/2003 e entre 26/02/2003 a 04/01/2005, respectivamente), em razão de terem realizado licitação com projeto básico precário, em especial devido à ausência de orçamento detalhado do objeto do Contrato SA-01, e de terem se omitido em corrigir tempestivamente as irregularidades apontadas pelo Tribunal;

- Senhores Ruy Sérgio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho e Sérgio Luiz da Silva Telles (membros da Comissão de Licitação que resultou no Contrato SA-01), por terem realizado licitação com projeto básico precário, em especial sem orçamento detalhado.

32. Também é proposta a irregularidade das contas da empresa Noronha Engenharia S.A., com aplicação de multa com amparo no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, por ter concorrido para o sobrepreço nos itens novos nas Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00, cuja quantificação, todavia, se entendeu prejudicada. Tal irregularidade também motivou a proposta de aplicação das sanções de multa e inabilitação ao gestor responsável pela celebração dos aditivos, Senhor Janary Teixeira de Castro, acima mencionado.

33. Há uma única divergência entre as propostas, no tocante à responsabilidade do **Senhor Flávio Mota Monteiro**.

34. O Diretor da Unidade Instrutiva assevera que o gestor, por ter atuado como Superintendente de Implantação de Projetos da CBTU e Coordenador do Projeto CBTU-Bird à época da concepção do empreendimento, concorreu para a existência dos vícios apontados no Contrato SA-01, devendo responder pelos prejuízos disso decorrentes.

35. Já o Secretário da unidade técnica entende que as alegações de defesa apresentadas pelo responsável demonstram que suas atribuições à época se restringiam a gerenciar o andamento das ações exigidas pelo Bird para viabilizar a aprovação do empréstimo pleiteado, o que não se confunde com o processo decisório acerca da modelagem do empreendimento. Propugna, assim, que suas alegações sejam acatadas e suas contas sejam julgadas regulares, dando-lhe quitação plena.

36. Com efeito, o Senhor Flávio Mota Monteiro logrou comprovar que suas atribuições funcionais não abarcavam a definição dos modelos de licitação, nem de elaboração ou aprovação do

projeto básico levado à hasta pública. Assim, consignamos nossa concordância com a posição do Secretário da SeinfraPortoFerrovia no tocante ao julgamento pela regularidade das contas desse responsável.

37. Consideramos necessários, todavia, alguns ajustes nas demais propostas oferecidas pela Unidade Instrutiva, de sorte a compatibilizá-las às conclusões erigidas no âmbito do TC-007.162/2006-0 acerca de mesmos atos irregulares avaliados também nestes autos de TCE.

38. Rememora-se que, por força do item 9.2.5 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, os Senhores **Nestor Duarte Guimarães Neto**, **Pedro Antônio Dantas Costa Cruz**, **Luiz Fernando Tavares Vilar** e **Paulo Antônio Santos Macedo** foram ouvidos em audiência em razão de terem se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades, dentre elas a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras do Contrato SA-01 e os indícios de sobrepreço apontados nessa avença (peça 33, pp. 11, 15, 35 e 43 do TC-007.162/2006-0).

39. Por meio do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, a Corte de Contas decidiu por acatar as razões de justificativa apresentadas por esses responsáveis, isentando-os de responsabilidade pelas condutas analisadas naqueles autos (item 9.1).

40. Diante da coincidência entre os atos irregulares motivadores das audiências desses gestores no TC-007.162/2006-0 e das citações nesta TCE, impõe-se examinar as considerações apresentadas para fundamentar a decisão em comento.

41. A propósito da omissão em adotar providências para corrigir a ausência de orçamento detalhado do Contrato SA-01 em andamento, entendeu-se que tal falha, por ser oriunda da formatação original da contratação, não poderia ensejar a responsabilização dos gestores que deram continuidade à execução contratual eivada dessa irregularidade.

42. No tocante à omissão em adotar medidas para corrigir os indícios de sobrepreço apontados, entendeu-se que, apesar de a Corte de Contas tê-los suscitado ainda durante os períodos de gestão dos aludidos responsáveis, a ausência de decisão definitiva do TCU quanto a essa questão, naquele interregno, inviabilizava a configuração de conduta omissiva desses agentes e a subsequente imputação de responsabilidade pelos débitos decorrentes da reprodução da sistemática original de estimativa de preços nos aditivos contratuais firmados pelos aludidos gestores.

43. E, no caso específico do Senhor Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, considerou-se afastada sua responsabilidade por recompor os cofres federais, uma vez que o aditivo firmado em sua gestão (CO-H-056c/00) contou com orçamento detalhado e memória de cálculo dos custos unitários correspondentes, em observância à exigência do Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário.

44. Como se vê, as conclusões formuladas por ocasião da prolação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário vão de encontro à premissa assentada no Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, de se atribuir responsabilidade pelos prejuízos constatados em aditivos ao Contrato SA-01 aos gestores públicos que os aprovaram, em solidariedade com os gestores responsáveis pelas falhas originais da avença.

45. Uma vez já acolhidas pela Corte de Contas as razões de justificativa dos Senhores Nestor Duarte Guimarães Neto, Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, Luiz Fernando Tavares Vilar e Paulo Antônio Santos Macedo e afastadas suas responsabilidades acerca dos atos irregulares praticados na execução do Contrato SA-01, a condenação desse grupo de gestores no âmbito desta Tomada de Contas Especial pressupõe a revisão do mérito do Acórdão 65/2015-TCU-Plenário.

46. Sopesadas, todavia, as atenuantes de culpabilidade que exsurgem das especificidades do caso concreto, não vislumbramos, no momento, a existência de elementos suficientes para justificar a adoção de providência nesse sentido.

47. Destarte, entendemos que as premissas subjacentes à linha decisória do item 9.1 do Acórdão com vistas a restituir as responsabilidades a esse grupo de gestores devem preponderar em relação às análises de mérito levadas à cabo no âmbito desta TCE.

48. Nessa linha, cabe, nesta oportunidade, acolher as alegações de defesa d**os Senhores Nestor Duarte Guimarães Neto, Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, Luiz Fernando Tavares Vilar e Paulo Antônio Santos Macedo e excluí-los do rol de responsáveis nesta** Tomada de contas especial.

49. Tais ponderações se aplicam também ao caso do **Senhor Janary Teixeira de Castro**, citado pelos prejuízos apurados nos aditivos celebrados durante sua gestão como Diretor de Obras da CTS (Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00. CO-H- 010/00 e CO-H-027/00).

50. A unidade técnica assinalou que, apesar de caracterizada a conduta irregular do responsável em aprovar aditivos com sobrepreço nos itens novos - em conjunto com a empresa supervisora Noronha Engenharia Ltda. -, o cálculo da parcela do débito disso decorrente restou inviabilizada no caso concreto. Por essa razão, é proposta apenas a aplicação de sanções a ambos os responsáveis, sem condenação em débito.

51. A exemplo dos gestores exonerados de responsabilidade pelo Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, o Senhor Janary Teixeira de Castro assumiu o cargo de Diretor de Obras da CTS durante o curso da execução do Contrato SA-01. E, conforme tratado com mais detalhe nos itens 76 e seguintes, não é possível deduzir que esse gestor tivesse ciência, antes de assumir tal cargo gerencial, do nível de precariedade dos projetos contratados, a exigir atuação incisiva quanto a corrigir suas falhas. Bem assim, a unidade técnica reconhece que os aditivos em questão foram celebrados em conformidade com as disposições estipuladas em contrato.

52. Nessa linha de raciocínio, cumpre acatar as alegações de defesa apresentadas por esse gestor.

53. Como consequência do afastamento da responsabilidade do Senhor Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, deixa de haver agente público responsável por ressarcir o débito apurado no 11º Termo Aditivo (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00). De igual modo, acatada a defesa do Senhor Janary Teixeira de Castro, resta prejudicada a proposta de apenação da empresa supervisora Noronha Engenharia S.A.

54. A ausência de condenação solidária de agente público não inviabiliza a responsabilização de terceiros que tenham concorrido para a consumação do dano aos cofres federais, consoante entendimento jurisprudencial inaugurado pelo Acórdão 946/2013-TCU-Plenário.

55. É inarredável a responsabilidade das empresas integrantes do Consórcio Metrosal por restituir aos cofres federais os valores recebidos em excesso pela execução das obras e serviços objeto do Contrato SA-01, inclusive os relativos ao aditivo supramencionado.

56. Em linha distinta, entendemos fragilizada a proposta de condenação da empresa Engevix Engenharia S.A. pelo débito apurado no 11º Termo Aditivo, bem como a proposta de aplicação de multa à empresa Noronha Engenharia S.A., por ter concorrido para o sobrepreço nos itens novos nas Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00 (cuja apuração, como já mencionado, se entendeu prejudicada), conforme passamos a discorrer.

57. Registra-se que ambas as empresas contratadas para a supervisão das obras - Noronha e Engevix - foram responsabilizadas por terem elaborado os orçamentos dos aditivos em questão, no âmbito de suas respectivas obrigações contratuais perante a CTS. A premissa invocada pela Secretaria Instrutiva para configurar a aludida responsabilidade é de que as empresas exerceram atribuições originárias de agente público e, por isso, devem responder pelos danos ao erário decorrentes de sua atuação, com amparo no disposto no art. 1º, inciso I, *in fine*, da Lei 8.443/1992.

58. Como regra geral, entendemos cabível a condenação em débito de empresas supervisoras, à luz do art. 16, § 2º, do mesmo diploma legal, que prevê a responsabilidade solidária de *"terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado".* Cabe ressalvar, contudo, que a empresa supervisora não atua em substituição ao gestor público, mas em apoio a ele, subsidiando-o nos trabalhos de assessoramento técnico e acompanhamento e fiscalização da execução contratual, e as atividades por ela desempenhadas são submetidas à aprovação do agente público.

59. A corresponsabilidade entre gestor público e supervisora deixa de existir caso se demonstre a atuação irregular da supervisora - seja por inobservância do dever de cuidado (negligência,

imprudência ou imperícia) no desempenho de suas obrigações contratuais, seja por ação deliberada com vistas ao cometimento do dano -, desde que tal conduta irregular seja de difícil detecção por parte do gestor público. Em outras palavras, comprovado que a supervisora, por culpa ou dolo, induziu o agente público a erro de avaliação, afasta-se a responsabilidade do gestor em face dos prejuízos disso decorrentes, remanescendo apenas a responsabilidade da supervisora.

60. Não parece ser esse o caso destes autos. As análises feitas pelas supervisoras acerca dos orçamentos dos aditivos foram aprovadas pelos gestores da CTS. Não há que se falar em erros de difícil identificação pelos agentes públicos no que se refere às premissas e critérios gerais adotados nesses estudos, que prescindem de conhecimentos técnicos inacessíveis ao "gestor médio" incumbido da implantação de obras públicas. Bem assim, não há indícios de que as supervisoras tenham agido em conluio com o consórcio executor para superestimar os valores dos aditivos contratuais ou de que tenham se beneficiado dos pagamentos em valores excessivos.

61. Assim, à míngua de elementos aptos a afastar a corresponsabilidade entre os Senhores Janary Teixeira de Castro e Pedro Antônio Dantas Costa Cruz e as empresas supervisoras Noronha e Engevix, respectivamente, **o afastamento da responsabilidade dos gestores públicos implica o afastamento da responsabilidade das supervisoras contratadas.**

62. Voltando às audiências efetivadas no âmbito do TC-007.162/2006-0, assinala-se que algumas das razões de justificativa apresentadas pelos Senhores **Carlos Von Beckerath Gordilho, Janary Teixeira de Castro, Ruy Sérgio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho** e **Sérgio Luiz da Silva Telles** contaram com proposta da Unidade Instrutiva pela rejeição e subsequente aplicação de sanções de multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública. Por meio do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, a Corte de Contas decidiu por remeter tais justificativas para exame de mérito em conjunto com as questões discutidas nesta TCE.

63. Dos responsáveis acima mencionados, foram citados nesta TCE apenas os Senhores Carlos Von Beckerath Gordilho e Janary Teixeira de Castro (membros da comissão de licitação e, posteriormente, Diretores de Obras da CTS de 02/05/2000 a 25/02/2003 e de 26/02/2003 a 04/01/2005, respectivamente). Não se atribuiu responsabilidade por débitos aos Senhores Ruy Sergio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho e Sérgio Luiz da Silva Telles, vez que atuaram apenas como membros da comissão de licitação.

64. Anota-se que a premissa de não responsabilizar os membros de comissão de licitação pelos débitos apurados nesta TCE se coaduna com a jurisprudência predominante da Corte de Contas a esse respeito. Com efeito, se as atribuições desses agentes ficaram adstritas ao processamento da licitação, por meio da verificação da conformidade das propostas apresentadas pelas licitantes em relação aos requisitos estipulados no edital de licitação, a Corte tem entendido que descabe responsabilizá-los por superfaturamento decorrente de falhas na etapa de planejamento da contratação (*v.g.* Acórdãos 8.017/2017-TCU-2ª Câmara e n. 1.673/2015-TCU-Plenário).

65. No caso do Senhor Carlos Von Beckerath Gordilho, a SeinfraPortoFerrovia acatou alegação preliminar suscitada pelo responsável de comprometimento do exercício de defesa devido à não especificação da conduta irregular a ele atribuída (*"participado na formulação e estruturação do modelo de licitação e contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador")*. Prejudicada a citação, a Unidade considerou desnecessário renová-la, por entender que não havia liame causal entre os atos por ele praticados e o dano causado ao erário (peça 494).

66. No caso do Senhor Janary Teixeira de Castro, citado acerca dos prejuízos apurados em aditivos celebrados durante sua gestão como Diretor de Obras da CTS, a unidade técnica assinalou que, apesar de caracterizada a conduta irregular do responsável, o cálculo do débito correspondente restou inviabilizada no caso concreto, razão pela qual propõe a aplicação de multa e a inabilitação para o exercício de função de confiança ou cargo em comissão na Administração Pública, com fundamento nos arts. 58, inciso III, e 60 da Lei 8.443/1992, conforme já relatado nos itens 49 e 50.

67. Diante disso, no que toca às razões de justificativa apresentadas no âmbito do TC-007.162/2006-0, a unidade técnica ratifica os encaminhamentos alvitrados na instrução de mérito naqueles autos, no sentido de rejeitá-las parcialmente e julgar irregulares as contas desses cinco responsáveis, aplicando-lhes as sanções de multa e de inabilitação, ante a gravidade e o potencial lesivo de suas condutas irregulares.

68. Endossamos em parte os encaminhamentos propostos, conforme passamos a discorrer.

69. Verifica-se que foram rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos cinco responsáveis no que se refere à realização de licitação com projeto básico precário, sem orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados e sem a composição de todos os custos unitários da obra, que deu origem ao Contrato SA-01 eivado de sobrepreço.

70. Em exame das evidências coligidas ao TC-007.162/2006-0, constata-se que os **Senhores Ruy Sergio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho e Sérgio Luiz da Silva Telles** apenas atuaram na fase de processamento da licitação, no âmbito da comissão de recebimento e julgamento das propostas, segundo regras previamente aprovadas pelas instâncias competentes. No caso específico desses agentes, entende-se que o fato de o certame ter seguido as regras estabelecidas pelo Bird tem o condão de atenuar a culpabilidade desses agentes no tocante à desconformidade dos documentos técnicos em face dos requisitos da Lei 8.666/1993.

71. Nesse sentir, e à luz da jurisprudência pacífica da Corte de Contas, entendemos que as razões de justificativa dos responsáveis acima nominados merecem ser acolhidas, de sorte a **excluí-los do rol de responsáveis desta TCE**.

72. Em rota oposta, verifica-se que o **Senhor Carlos Von Beckerath Gordilho**, na etapa de planejamento da licitação que originou o Contrato SA-01, ocupava o cargo de Subsecretário da Secretaria Municipal de Promoções e Investimentos (Sempi), órgão vinculado à Prefeitura de Salvador responsável pela modelagem técnica e jurídica e pelo processamento do certame, conforme informações consignadas à peça 1042, pp. 39, 62, 64 do TC-007.162/2006-0.

73. Apesar de sua conduta não estar devidamente evidenciada, é lídimo atribuir-lhe responsabilidade por ter se omitido, na fase licitatória, em atentar para a precariedade dos projetos licitados, aí incluída a ausência de detalhamento do orçamento, tendo em conta o dever funcional decorrente da alta posição por ele ocupada na hierarquia da Sempi.

74. Bem assim, assinalamos nossa concordância com a proposta de se rejeitarem as razões de justificativa apresentadas por esse gestor, e de se aplicar a ele as sanções alvitradas pela unidade técnica, por ter se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades, enquanto Diretor de Obras da CTS, em especial a ausência de orçamento detalhado e a existência de cláusula lesiva ao interesse público no tocante à medição e pagamento da parte variável do Contrato SA-01.

75. Dissentimos, todavia, da proposta de se rejeitar as justificativas desse gestor relativas à omissão em corrigir os indícios de sobrepreço. Isso porque tais irregularidades somente foram apontadas pelo TCU após o fim de sua atuação como Diretor de Obras, por ocasião do levantamento de auditoria realizado em junho de 2006, vez que o escopo das fiscalizações anteriores foi orientado a aspectos formais da licitação e do contrato. O Acórdão 1.453/2006-TCU-Plenário, que determinou a primeira oitiva dos gestores e empresas contratadas acerca dos indícios de sobrepreço verificados, foi prolatado em agosto/2006.

76. Já no que se refere ao Senhor Janary Teixeira de Castro, ouvido em audiência por ter integrado a comissão de licitação para contratação das obras, há evidências de que ele atuou na fase de planejamento da implantação do Metrô de Salvador, no tocante a questões de impacto ambiental e de reassentamento de famílias (peças 192, p. 31, e 193, p. 22 do TC-007.162/2006-0). Todavia, não há nos autos informação precisa acerca de outras atribuições técnicas por ele desempenhadas àquela época que permitam configurar omissão de sua parte, ao não impedir a realização de licitação de projetos eivados de limitações técnicas.

77. Nessa toada, ante a insuficiência da caracterização da conduta irregular atribuída a esse gestor, entendemos que suas razões de justificativa no tocante à realização de certame baseado em projeto básico precário e sem orçamento detalhado adequadamente devem ser acolhidas.

78. Por via de consequência, e ante as ponderações lançadas nos itens 49 a 52 precedentes, entendemos que devem ser acatadas as razões de justificativa desse gestor no tocante à não correção tempestiva de irregularidades no Contrato SA-01, durante o tempo em que atuou como Diretor de Obras.

79. Por fim, cumpre-nos assinalar o descabimento de qualquer juízo de mérito acerca das razões de justificativa apresentadas no âmbito do TC-007.162/2006-0 relativas a irregularidades no Contrato SA-12, as quais devem ser remetidas para exame no bojo da respectiva tomada de contas especial, objeto do TC-028.499/2012-3.

III - Do débito

80. Uma vez que o objeto do Contrato SA-01 foi licitado com projeto básico deficiente, sem orçamento detalhado de preços unitários e respectivos quantitativos, adotou-se como referencial de preços, para fins de apuração do superfaturamento na execução contratual, o orçamento apresentado pela CTS ao Tribunal em 2012 - elaborado pelo Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro (DEC) -, em cumprimento à determinação do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, com as prorrogações de prazo concedidas pelos Acórdãos n°s 1.411/2009, 1.046/2010 e 2.601/2010, também do Plenário.

81. De início, cumpre destacar as diversas oportunidades de contraditório facultadas aos responsáveis no curso da instrução processual.

82. A citação dos responsáveis, autorizada pelo Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, em face de débito então quantificado em cerca de R$ 166 milhões (em valores originais, sem reajuste), tomou por base o orçamento elaborado pelo DEC já com algumas alterações advindas de críticas oferecidas pelo Consórcio Metrosal e acolhidas pela SeinfraPortoFerrovia. E, uma vez instaurada a etapa formal de contraditório, sobrevieram novas críticas aos referenciais de preço de mercado, avaliadas de forma minudente pela unidade técnica.

83. Ao fim, após analisar 82,60% do valor constante da derradeira peça orçamentária trazida pelo Consórcio Metrosal, e aceitar como adequados os preços dos demais itens, a Unidade terminou por acatar diversos pontos suscitados pelo consórcio, de modo a reduzir o prejuízo inicialmente apurado nestes autos para aproximadamente R$ 52 milhões (em valores originais, sem os reajustes pagos).

84. Ante a abrangência e suficiência das análises levadas a termo pela unidade técnica, nada temos a acrescentar às conclusões quanto ao débito remanescente, exceção feita a equívoco no cálculo do preço de transporte de areia e brita, suscitado em memorial de defesa do Consórcio Metrosal, que fizemos juntar à peça 707.

85. A partir do preço referencial do Sicro2 para o serviço, de R$ 0,34/ (t.km), e da distância do ponto de comercialização até o canteiro de obras, de 13,10 km, obtém-se o preço de R$ 4,45 para cada tonelada de material transportado. Considerando que cada tonelada de material ocupa volume de 0,67 m^3, tem-se o preço de R$ 6,68 para cada m^3 transportado (a ser somado ao preço de fornecimento desses materiais), e não de R$ 2,98, como considerou a unidade técnica (itens 670 e 671 da instrução à peça 690).

86. Sustenta o Consórcio Metrosal que, feitas as correções devidas nas composições de preços unitários que incluem esses insumos, há diminuição do débito remanescente em cerca de R$ 1,5 milhão.

87. Diante disso, seria o caso de se restituir o feito à unidade técnica para realização dos ajustes pertinentes nas diversas parcelas do débito. Entretanto, caso o Relator considere inoportuna tal medida, em face do esforço necessário para tanto, entendemos cabível acolher esse ponto da defesa, em prol da racionalidade e economia processual, e abater o valor ora mencionado da parcela mais antiga do débito, em benefício dos responsáveis.

88. Os demais pontos suscitados pelo Consórcio Metrosal em sede de alegações finais de defesa a nosso ver não merecem prosperar.

89. Contestam a limitação dos gastos com administração local, promovida pela unidade técnica com base no referencial constante do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário para obras rodoferroviárias. Alegam que as obras metroviárias diferem substancialmente das obras de rodovias e ferrovias, e que o próprio acórdão paradigmático admite a possibilidade de se aceitar gastos com administração local maiores do que os percentuais médios, mediante justificativa técnica devidamente fundamentada, que teria sido oferecida pelo Consórcio Metrosal no caso em exame.

90. Em exame das análises constantes dos itens 689 a 695 da instrução à peça 690, verifica-se que os valores apresentados pelo Consórcio Metrosal a título de gastos com administração local e manutenção do canteiro de obras eram bastante superiores ao percentual médio do aludido Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, tendo a unidade técnica encontrado grandes variações, desarrazoadas, entre os valores percentuais dessas rubricas em obras de mesma tipologia no âmbito do Contrato SA-01.

91. Assim, a unidade técnica propôs acolher parte das alegações de defesa do Consórcio quanto a esse ponto. Considerou devido, em função de especificidade do caso concreto, separar da administração local da obra os gastos com manutenção de canteiro - a administração local correspondendo aos gastos com pessoal técnico, administrativo e de apoio, controle tecnológico e equipamentos de proteção individual e coletiva de toda a obra, e a manutenção do canteiro de obras, aos gastos com mão de obra de manutenção e vigilância do canteiro, equipamentos de apoio não incluídos nas composições analíticas de preços unitários, e despesas de consumo, em todas as frentes de serviços -, e acatou, sem ressalva, o valor informado pelo Consórcio para esses gastos, de R$ 9,106 milhões.

92. No tocante à administração local, a Unidade aceitou maiores valores de salário de mão de obra, referentes a empresas de grande porte, para funções afetas à chefia e coordenação da obra, critério a nosso ver adequado e compatível com as práticas empresariais de contratação de mão de obra local para atividades de cunho não gerencial. Optou, ainda, por limitar tais gastos com base no patamar superior de 10,68% preceituado no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, em vez dos percentuais médios antes considerados, de 6,29% (edificações) e 6,99% (demais itens).

93. Por fim, a nosso ver, a utilização de limites referenciais do *decisum* supracitado não configura a alegada aplicação de entendimento superveniente da Corte de Contas a casos pretéritos, uma vez que seus valores apenas representam os parâmetros médios praticados pelo mercado, obtidos a partir de levantamentos estatísticos de informações de diversos contratos administrativos reais, celebrados pela Administração Pública para a execução de obras públicas.

IV - Conclusão

94. Em razão de todas as considerações ora expendidas, esta representante do Ministério Público manifesta-se em linha de parcial concordância com as propostas de encaminhamento alvitradas pela SeinfraPortoFerrovia às peças 690/691, conforme sintetizamos a seguir.

95. Endossamos integralmente as análises relativas à apuração de débito, por abrangentes e suficientes, registrando, contudo, o equívoco no cálculo do preço de transporte de areia e brita. Caso o eminente Relator considere inoportuna a restituição dos autos à unidade técnica para correção dos cálculos, entendemos, como medida de racionalidade e economia processual, ser cabível acolher a quantia informada pelo Consórcio, de R$ 1,5 milhões, e abater esse valor da parcela mais antiga do débito, conservadoramente.

96. No tocante às responsabilidades por recompor os cofres públicos, perfilhamo-nos ao entendimento defendido pelo Secretário da Unidade Instrutiva quanto a se julgar regulares as contas do Senhor Flávio Mota Monteiro.

97. E, uma vez que o Acórdão 63/2015-TCU-Plenário acolheu as razões de justificativa dos Senhores Nestor Duarte Guimarães Neto, Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, Luiz Fernando Tavares Vilar e Paulo Antônio Santos Macedo e os isentou das responsabilidades a eles atribuídas por terem

celebrado aditivos com sobrepreços, consideramos devido excluí-los do rol de responsáveis por débitos nesta Tomada de Contas Especial.

98. Entendimento análogo foi adotado em relação ao Senhor Janary Teixeira de Castro, ante a similaridade da conduta irregular a ele atribuída, quanto às circunstâncias objetivas, e a ausência de evidencias aptas a configurar sua responsabilidade subjetiva no caso vertente.

99. Como reflexo, entende-se insubsistente a responsabilidade imputada às empresas supervisoras Engevix Engenharia S.A. e Noronha Engenharia S.A., que também devem ter suas alegações de defesa acatadas, para excluí-las do polo passivo deste feito.

100. Nessa linha, as responsabilidades por recompor os cofres públicos passam a recair sobre:

- Senhores Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, respectivamente Diretor-Presidente da CTS entre 01/07/1999 e 04/01/2005 e Presidente da CBTU entre 26/09/1997 e 28/04/2003, e as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em relação aos débitos constantes das Tabelas de 1 a 35 do Anexo I da instrução à peça 690 (com a ressalva mencionada no item 100);

- as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em face do débito apurado na Ordem de Alteração CO-H-056c/00 (Tabela 36, do Anexo I da instrução à peça 690).

101. Aos responsáveis acima indicados, é cabível a aplicação das sanções de multa individual apenas ao Senhor Ivan Carlos Alves Barbosa e às empresas do Consórcio Metrosal - e de inabilitação para o exercício de função de confiança ou cargo em comissão na Administração Pública ao Senhor Ivan Carlos Alves Barbosa -, ante a prescrição da pretensão punitiva da Corte de Contas em face do Senhor Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, segundo os ditames do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

102. Na sequência, endossamos a proposta de julgar irregulares as contas do Senhor Carlos Von Beckerath Gordilho, e de aplicar a ele as sanções alvitradas pela unidade técnica, por ter permitido a realização de licitação com base em projetos deficientes e sem orçamento detalhado, enquanto Subsecretário da Sempi, e, na sequência, por ter se omitido em corrigir tempestivamente as falhas do contrato, enquanto Diretor de Obras da CTS.

103. Já no que toca aos Senhores Ruy Sergio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho e Sérgio Luiz da Silva Telles, por terem atuado como membros da comissão de licitação apenas na etapa de recebimento das propostas e julgamento conforme critérios estipulados no edital, pugnamos por que sejam acolhidas as razões de justificativa por eles oferecidas no âmbito do TC-007.162/2006-0, excluindo-os do rol de responsáveis desta TCE.

104. Por fim, cumpre-nos assinalar o descabimento de qualquer juízo de mérito acerca das razões de justificativa apresentadas no âmbito do TC-007.162/2006-0 relativas a irregularidades no Contrato SA-12, as quais devem ser remetidas para exame no bojo da respectiva tomada de contas especial, objeto do TC-028.499/2012-3.

9. Estando os autos conclusos em meu Gabinete, vieram novos elementos, a título de memorais apresentados pelo consórcio construtor (peça 715). Avaliando tais elementos bem como os demais constantes dos autos, entendi necessário restituir o feito à secretaria para saneamento, conforme despacho que proferi à peça 715, em 19/3/2018, notadamente, diante de prejuízo verificado quanto ao exercício de contraditório a ampla defesa a diversos responsáveis arrolados. O despacho foi vazado nos seguintes termos:

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação constante do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC-007.162/2006-0 (relatório de auditoria apenso a estes autos), com o objetivo de apurar os pagamentos indevidos ocorridos no âmbito do Contrato SA-01, bem como de identificar os respectivos responsáveis por sobrepreços e superfaturamento nas obras de construção do metrô de Salvador/BA.

2. Identificados os responsáveis solidários e o suposto montante do débito, após a conversão nesta tomada de contas especial, o Tribunal ordenou a citação solidária dos agentes públicos e privados envolvidos com as obras, mediante o Acórdão 3.239/2012 - Plenário.

3. Uma vez produzidas as alegações de defesa dos responsáveis, e após sucessivas apurações de débito realizadas em face do contraditório exercido pelas empresas integrantes do Consórcio Metrosal, produziu-se a instrução de mérito à peça 690, e parecer à peça 691, no sentido do julgamento pela irregularidade das contas e condenação solidária de responsáveis, com proposições, ainda, de aplicação de sanções previstas nos arts. 57, 58 e 60 da Lei 8.443/1992.

4. Após a instrução, apresentaram as empresas consorciadas, por meio de seu causídico representante, memorial que foi recebido e juntado aos autos pela Procuradora-Geral do Ministério Público/TCU à peça 709.

5. Em peça seguinte (710) a representante do *Parquet* especializado manifestou-se também quanto ao mérito, oportunidade em que teceu considerações sobre os termos do memorial, entendendo, em resumo, assistir razão às empresas consorciadas quanto à existência de erro material nos cálculos relativos às composições unitárias dos itens de areia e brita, notadamente, no que tange ao transporte desses materiais, tal como informado no memorial.

6. Endossando integralmente as análises relativas à apuração de débito, e reconhecendo o equívoco no cálculo do preço de transporte de areia e brita, sugeriu que, caso se considere inoportuna a restituição dos autos à unidade técnica para correção dos cálculos, e como medida de racionalidade e economia processual, se pudesse acolher a quantia informada pelo Consórcio, de R$ 1,5 milhão, abatendo-se esse valor da parcela mais antiga do débito, conservadoramente.

7. Quanto às demais proposições, alinhou-se parcialmente à secretaria. Divergiu apenas no tocante ao exame das audiências e responsabilidades indicadas na proposta técnica, concordando, contudo, com o julgamento pela irregularidade das contas e com a condenação em débito dos principais gestores, os quais são ali identificados, juntamente com as empresas integrantes do consórcio executor.

8. Os autos foram então submetidos às considerações deste Relator, sendo esse um breve resumo da tramitação destes autos.

9. Estando o processo concluso em meu Gabinete, compareceram novamente a este Tribunal os causídicos representantes das empresas que integram o Consórcio, a fim de apresentarem novo memorial, o qual fiz juntar à peça 715. Nesse novo memorial aduzem, quanto ao erro no cálculo relativo ao transporte de materiais, que ao contrário do afirmado pelo MPTCU o valor de R$ 1,5 milhão indicado pelo Consórcio não se trata de número definitivo obtido a partir dos estudos da consultoria Proficenter, que lhe assiste na defesa, mas apenas estimativa para demonstrar a dimensão do sobrepreço gerado em razão do erro. E, apesar de louvar a sugestão do MPTCU, entende que os cálculos devem ser refeitos, pois o impacto na correção do custo de transporte há de ser muito superior ao consignado.

10. Retoma, ainda, assuntos abordados no memorial anterior, como a “impossibilidade da delimitação dos gastos com administração local proposta em instrução”, e a “inadequação da proposta da unidade técnica para referenciais de salários utilizados”, além de trazer duas novas questões em rebate às conclusões e cálculos efetuados pela secretaria: a) quantitativos das placas pré-lajes; e b) composições de concreto e aço. Requer, com tais argumentos, o retorno dos autos à secretaria para que o erro material possa ser sanado, com a revisão de todas as composições atingidas, e que sejam também apreciados, nesta oportunidade, os outros pontos levantados pelo Consórcio.

11. Somando a essas questões a serem enfrentadas nestes autos, verifico a existência de falhas processuais que impedem o imediato julgamento destas contas, e que serão explicitadas a seguir. Em razão delas torna-se necessário o retorno dos autos à unidade técnica para saneamento, de modo que será oportuno, também, o recálculo do débito imputado, seja em face da correção do erro material, seja em razão de eventual acolhimento das considerações trazidas pelas defendentes em seus memoriais e alegações finais.

12. A primeira falha processual é revelada pela ausência de oportunidade de contraditar as planilhas com recálculo do débito apontado originalmente no Acórdão 3239/2012 - Plenário, e assim,

de contraditar o montante do débito apurado a partir delas e a partir das considerações trazidas pelo Consórcio, após reuniões diversas entre esse e a unidade técnica especializada.

13. Com efeito, às peças 617/618 destes autos houve pronunciamento da SeinfraPortoFerrovia no sentido da *"abertura de prazo para manifestação dos Responsáveis para que, se assim o desejarem, se pronunciarem no prazo de trinta dias, sobre o conteúdo das peças 538 a 616 acostadas aos autos com o resultado da referida análise, colocando à disposição dos mesmos, em mídia digital a ser obtida junto ao Serviço de Administração desta SeinfraHidroferrovia, todas as planilhas utilizadas na análise, com os comentários, destaques, análises, etc."*.

14. O direito de nova manifestação nos autos, quanto aos valores apurados, somente foi concedido a uma das partes: ao Consórcio construtor, integrado pelas empresas Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construções e Comércio Camargo Correa S.A. e Siemens Aktiengeselisci, conforme ofício de diligência constante da peça 621. Apesar de o débito ser atribuído à responsabilidade solidária de outros agentes, públicos e privados, e apesar de a instrução da secretaria ter corretamente sugerido ao titular da unidade técnica a abertura de prazo para manifestação "dos Responsáveis", não consta dos autos correspondência semelhante àquela enviada ao consórcio, dirigida a cada um dos demais responsáveis arrolados em solidariedade.

15. Dessarte, torna-se necessário a restituição do processo com vistas a que seja contemplada a garantia plena ao direito de exercício de contraditório e ampla defesa pelos demais responsáveis solidários, em paridade com o Consórcio construtor, a quem se deu prazo original de trinta dias para pronunciamento acerca do recálculo e premissas adotadas para a indicação do débito.

16. Verifico, ainda, que os débitos indicados nos ofícios de citação dos responsáveis, por decorrerem de pagamentos concretizados ainda no curso das apurações (a obra se encontrava em andamento), não compreenderam os períodos de concretização de parcelas mais recentes como as indicadas nas propostas de condenação constantes dos pareceres. Regra geral, os ofícios citatórios compreenderam períodos até maio de 2011, conforme peças 183 a 210; 469; 499; 500; 526 e 527; ao passo que na derradeira instrução imputam-se débitos com datas de ocorrência até dezembro de 2011.

17. Logo, em que pese a diminuta relevância dos valores remanescentes, pagos após maio de 2011, em relação ao montante total apurado, entendo que, por compreender períodos de apuração ou data de origem posteriores, demandam atuação no sentido da complementação das citações, ou, em linha diversa, suas desconsiderações para fins de condenação.

18. Uma vez que será necessário o retorno dos autos para abertura do prazo previsto para contestação das planilhas, tal como feito perante as empresas do Consórcio, entendo mais adequado aproveitar-se esse momento e o envio de correspondência para aquele fim, de modo a também efetuar-se citação complementar. Adianto que esse procedimento deve ser realizado em relação a todos os responsáveis aos quais são atribuídos débitos em datas posteriores a maio de 2011, o que, nesse caso, inclui também as empresas integrantes do Consórcio Metrosal.

19. Como não há nos autos informações mais atualizadas quanto às retenções cautelares e apresentação das garantias, requeridas em acórdãos anteriores deste Tribunal, proferidos com o objetivo de garantir a satisfação dos débitos porventura apurados nesta tomada de contas especial, determino, ainda, à SeinfraPortoFerrovia que traga informação atualizada acerca das retenções e/ou garantias.

20. Dessarte, com essas considerações e com fundamento nos arts. 10, § 1º, 11 e 31 da Lei 8.443/1992, restituo os presentes autos à SeinfraPortoFerrovia, para que adote as seguintes providências:

20.1 - em cumprimento ao disposto nas peças 617 e 618 destes autos, e de forma a sanear os autos, garantindo-se o exercício ao contraditório e ampla defesa a todos, promova a abertura de prazo para manifestação de todos os responsáveis solidários não notificados acerca do teor daquelas peças, para que, se assim desejarem, se pronunciem, no prazo de trinta dias, sobre o conteúdo das peças 538 a 616, acostadas aos autos com a análise do orçamento apresentado pelo Consórcio Metrosal nas suas alegações de defesa, colocando-se à disposição deles, ainda, cópias das planilhas de cálculo e demais

elementos posteriores a que tiveram conhecimento também o referido Consórcio Metrosal, e que resultaram no novo montante de débito por último apurado neste processo;

20.2 - complemente as citações dos responsáveis solidários quanto aos débitos objeto de imputação nestes autos, notadamente, quanto a parcelas apuradas em datas posteriores aos ofícios citatórios que lhes foram remetidos, providência esta que também deverá ser tomada em relação às seguintes pessoas jurídicas: empresas Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construções e Comércio Camargo Correa S.A. e Siemens Aktiengeselisci, integrantes do outrora denominado Consórcio Metrosal;

20.3 - reexamine os cálculos e fórmulas constantes da planilha de apuração dos débitos de forma a corrigir, se necessário, os valores atribuídos nas composições de custos relativas ao transporte de areia e brita, de forma a sanar o erro material apontado pelo Consórcio construtor, e a indicar o reflexo na diminuição do valor do débito total, com reflexo também em cada uma das parcelas do débito;

20.4 - efetue nova análise específica e complementar sobre os itens aduzidos pelas empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em derradeiro memorial trazido aos autos, contemplando exame analítico dos seguintes pontos indicados no memorial, em tópicos específicos de sua nova instrução, e, em caso de não acolhimento, acolhimento parcial ou total, os fundamentos e o novo montante do débito:

20.4.1 - itens 26 e 27 do memorial, em relação às possíveis dúvidas quanto à análise das quantidades apontadas como corretas nas alegações de defesa;

20.4.2 - a aduzida “impossibilidade de delimitação dos gastos com administração local proposta em instrução” (tópico III do memorial);

20.4.3 - a possível “inadequação da proposta da unidade técnica para referenciais de salários utilizados” (tópico IV do memorial);

20.4.4 - o “quantitativo das placas de pré-lajes” (tópico V do memorial);

20.4.5 - e as alegações relativas às “composições de concreto e aço” (tópico VI do memorial);

20.5. atualize as informações acerca das medidas cautelares e demais garantias prestadas em razão dos acórdãos anteriores deste Tribunal, incluindo tópico específico a respeito dessa matéria em seu novo pronunciamento.

21. Considerando a necessidade de cumprimento aos preceitos constitucionais de celeridade processual e razoável duração dos processos, nos termos do art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, fixo o prazo de 70 dias para o cumprimento das medidas, reinstrução do feito, e encaminhamento dos autos a novo pronunciamento do Ministério Público/TCU.

22. Solicito, ainda, ao *Parquet* especializado, também como forma de garantir o cumprimento das disposições constitucionais, e considerando a já longa tramitação destes autos, o obséquio de conferir prioridade no exame da matéria, de modo que o processo possa chegar de forma célere a seu termo, razão pela qual determino à SeinfraPortoFerrovia que desde logo dê ciência deste despacho à D. Procuradoria, a fim de possa efetuar planejamento prévio e para que não seja surpreendida quanto à presente solicitação, quando tão somente houver o retorno dos autos para pronunciamento.

À SeinfraPortoFerrovia.”

10. Adotadas essas medidas, e após as prorrogações de prazo concedidas a responsáveis, a SeinfraPortoFerrovia produziu instrução complementar à peça 828, da lavra do Diretor Maurício Ferreira Wanderley, vazada nos seguintes termos:

INTRODUÇÃO

Trata-se de Tomada de Contas Especial, instaurada em cumprimento à determinação contida no subitem 9.2.6 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC-007.162/2006-0, com o objetivo de apurar os pagamentos indevidos ocorridos no âmbito do Contrato SA-01, bem como de identificar os respectivos responsáveis.

2. A supramencionada avença teve como objeto a elaboração de projetos, construção de obras civis e implantação de sistemas fixos para o metrô da cidade de Salvador, tendo sido firmada, em 1/10/1999, entre a Companhia de Transportes de Salvador (CTS) e o Consórcio Metrosal, o qual é composto pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG).

3. A presente instrução atende aos comandos exarados pelo Ministro-Relator deste processo, Ministro-substituto Augusto Sherman, em despacho de 15/3/2018 (Peça 716).

HISTÓRICO

4. Após a conversão dos autos do TC-007.162/2006-0 nesta Tomada de Contas Especial (TCE), na instrução à peça 107 destes autos foram identificados os responsáveis solidários e apontado o suposto montante do débito. Na sequência, o Tribunal ordenou a citação solidária dos agentes públicos e privados envolvidos com as obras, mediante o Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, na relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman.

5. Uma vez produzidas as alegações de defesa dos responsáveis, e após sucessivas apurações de débito realizadas em face do contraditório exercido pelas empresas integrantes do Consórcio Metrosal, produziu-se a instrução de mérito à peça 690, e parecer à peça 691, no sentido do julgamento pela irregularidade das contas e condenação solidária de responsáveis, com proposições, ainda, de aplicação de sanções previstas nos arts. 57, 58 e 60 da Lei 8.443/1992.

6. Após esta instrução de mérito, apresentaram as empresas consorciadas, por meio de seu causídico representante, memorial que foi recebido e juntado aos autos pela Procuradora-Geral do Ministério Público/TCU à peça 709.

7. Em seguida (peça 710), a representante do Parquet especializado manifestou-se também quanto ao mérito, oportunidade em que teceu considerações sobre os termos do memorial, entendendo, em resumo, assistir razão às empresas consorciadas quanto à existência de erro material nos cálculos relativos às composições unitárias dos itens de areia e brita, notadamente, no que tange ao transporte desses materiais, tal como informado no memorial.

8. Tendo acatado às análises apresentadas, relativas à apuração de débito, e reconhecendo o equívoco no cálculo do preço de transporte de areia e brita, sugeriu que, caso se considere inoportuna a restituição dos autos à unidade técnica para correção dos cálculos, e como medida de racionalidade e economia processual, se pudesse acolher a quantia informada pelo Consórcio.

9. Quanto às demais proposições, alinhou-se parcialmente à unidade técnica, divergindo apenas no tocante ao exame das audiências e responsabilidades indicadas na proposta técnica, concordando, contudo, com o julgamento pela irregularidade das contas e com a condenação em débito dos principais gestores, os quais são ali identificados, juntamente com as empresas integrantes do consórcio executor.

10. Os autos foram então submetidos às considerações do Exmº Ministro-Relator, quando compareceram novamente a este Tribunal os causídicos representantes das empresas que integram o Consórcio, a fim de apresentarem novo memorial, juntado à peça 715.

11. Nesse novo memorial retomam assuntos abordados no memorial anterior (peça 709) além de trazer duas novas questões em rebate às conclusões e cálculos efetuados pela unidade técnica quando da elaboração de sua instrução de mérito (peça 690), requerendo o retorno dos autos à Secretaria para que o alegado erro material possa ser sanado, com a revisão de todas as composições atingidas, e que sejam também apreciados, nesta oportunidade, os outros pontos levantados pelo Consórcio.

12. Somando a essas questões a serem enfrentadas nestes autos, no gabinete do Exmº Ministro-Relator verificou-se a existência de falhas processuais que impediam o imediato julgamento destas contas. Em razão das falhas detectadas entendeu-se como necessário o retorno dos autos a esta unidade técnica para saneamento, sendo que também se considerou oportuno o recálculo do débito imputado, seja em face da correção do erro material, seja em razão de eventual acolhimento das considerações trazidas pelas defendentes em seus memoriais e alegações finais:

20. Destarte, com essas considerações e com fundamento nos arts. 10, § 1º, 11 e 31 da Lei 8.443/1992, restituo os presentes autos à SeinfraPortoFerrovia, para que adote as seguintes providências:

20.1 - em cumprimento ao disposto nas peças 617 e 618 destes autos, e de forma a sanear os autos, garantindo-se o exercício ao contraditório e ampla defesa a todos, promova a abertura de prazo para manifestação de todos os responsáveis solidários não notificados acerca do teor daquelas peças, para que, se assim o desejarem, se pronunciem, no prazo de trinta dias, sobre o conteúdo das peças 538 a 616, acostadas aos autos com a análise do orçamento apresentado pelo Consórcio Metrosal nas suas alegações de defesa, colocando-se à disposição deles, ainda, cópias das planilhas de cálculo e demais elementos posteriores a que tiveram conhecimento também o referido Consórcio Metrosal, e que resultaram no novo montante de débito por último apurado neste processo;

20.2 - complemente as citações dos responsáveis solidários quanto aos débitos objeto de imputação nestes autos, notadamente, quanto a parcelas apuradas em datas posteriores aos ofícios citatórios que lhes foram remetidos, providência esta que também deverá ser tomada em relação às seguintes pessoas jurídicas: empresas Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construções e Comércio Camargo Correa S.A. e Siemens AG, integrantes do outrora denominado Consórcio Metrosal;

20.3 - reexamine os cálculos e fórmulas constantes da planilha de apuração dos débitos de forma a corrigir, se necessário, os valores atribuídos nas composições de custos relativas ao transporte de areia e brita, de forma a sanar o erro material apontado pelo Consórcio construtor, e a indicar o reflexo na diminuição do valor do débito total, com reflexo também em cada uma das parcelas do débito;

20.4 - efetue nova análise específica e complementar sobre os itens aduzidos pelas empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em derradeiro memorial trazido aos autos, contemplando exame analítico dos seguintes pontos indicados no memorial, em tópicos específicos de sua nova instrução, e, em caso de não acolhimento, acolhimento parcial ou total, os fundamentos e o novo montante do débito:

20.4.1 - itens 26 e 27 do memorial, em relação às possíveis dúvidas quanto à análise das quantidades apontadas como corretas nas alegações de defesa;

20.4.2 - a aduzida “impossibilidade de delimitação dos gastos com administração local proposta em instrução” (tópico III do memorial);

20.4.3 - a possível “inadequação da proposta da unidade técnica para referenciais de salários utilizados” (tópico IV do memorial);

20.4.4 - o “quantitativo das placas de pré-lajes” (tópico V do memorial);

20.4.5 - e as alegações relativas às “composições de concreto e aço” (tópico VI do memorial);

20.5. atualize as informações acerca das medidas cautelares e demais garantias prestadas em razão dos acórdãos anteriores deste Tribunal, incluindo tópico específico a respeito dessa matéria em seu novo pronunciamento.

21. Considerando a necessidade de cumprimento aos preceitos constitucionais de celeridade processual e razoável duração dos processos, nos termos do art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, fixo o prazo de 70 dias para o cumprimento das medidas, reinstrução do feito, e encaminhamento dos autos a novo pronunciamento do Ministério Público/TCU. (peça 716, p.3-4)

13. O atendimento dos comandos dos itens 20.1 e 20.2 foi efetivado pelas comunicações efetivadas pelas peças 723 a 730, 751 a 759 e 802 a 806.

14. Cabe aqui um esclarecimento com o intuito de explicitar a abrangência das comunicações que foram encaminhadas em conformidade com as determinações citadas. A tabela a seguir reproduzida traz de modo resumido as conclusões sobre a análise das alegações de defesa originalmente tratadas na instrução de mérito anterior (peça 690), conforme apresentado no item 739 daquela peça.

Citado	Análise dos Argumentos	Situação

Citado	Análise dos Argumentos	Situação
Ivan Carlos Barbosa	Rejeitados	Responsabilizado
Carlos Von Beckerath Gordilho	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
José Geraldo Araújo Teixeira	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
João Luiz da Silvo Dias	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	Rejeitados	Responsabilizado
Flávio Mota Monteiro	Rejeitados	Responsabilizado
Luiz Fernando Tavares Vilar	Rejeitados	Responsabilizado
Paulo Antônio Santos Macedo	Rejeitados	Responsabilizado
Nestor Duarte Guimarães Neto	Rejeitados	Responsabilizado
Janary Teixeira de Castro	Acatados parcialmente	Responsabilizado pelos efeitos dos preços orçados para itens novos
Luiz Roberto Castilho de Souza	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Luiz Alfredo Campos Quintanilha	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Pedro Antônio Dantas Costa Cruz	Rejeitados	Responsabilizado
Consórcio Metrosal	Acatados parcialmente	Responsabilizado, pois os argumentos acatados NÃO AFETAM a responsabilização, mas tão somente o valor do débito
Engevix Engenharia	Rejeitados	Responsabilizada
Noronha Engenharia	Acatados parcialmente	Responsabilizada pelos efeitos dos preços orçados para itens novos

Fonte: item 730 da peça 690 deste processo.

15. Como a determinação do despacho busca complementar as alegações de defesa dos responsáveis solidários arrolados nesta TCE em busca do exercício pleno dos princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, e por já haver nos autos elementos suficientes para o julgamento pela regularidade das contas e quitação plena pelas condutas apontadas expressamente nesta TCE com relação aos responsáveis Carlos Von Beckerath Gordilho (CPF 002.366.915-20), José Geraldo Araújo Teixeira (CPF 048.282.245-72), João Luiz da Silvo Dias (CPF 011.089.806-00), Luiz Roberto Castilho de Souza (CPF 307.616.707-34) e Luiz Alfredo Campos Quintanilha (CPF 341.754.907-87), a estes não foram encaminhadas novas notificações.

16. Durante o processo de recebimento das manifestações dos responsáveis houve diversos pedidos de prorrogação de prazo, tendo o Ministro-Relator, em função deles, exarado o despacho de 7/6/2018, juntado à peça 792, definindo os prazos finais para manifestação e, em consequência, dilatando também o prazo de que trata o item 21 do despacho anterior (peça 792, p.4):

13. Relativamente ao prazo fixado para que a unidade técnica ultime a instrução deste processo, uma vez deferidos os pleitos formulados, entendo que é razoável estipular semelhante prorrogação. Considerando que a prorrogação máxima aqui deferida foi de quarenta dias, bem assim, considerando que este processo esteve distribuído ao meu gabinete para exame dos pleitos entre os dias 15/5 e

7/6/2018, entendo que esse prazo também deva ser devolvido à secretaria para integral cumprimento do determinado no despacho de peça 716.

14. Logo, concedo prazo adicional de setenta dias à SeinfraPortoFerrovia para a finalização da etapa de instrução deste processo, contado do término do prazo anteriormente fixado à peça 716. (peça 792, p.2)

17. Apenas com o intuito de, nesse momento, organizar os fatos e preparar a análise de mérito das alegações aduzidas aos autos em função do até aqui exposto, registre-se que foram juntadas aos autos novas peças defensórias dos responsáveis Nestor Duarte Guimarães Neto (CPF 110.289.805-82), Luiz Fernando Tavares Vilar (CPF 020.645.705-78), Paulo Antônio Santos Macedo (CPF 018.163.145-87), Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (CPF 113.611.405-00), Flávio Mota Monteiro (CPF 635.036.208-00), Ivan Carlos Alves Barbosa (CPF 033.422.635-04), Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91), Engevix Engenharia S.A. (CNPJ 00.103.582/0001-31), Noronha Engenharia S.A. (CNPJ 33.451.311/0001-26), o Consórcio Metrosal (CNPJ 03.756.037/0001-32), e as Empresas que o constituem: Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02), Construtora Andrade Gutierrez S.A. (CNPJ 17.262.213/0001-94) e Siemens AG (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã).

18. Deve ainda ser consignado que ao serem emitidas as notificações e citações complementares aos Responsáveis arrolados nesta, em conformidade com o disposto no despacho do Exmº Ministro-Relator de 19/3/2018, juntado aos autos à peça 716, os responsáveis acima listados houveram por bem apresentar novas defesas aos fatos arrolados em todo o processo, não se restringindo ao colocado nos ofícios que lhe foram encaminhados, o que nos leva a perpetrar uma nova análise completa das defesas desses responsáveis, considerando os novos documentos como alegações de defesa, complementares às previamente encaminhadas e analisadas.

EXAME TÉCNICO

19. A partir deste ponto adentramos, então, na análise das alegações de defesa apresentadas nesta fase pelos responsáveis, registrando que será feita, por responsável, uma análise ampla, ou seja, serão consideradas as alegações agora apresentadas e as demais conclusões já acostadas aos autos no parecer da unidade técnica (peça 691) e do Douto Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) (peça 710).

20. Cabe ressaltar que, como já feito no caso da análise de mérito refletida na peça 690, novamente o Consórcio Metrosal foi o único responsável que trouxe aos autos elementos que permitem a reanálise dos valores dos débitos aqui levantados cabendo, novamente, a sua avaliação ao final das análises das alegações individuais, que buscam, em regra, tratar das responsabilizações, dos fatos e dos nexos de causalidade, mas não dos valores.

RESPONSÁVEIS: NESTOR DUARTE GUIMARÃES NETO (CPF 110.289.805-82), LUIZ FERNANDO TAVARES VILAR (CPF 020.645.705-78) E PAULO ANTÔNIO SANTOS MACEDO (CPF 018.163.145-87)

21. Os Srs. Nestor Duarte Guimarães Neto, Luiz Fernando Tavares Vilar e Paulo Antônio Santos Macedo tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 739, 748, 750, 773, 774 e 776, tendo apresentado, tempestivamente e de forma conjunta e repetida, novas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 745, 746, 779, 780, 785 e 791 dos presentes autos.

22. Frise-se que esses responsáveis, mesmo antes da emissão dos ofícios a que se referem as ciências apontadas no item anterior, já haviam protocolado peça acolhida como novos elementos, à peça 694, que também é aqui analisada como integrante das suas alegações de defesa.

23. **Alegações:** Ao analisarmos o conteúdo das peças defensórias encaminhadas pelos responsáveis fica evidente que o que foi apresentado gravita em torno da alegação de provável ocorrência de coisa julgada administrativa com relação às condutas apontadas na instrução de mérito à peça 690, seguindo, em linhas gerais, a linha de raciocínio representada pelos trechos abaixo:

Ademais, conforme expresso nos fatos narrados anteriormente e no tópico relativo à Coisa Julgada, o plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão 63/2015, já pacificou o entendimento de que as questões relacionadas à modelagem da licitação e do contrato dele decorrente não podem ensejar a imputação de responsabilidade aos gestores que não participaram da formatação do empreendimento.

Tanto é assim, que apenas remeteu para apuração por esta Tomada de Contas as condutas praticadas pelos responsáveis listados no item 9.2 do citado Acórdão, acatando (no item 9.1) as razões de justificativa dos demais - **dentre os quais os ora peticionantes** - isentando-os de responsabilidade.

Neste sentido, cumpre observar que a unidade técnica responsável pela Tomada de Contas agiu acertadamente ao não inserir no rol de responsáveis os Srs. Jackson Bonfim Almeida de Cerqueira (integrante da gestão dos peticionantes), José Hamilton da Silva Bastos e Carlos Alberto Menezes Chamadoira, estes últimos integrantes da gestão que sucedeu a dos requerentes e que deram continuidade às obras da Estação Brotas e do Elevado Bonocô.

Ora, se as irregularidades imputadas aos agentes excluídos desta Tomada, **são as mesmas atribuídas aos requerentes** (ver fis. 06 a 08 do voto do Relator que respaldou o Acórdão 63/2015), apenas um equívoco na tramitação deste processo poderia justificar a permanência dos ora peticionantes no rol dos responsabilizados, **em total afronta ao princípio da isonomia**.

Em razão disto, faz-se necessária a observância das conclusões exaradas no Acórdão 63/2015, e, sobretudo, na decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública n. 2010.33.00.000.364-1, excluindo-se da apreciação desta Tomada de Contas Especial, os agentes **Nestor Duarte Guimarães Neto, Paulo Antônio Santos Macedo e Luiz Fernando Tavares Vilar**. (peça 694, p. 32-33, grifos no original)

24. Ou ainda no seguinte trecho:

Com efeito, observa-se que as condutas analisadas na presente Tomada de Contas, bem como ao longo de toda a instrução do processo TC-007.162/2006-0 tratam do **mesmo assunto**, ao abordarem a questão atinente à inexistência de orçamento detalhado e indícios de sobrepreço. **Guardam, pois, total similitude, no que tange ao objeto de apuração**. Tal afirmativa se comprova pelo simples fato de que, desde a resposta pelos ora requerentes ao Ofício 079/2009 da Secex/BA (em atendimento ao Acórdão 2873/2008-Plenário), na qual se aborda detalhadamente, dentre outras questões, a metodologia aplicada na parametrização do preço referencial utilizado nos aditivos da Estação Brotas e Elevado Bonocô, este Tribunal, no âmbito do TC-007.162/2006-0, vem, repita-se, examinando os problemas relativos à ausência de orçamento detalhado, indícios de sobrepreço e pagamento da parte variável, havendo reconhecido que as irregularidades analisadas tiveram origem na gênese da licitação.

Imperioso, assim, que se aplique a determinação contida no Acórdão 63/2015, excluindo-se da apreciação desta Tomada de Contas Especial, os agentes Nestor Duarte Guimarães Neto, Paulo Antônio Santos Macedo e Luiz Fernando Tavares Vilar. (peça 745, p. 4, grifos no original)

25. **Análise:** Ao se buscar nos elementos tratados no referido acórdão 63/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman, encontram-se os fatos alegados pelos responsáveis e listados em suas peças defensórias, mormente o alegado com relação ao conteúdo do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário e dos Relatório e Voto que o fundamentam.

26. Além disso, não é outro, o entendimento do douto MP/TCU, que, na conclusão do seu parecer, recomenda:

97. E, uma vez que o Acórdão 63/2015-TCU-Plenário acolheu as razões de justificativa dos **Senhores Nestor Duarte Guimarães Neto**, Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, **Luiz Fernando Tavares Vilar e Paulo Antônio Santos Macedo** e os isentou das responsabilidades a eles atribuídas por terem celebrado aditivos com sobrepreços, consideramos devido excluí-los do rol de responsáveis por débitos nesta Tomada de Contas Especial. (peça 710, p.11, grifos acrescidos)

27. **Conclusão:** Como os responsáveis Nestor Duarte Guimarães Neto, Paulo Antônio Santos Macedo e Luiz Fernando Tavares Vilar trouxeram aos autos, em suas alegações acima descritas, elementos capazes de isentá-los das responsabilidades apontadas nesta TCE, conclui-se que as alegações apresentadas pelos responsáveis devem ser acatadas.

RESPONSÁVEL PEDRO ANTÔNIO DANTAS COSTA CRUZ (CPF 113.611.405-00)

28. O Sr. Pedro Antônio Dantas Costa Cruz tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 742 e 772 tendo apresentado, tempestivamente, novas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 762 e 786 dos presentes autos.

29. **Alegações:** Também nesse caso, ao se analisar as alegações apresentadas pelo responsável, nota-se que, em suma, remetem ao conteúdo do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário e, novamente às conclusões exaradas na peça 710 (parecer do MPTCU):

38. Rememora-se que, por força do item 9.2.5 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, os Senhores **Nestor Duarte Guimarães Neto, Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, Luiz Fernando Tavares Vilar e Paulo Antônio Santos Macedo** foram ouvidos em audiência em razão de terem se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades, dentre elas a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras do Contrato SA-01 e os indícios de sobrepreço apontados nessa avença (peça 33, pp. 11, 15, 35 e 43 do TC-007.162/2006-0).

39. Por meio do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, a Corte de Contas decidiu por acatar as razões de justificativa apresentadas por esses responsáveis, isentando-os de responsabilidade pelas condutas analisadas naqueles autos (item 9.1).

40. Diante da coincidência entre os atos irregulares motivadores das audiências desses gestores no TC-007.162/2006-0 e das citações nesta TCE, impõe-se examinar as considerações apresentadas para fundamentar a decisão em comento.

41. A propósito da omissão em adotar providências para corrigir a ausência de orçamento detalhado do Contrato SA-01 em andamento, entendeu-se que tal falha, por ser oriunda da formatação original da contratação, não poderia ensejar a responsabilização dos gestores que deram continuidade à execução contratual eivada dessa irregularidade.

42. No tocante à omissão em adotar medidas para corrigir os indícios de sobrepreço apontados, entendeu-se que, apesar de a Corte de Contas tê-los suscitado ainda durante os períodos de gestão dos aludidos responsáveis, a ausência de decisão definitiva do TCU quanto a essa questão, naquele interregno, inviabilizava a configuração de conduta omissiva desses agentes e a subsequente imputação de responsabilidade pelos débitos decorrentes da reprodução da sistemática original de estimativa de preços nos aditivos contratuais firmados pelos aludidos gestores. (peça 710, p. 5, grifos no original)

30. E conclui, como no caso anterior, o douto Ministério Público junto ao TCU:

97. E, **uma vez que o Acórdão 63/2015-TCU-Plenário acolheu as razões de justificativa** dos Senhores Nestor Duarte Guimarães Neto, **Pedro Antônio Dantas Costa Cruz**, Luiz Fernando Tavares Vilar e Paulo Antônio Santos Macedo e os isentou das responsabilidades a eles atribuídas por terem celebrado aditivos com sobrepreços, consideramos devido excluí-los do rol de responsáveis por débitos nesta Tomada de Contas Especial. (peça 710, p. 11, grifos nossos)

31. **Análise:** Novamente, ao se buscar nos elementos tratados no referido acórdão 63/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman, encontram-se os fatos alegados pelo responsável.

32. Além disso, não é outro, o entendimento do MP/TCU, que na conclusão do seu parecer (peça 710, p.11), recomenda a exclusão do Sr. Pedro Antônio Dantas Costa Cruz do rol de responsáveis por débitos nesta TCE.

33. **Conclusão:** Como o responsável Pedro Antônio Dantas Costa Cruz trouxe aos autos, em suas alegações acima descritas, elementos capazes de isentá-lo das responsabilidades apontadas nesta TCE, conclui-se que as alegações apresentadas por este responsável devem ser acatadas.

RESPONSÁVEL FLÁVIO MOTA MONTEIRO (CPF 635.036.208-00)

34. O Sr. Flávio Mota Monteiro tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 749 e 781, tendo apresentado, tempestivamente, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 784 dos presentes autos.

35. **Alegações:** Nas novas alegações de defesa do responsável são mencionadas as peças já analisadas na instrução de mérito anterior (peça 690), dando novamente a elas o condão de poder afastar sua responsabilização:

As alegações de defesa já apresentadas por Flávio Mota Monteiro, trouxeram aos autos inúmeras justificativas e comprovações de que sua atuação não contemplava definição dos modelos de licitação, nem de elaboração do projeto básico, e sim, ficou demonstrado que suas atribuições restringiam a gerenciar o andamento das ações exigidas pelo Bird para viabilizar a aprovação do empréstimo pleiteado.

Foram apresentados e são parte integrante dos autos um conjunto de defesas, com um vasto número de elementos comprobatórios anexados, como demonstrado abaixo, cronologicamente:

□□Peça 245, de 09/05/2013; Peça 254, de 15/05/2013 e Peça 310, de 01/07/2013 - alegações de defesa com Complementação e Retificação;

□□Peça 498, de 30/10/2014 - Memorial de Defesa. Nesse Memorial se apresentou as justificativas referentes ao Ofício 0197/2013-TCU/SecobHidro, de 14/03/2013, que o Ofício atual solicita complementação em função Peças 538 a 616;

□□Peças 506 a 509, de 11/12/2014 - alegações de defesa e conjunto de anexos;

□□Peça 522, de 19/03/2015 - Memorial.

Essas defesas, sem dúvida, trouxeram os elementos necessários que permitiram o entendimento proferido no Pronunciamento da Unidade e na Manifestação do Ministério Público, dispensando, no meu entendimento, qualquer outra argumentação adicional sobre a minha liberação definitiva deste Processo.

Mesmo assim, embora constituindo uma redundância, chamo atenção ainda para considerações de grande relevância, objetivando a consolidação definitiva do entendimento a respeito do Deferente. (peça 784, p.6-7)

36. Complementarmente o responsável traz em sua defesa as análises perpetradas no Pronunciamento da Unidade (peça 691) e no pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU (peça 710), ambas referente à instrução de mérito anterior (peça 690):

(i) Da Verificada Ausência de Culpabilidade

Quanto a este ponto, insta frisar que, em 27/06/2016 e, posteriormente, em 08/09/2016, o Sr. Flávio Monteiro teve sua responsabilidade afastada pelo Tribunal de Contas da União - TCU, através do Pronunciamento da Unidade, cujo trecho segue parcialmente transcrito abaixo:

‘ (...) O papel formalmente atribuído ao Sr. Flávio Mota Monteiro, como coordenador do PIU, não contemplava definição dos modelos de licitação, nem de elaboração do projeto básico, conforme pode ser verificado na Resolução do Diretor-Presidente da CBTU n. 079/95. Ainda que de alguma forma tenha sido tratado nas reuniões das missões do Banco Mundial, a decisão e aprovação caberia aos Dirigentes da CBTU e CPE, após submissão das minutas dos editais à análise das áreas jurídica e

técnica. **Dessa forma, conclui-se pela inexistência do nexo de causalidade entre as ações/atribuições do Sr. Flávio e a formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação**.' Grifou-se.

(...) e, com fundamento nos arts. 1º, inciso 1,16, inciso 1,17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas desses responsáveis, dando-lhes quitação plena." Grifou-se.

Mais recentemente, e neste mesmo sentido, fora proferida a seguinte manifestação do *Parquet* no dia 22/01/2018, pela Procuradora do Ministério Público:

' (...) 33. Há uma única divergência entre as propostas, no tocante à responsabilidade do **Senhor Flávio Mota Monteiro**.

34. O Diretor da Unidade Instrutiva assevera que o gestor, por ter atuado como Superintendente de Implantação de Projetos da CBTU e Coordenador do Projeto CBTU-Bird à época da concepção do empreendimento, concorreu para a existência dos vícios apontados no Contrato SA-01, devendo responder pelos prejuízos disso decorrentes.

35. Já o Secretário da unidade técnica entende que as alegações de defesa apresentadas pelo responsável demonstram que suas atribuições à época se restringiam a gerenciar o andamento das ações exigidas pelo Bird para viabilizar a aprovação do empréstimo pleiteado, o que não se confunde com o processo decisório acerca da modelagem do empreendimento. Propugna, assim, que suas alegações sejam acatadas e suas contas sejam julgadas regulares, dando-lhe quitação plena.

36. **Com efeito, o Senhor Flávio Mota Monteiro logrou comprovar que suas atribuições funcionais não abarcavam a definição dos modelos de licitação, nem de elaboração ou aprovação do projeto básico levado à hasta pública. Assim, consignamos nossa concordância com a posição do Secretário da SeinfraPortoFerrovia no tocante ao julgamento pela regularidade das contas desse responsável**.' Grifou-se

Ora, como se pode verificar, na conclusão de ambas análises técnicas sequer foi praticada qualquer conduta pelo defendente, seja esta uma conduta dolosa ou conduta culposa, o que fulmina de morte a pretensão de sancionamento conforme pode ser percebido da leitura das linhas abaixo. (peça 784, p. 2-3, grifos no original)

37. **Análise:** Ao se considerar a argumentação colocada, tanto no Pronunciamento da Unidade (peça 691) quanto no Parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 710), e agora fundamentando a nova peça defensória (peça 784), entende-se que baseiam suas conclusões no fato de que o cargo exercido à época pelo responsável junto à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), interveniente e representante da União nesse processo, pelas suas atribuições funcionais isentaria o Sr. Flávio Mota Monteiro das responsabilizações apresentadas na instrução de mérito anterior (peça 690).

38. Embora comprovadamente tendo participado com voz ativa, como <u>único representante formal da União</u>, nas reuniões onde foram definidos os moldes da licitação que levou ao Contrato SA-01, onde, com o devido cuidado na proteção da coisa pública, poderia ter mudado os rumos dos fatos ao interferir no modelo aprovado com sua anuência, <u>entendeu-se que tal responsabilização deveria recair sobre a CBTU e a Prefeitura de Salvador, por meio da Coordenadoria de Projetos Especiais (CPE)</u>.

39. Assim, ante a esta interpretação registrada nas três peças processuais mencionadas (peças 691, 710 e 784), leva-se à conclusão de que o Sr. Flávio Mota Monteiro logrou comprovar que suas atribuições funcionais não abarcavam a definição dos modelos de licitação, nem de elaboração ou aprovação do projeto básico levado à hasta pública.

40. **Conclusão:** Assim, consignamos nossa conclusão pela regularidade das contas do Sr. Flávio Mota Monteiro, <u>devendo ser acatadas as alegações apresentadas</u>.

RESPONSÁVEL IVAN CARLOS ALVES BARBOSA (CPF 033.422.635-04)

41. O Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 763 e 789, tendo apresentado, tempestivamente, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 768 e 795 dos presentes autos.

42. **Alegações:** Cabe, de pronto, registrar que a segunda peça defensória acostada aos autos (peça 789) é apenas um reenvio da primeira (peça 763) que havia sido protocolada junto à Secex/BA, portanto não cabe sua análise explícita, por repetitiva.

43. Nas novas alegações de defesa do responsável (peça 763), construída em apenas dois itens mais uma conclusão, é trazida, em primeiro momento, uma lista enumerativa das assertivas já anteriormente apresentadas em sua defesa:

> Inicialmente, cumpre ao Requerente reiterar as razões já lançadas por ocasião da sua Defesa, em especial, o descabimento da Tomada de Contas Especial, em face de:
>
> □□aplicação subsidiária das disposições da Lei 9.784/1999 e da ocorrência de decadência administrativa;
>
> □□não comprovação efetiva do dano;
>
> □□ausência de comprovação dos requisitos necessários à responsabilização do Requerente;
>
> □□violação à presunção de inocência e a ausência de proporcionalidade da determinação de devolução de valores;
>
> □□inadequada aplicação de dispositivos da Lei 8.666/93 em certame regido por normas de organismo multilateral de financiamento;
>
> □□regularidade do regime de execução do projeto;
>
> □□regularidade do projeto básico e respectivo orçamento. (peça 763, p.1)

44. No item seguinte, o responsável resgata suas alegações originais sobre a não especialização do Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro (DEC); a incompletude do orçamento produzido; a inadequação da metodologia de retroação dos preços levantados pelo DEC para a data base do Contrato; o uso dos preços referenciais do Sicro 2, Sinapi e Sicro 3; a metodologia para determinação do sobrepreço; tudo isso com relação ao preço referencial adotado.

45. Além disso, trouxe novamente a discussão da impossibilidade de conseguir qualquer alteração nos termos contratuais por imposição do Bird e a possibilidade da ocorrência de coisa julgada administrativa face à análise feita quando da licitação nos autos do TC-006.493/2000-9, que tratou de representação proposta por uma das empresas que disputava o certame.

46. **Análise:** Como pode ser visto ao longo de todo o tratamento dado quando da análise que culminou na instrução de mérito anterior (peça 690), todos os pontos agora reiterados já foram superados, argumento a argumento, e quedaram insuficientes para afastar a sua responsabilização nas condutas aqui analisadas.

47. Especificamente com relação à coisa julgada administrativa, o TC-006.493/2000-9, que, como afirmado, tratou de representação proposta por uma das empresas que disputava o certame nos termos da Lei 8.666/1993, analisou a legalidade da licitação, sob a égide da Lei de Licitações (Lei 8.666/1993) e não as condições tratadas nesta TCE e que levaram ao débito imputado, dentre outros, ao responsável em tela.

48. **Conclusão:** O responsável, Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa não trouxe aos autos fatos novos que possibilitassem a reanálise dos fatos e argumentos já superados neste processo, assim a postulada reavaliação dos cálculos levados a efeito, de modo a afastar a conclusão acerca de suposto sobrepreço levando à conclusão pela inexistência de conduta irregular imputável ao responsável não pode prosperar.

RESPONSÁVEL LUIZ OTÁVIO ZIZA MOTA VALADARES (CPF 110.627.386-91)

49. O Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares tomou ciência do Ofício 148/2018-TCU-SeinfraPortoFerrovia, de 21/3/2018, conforme registra o documento constante da peça 747. Não foi localizado nos autos a ciência do responsável ao Ofício 210/2018-TCU/SeinfraPortoFerrovia, de 18/4/2018, mas, dando legalidade à sua defesa, cita explicitamente atendimento ao mencionado Ofício conforme documentação integrante das peças 787 e 788 dos presentes autos.

LUIZ OTAVIO ZIZA MOTA VALADARES ("Defendente"), qualificado nos autos, vem, por suas procuradoras, **em atenção ao Ofício 0210/2018-TCU da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária ("SecobHidroferrovia")**, apresentar ALEGAÇÕES DE DEFESA em complementação ao Ofício 0417/2014-TCU/SeinfraPortoFerrovia, pelo que passa a expor a seguir. (peça 787, p. 1, grifo nosso)

50. **Alegações:** Cabe de pronto registrar que as duas peças juntadas aos autos (peças 787 e 788) como alegações de defesa do responsável são idênticas, exceto pelo fato de que à peça 787 não há aposição de assinaturas pelos procuradores do responsável, assim, todas as referências durante a presente análise se dirigirão à peça 788.

51. O responsável inicia por alegar que sua defesa anterior, feita em função do Ofício 162/2014-TCU/SecobHidroFerrovia, demonstra a ausência de irregularidades nas condutas imputadas.

52. Na sequência traz citações de trechos da instrução de mérito anterior (peça 690) e do parecer do MP/TCU, peça 710, que registram a unicidade entre as conclusões da citada instrução e do referido parecer.

53. Depois, traz novamente as alegações, já tratadas neste processo, com relação a sua atuação sob tutela superior (supervisão ministerial); a juridicidade e legitimidade da conduta do Defendente; a inexistência de culpa *in elegendo* ou *in vigilando*; e a manutenção da inexistência de nexo de causalidade entre as condutas imputadas e o dano apontado.

54. Alega também o responsável que não pode se manifestar sobre o recálculo do débito por entender que não há nexo de causalidade entre os atos praticados e o dano imputado, reiterando toda a argumentação já manejada nos presentes autos:

10. Quanto ao conteúdo da reinstrução e da renovação da citação ora respondida, afigura-se muito claro e evidente que, não havendo nexo de causalidade entre os atos e o dano imputado, não há como o Defendente se manifestar sobre o recálculo do débito, pelas razões a seguir. Dessa forma, **reitera-se todos os fundamentos fáticos e jurídicos apresentados nas Defesas anteriores**, enfatizando-se especialmente os seguintes. (peça 788, p.7, grifo nosso)

55. E volta, a partir desse ponto a listar outros argumentos já superados nesses autos, dentre eles exemplificadamente:

17. As condições construídas durante o longo processo das Missões - que constituem e caracterizam a **plataforma de concepção e execução** do Contrato SA-01 -, foram continuamente sendo alteradas nos anos seguintes, quando o Contrato passou a ser executado **segundo conceito e ambiente distintos da concepção e correspondente tutela BIRD, sob o regime *turn key***. (peça 788, p. 10, grifos no original)

[...]

23. Nos autos se aduz que as condutas do Defendente teriam gerado prejuízo ao erário e que este, por sua vez, teria decorrido **das ordens de alteração efetivadas posteriormente ao encerramento da gestão do Defendente em 28/02/03**. (peça 788, p. 12, grifos no original)

[...]

24. Esses procedimentos administrativos internos das primeiras **ordens de alteração foram todos finalizados somente após a saída do Defendente da direção da CBTU em 28/02/03** (vide

registro das alterações às fls. 1254 e seguintes; correspondente aos volumes 215, 216, 220, 221, 223, 224, 226, 228, 259 do TC-007.162-2006/0).

25. No entanto, pretende-se a extensão da responsabilização pelo sobrepreço - que teria resultado dos aditivos - aos gestores que conceberam originariamente a contratação na modalidade *turn key*, essencialmente sem projeto básico e sem orçamento detalhado. Não há sentido na ligação pretendida, nem tampouco evidência de que o Defendente poderia ter tomado alguma medida quanto à celebração dos aditivos. Não há, portanto, nexo de causalidade, que conforme seguintes julgados impede a condenação: (peça 788, p. 14, grifos no original)

26. Pelo exposto, e **ora ratificando expressa e integralmente todos os termos das Alegações de Defesa apresentadas anteriormente**, o Defendente pede e espera o acolhimento das preliminares e, no mérito, se a ele se chegar, que seja prolatada decisão definitiva em virtude da inexistência de nexo de causalidade entre as irregularidades a ele imputadas e o dano apurado e da improcedência dos fundamentos alegados para responsabilização e penalização do Defendente, excluindo-se sua obrigação de pagamento dos valores mencionados no Relatório. (peça 788, p. 15, grifo nosso)

56. **Análise:** Como pode ser visto ao longo de todo o tratamento dado quando da análise que culminou na instrução de mérito anterior (peça 690), todos os pontos agora reiterados, reapresentados, já foram superados, argumento a argumento, e quedaram insuficientes para afastar a sua responsabilização nas condutas aqui analisadas.

57. Especificamente registre-se a completa concordância do parecer do MP/TCU (peça 710) às conclusões apresentadas na instrução de mérito anterior (peça 690) com relação ao responsável em tela, portanto há que se manter as conclusões a que se chegou na análise pretérita dos argumentos reiterados.

58. A única diferença com relação a este responsável, em concordância com o pronunciamento do Secretário na peça 691, diz respeito à consequência lógica do acatamento das Razões de Justificativa do Responsável Flávio Mota Monteiro, ou seja, o acatamento parcial das Razões de Justificativa do Responsável Luiz Otávio Ziza Mota Valadares conforme proposto:

13. Como consequência da exclusão da responsabilidade do Sr. Flávio Mota, exclui-se também de responsabilização a conduta do Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91) relativa à designação do representante da CBTU para participação nas negociações com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador.

59. **Conclusão:** O responsável, Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, não trouxe aos autos fatos novos que possibilitassem uma reanálise dos fatos e argumentos já superados neste processo, assim a petição de que seja prolatada decisão definitiva em virtude da inexistência de nexo de causalidade entre as irregularidades e o dano apurado e da improcedência dos fundamentos alegados para responsabilização e penalização do responsável, excluindo-se a sua obrigação de ressarcimento do débito, não pode prosperar, cabendo apenas, e como consequência da não responsabilização do Sr. Flávio Mota Monteiro, o acatamento das Razões de Justificativa quanto à designação do representante da CBTU para participação nas negociações com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador.

RESPONSÁVEL ENGEVIX ENGENHARIA S.A. (CNPJ 00.103.582/0001-31)

60. A Engevix Engenharia S.A. tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 741 e 760, tendo apresentado, tempestivamente, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 796 dos presentes autos.

61. Registre-se que essa responsável, mesmo antes da emissão dos ofícios a que se referem as ciências apontadas no item anterior, já havia protocolado peça acolhida como novos elementos, às peças 695 e 696, que também são aqui analisadas como integrantes das suas alegações de defesa.

62. **Alegações:** Claramente as alegações apresentadas pela responsável trazem argumentos buscando retirar a sua responsabilização com dois enfoques diferentes advindos do momento em que foram apresentados.

63. Em um primeiro momento, na argumentação apresentada nas peças 695 e 696, foram apresentados os entendimentos da responsável quanto ao conteúdo da análise feita durante a elaboração da instrução de mérito anterior (peça 690), antes que essa fosse apreciada pelo MP/TCU, quando afirmou que na sua defesa original (peças 266, 267 e 268), teria apresentado críticas pontuais sobre a composição dos serviços orçados originalmente pelo Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC), sustentando não terem sido considerados nas composições dos preços diversos insumos e atividades essenciais para execução e desenvolvimento dos trabalhos, bem como não ter sido considerada a necessidade de realização de serviços no período noturno, com desvio de tráfego e utilização de veículos especiais, considerando que isso conduziu à apuração de valores muito inferiores àqueles que efetivamente precisaram ser empregados na obra.

64. Afirma ainda a responsável:

Em que pese **a contestação do orçamento elaborado pelo DEC tenha sido tempestivamente apresentada pela peticionária, ela não foi objeto de qualquer exame**, pois segundo a instrução "o apresentado pelo Responsável em nada modifica o posicionamento desta Corte até o presente momento por não apresentar elementos fáticos, como os valores que deveriam então ser considerados, capazes de levar à uma reanálise produtiva, mesmo que apenas para ter seus efeitos com relação aos demais responsáveis".

Ora, em primeiro lugar, é de se verificar que a peticionária apresentou os preços que entendia serem os corretos para consideração por esse Tribunal de Contas no DOC. 18 da instrução de sua defesa (peça 268 - fl. 351 e seguintes), tendo também apresentado relatório fotográfico sobre a execução da obra (peça 268 - fls. 336 e seguintes) comprovando que houve a necessidade - e efetivo emprego - de veículos especiais e de realização dos serviços em período noturno, que não podem simplesmente ser desconsiderados pelo DEC, porque oneraram de forma substancial a execução dos serviços. (peça 695, p.2, grifo nosso)

65. Na sequência de sua peça a responsável reapresenta os pontos divergentes com o orçamento original do DEC mencionados.

66. Frise-se que ao final dessa parte de sua argumentação a responsável volta a reafirmar o valor total levantado por ela para o aditivo em questão (Aditivo 11), R$ 7.512.406,04 (base mai/1999), e passa a apresentar diversos exercícios com índices de reajuste comparando os valores em bases diferentes da base do contrato (peça 695, p. 6-8).

67. Levanta ainda a responsável que não teria sido expurgado nos cálculos feitos por esta unidade técnica parte do valor orçado, por ter sido considerado pela CGU como sem sobrepreço. E como conclusão do até aqui exposto, afirma:

A instrução não esclarece mesmo porque os insumos indicados pela peticionária não devem ser considerados na composição dos preços (porque eles seriam desnecessários para a execução dos serviços e estariam em desconformidade com as tabelas referenciais da época e acordos sindicais locais), e não aponta que os preços apresentados pela peticionária estão equivocados.

Simplesmente não há consideração qualquer sobre a defesa apresentada no que se refere à impugnação do orçamento do DEC, seja ele o primeiro orçamento apresentado nestes autos, ou o revisado/ajustado, sendo de rigor o exame da argumentação apresentada especificamente sobre a impugnação do valor do orçamento do DEC sobre todos os itens supra expostos. (peça 695, p. 9)

68. Dando continuidade à sua argumentação, a responsável levanta outras considerações, agora sobre o BDI, as tabelas de referência utilizadas (Sicro, Sinapi), etc., ou seja, as premissas utilizadas na elaboração dos orçamentos.

69. Terminando sua argumentação sobre os valores, a responsável aduz:

Ademais, há no mínimo contradição entre os apontamentos apresentados nos itens 549 a 553 do relatório da instrução (peça 690) e as conclusões contidas no item 27 da peça 691.

O item 553 referido opina "pelo acatamento parcial das alegações da Responsável, passando o cálculo do sobrepreço a que se refere a ser calculado a partir da aplicação do fator de 38,63% de sobrepreço aplicável ao valor total do Aditivo 11 e, por consequência, aos pagamentos relativos a seu escopo, mesmo que anteriores à assinatura deste termo".

Todavia, a conclusão que vem apresentada na peça 691 é de que o sobrepreço constatado pela unidade técnica é de R$ 6.400.272,31, cujo valor corresponde ao de 61,62% de sobrepreço sobre o Aditivo 11, inclusive consoante consta da Tabela 36 da peça 690.

Isto é, houve acatamento da defesa nesse ponto, sem que tenha havido aplicação da conclusão da instrução na Tabela elaborada para apuração do valor supostamente devido solidariamente pela peticionária, que deveriam acarretar em redução drástica do valor apontado como de sobrepreço. (peça 695, p. 12-13)

70. E que:

Outros pontos do relatório da instrução ainda merecem comentário, pois não houve intimação dos responsáveis para se manifestar sobre o orçamento do DEC revisado, mas apenas do Consórcio Metrosal (peça 621), na contramão da orientação que constou na peça eletrônica 617 (itens 8 e 9) advinda da própria instrução. (peça 695, p. 13)

71. Levanta ainda a responsável argumentação relativa aos limites de sua responsabilização perante o escopo do contrato firmado com a CTS:

Não houve reconhecimento nas peças 690 e 691 de que não constituía obrigação contratual da Engevix a elaboração ou aprovação de orçamentos. Sua obrigação era apenas a de estudá-los, quando solicitada pela CTS, não havendo autonomia ou ingerência desta peticionária em decidir sobre a conveniência na celebração de aditivos e muito menos responsabilidade da peticionária sobre eventual dano além das previsões da Lei 8.666/93 e do contrato que celebrou, ainda que fosse constatada má-execução dos serviços por ela prestados ou inexecução deles.

A instrução afirma que a peticionária recebeu atribuições que pertenceriam a um agente público, como as de fiscalizar a execução, orientar os serviços, dar solução adequada a problemas na execução das obras e analisar, aprovar e responsabilizar-se pelas medições mensais (itens 465/474 da peça 690), o que lhe carrearia responsabilidade solidária pelo suposto sobrepreço constatado no TA 11.

Merece revisão o entendimento, pois o objeto do contrato celebrado com a peticionária era o de prestação de serviço de fiscalização e de supervisão das obras civis, não havendo obrigação contratual de elaboração de orçamentos, apenas de seu estudo, como se verifica do exame do contrato celebrado com a Engevix. (peça 695, p. 13-14)

72. Fechando suas alegações às peças 695 e 696, a responsável aduz que há nos cálculos dos valores apontados duas medições (medição 92 e 93) cujos valores considerados como parte cálculo são anteriores à data de emissão da Ordem de Serviço autorizando o início da prestação de serviços pela responsável.

73. E finaliza essas peças buscando demonstrar que, aceitas as alegações por ela apresentadas, o valor orçado originalmente pelo DEC se tornaria superior ao por ela orçado resultando na inexistência de sobrepreço com relação ao TA 11.

74. Após a manifestação do MP/TCU (peça 710) e em cumprimento às determinações do Despacho do Ministro-Relator, à peça 716, ao ser instada a, novamente, se pronunciar, a responsável

trouxe aos autos nova peça defensória (peça 796) aqui analisada como parte de suas alegações de defesa.

75. Após breve histórico a nova peça defensória muda radicalmente a linha seguida no primeiro momento, e até aqui apresentado, e se alinha ao parecer do Douto MP/TCU, que estende à responsável, por alegada falta de corresponsabilidade entre o gestor público e supervisora, o seu entendimento de que:

61. Assim, à mingua de elementos aptos a afastar a corresponsabilidade entre os Senhores Janary Teixeira de Castro e Pedro Antônio Dantas Costa Cruz e as empresas supervisoras Noronha e Engevix, respectivamente, **o afastamento da responsabilidade dos gestores públicos implica o afastamento da responsabilidade das supervisoras contratadas**. (peça 796, p.4, grifo no original)

76. Assim, traz agora aos autos, como razão de sua não responsabilização, como dito, baseando-se no parecer do d. *Parquet*:

Ora, como se vê do inconfundível parecer do d. Parquet, resta evidente que todas análises feitas pelas supervisoras acerca dos orçamentos dos aditivos foram devidamente aprovadas pelos gestores da CTS. Não há que se falar em qualquer irregularidade de impossível visualização, não havendo qualquer indicio de conluio ou união com o consórcio no intuito de superfaturamento, pelo que é impossível qualquer responsabilização da requerente.

Não houve, como se viu, culpa ou dolo da requerente, ou ainda, qualquer tipo de indução dos gestores públicos para concorrerem com eventual erro de avaliação, razão pela qual, como bem apresentado pelo d. *Parquet*, "não há indícios de que as supervisoras tenham agido em conluio com o consórcio executor para superestimar os valores dos aditivos contratuais ou de que tenham se beneficiado dos pagamentos em valores excessivos". (peça 796, p. 4)

77. Na segunda parte de suas novas alegações, a responsável torna a questionar o fato, segundo sua versão, de que esta Corte não considerou seus argumentos anteriores (peças 266, 267 e 268):

No que pese a manifestação da requerente acerca das peças juntadas ao processo em questão, em que se restringe apenas à Estação Bonocô - Fase 1, refuta-se o trabalho apresentado por essa douta corte pois não levou em consideração a defesa da Engevix apresentada, **constante dos autos**.

Aliás, naquela oportunidade, a Engevix apresentou críticas pontuais sobre a composição dos serviços orçados pelo DEC - Departamento de Engenharia e Construções do Exército, sustentando não terem sido considerados nas composições dos preços apresentados por aquele Departamento diversos insumos e atividades essenciais para execução e desenvolvimento dos trabalhos, e, também, de o orçamento não se atentar para a necessidade de realização de serviços no período noturno, com desvio de tráfego e utilização de veículos especiais, o que conduziu à apuração de valores muito inferiores àqueles que efetivamente precisaram ser empregados na obra. (peça 796, p. 6, grifos no original)

78. E continua sua peça reapresentando, por cópia, grande trecho da peça 695 (peça 796, p. 7-16).

79. Ao final, menciona a responsável, novamente, a inclusão nos cálculos das duas medições anteriores ao início da prestação de seus serviços e a não inclusão de valores por ela apontados como ausentes do orçamento do DEC, concluindo:

Por fim, cumpre ressaltar não há como prosperar, por qualquer ângulo que veja a presente questão, eventual responsabilidade solidária da Engevix, eis que como bem apresentado pelo d. Parquet, "a empresa supervisora não atua em substituição ao gestor público, mas em apoio a ele, subsidiando-o nos trabalhos de assessoramento técnico e acompanhamento e fiscalização da execução contratual, e as atividades por ela desempenhadas são submetidas à aprovação do agente público",

razão pela qual acaso existente qualquer irregularidade a mesma deve ser de responsabilidade exclusiva do Metrosal. (peça 796, p. 18)

80. **Análise:** Para que se possa tratar coerentemente com o restante desses autos, em especial com a instrução de mérito anterior (peça 690), cabe aqui relembrar a estrutura de análise que foi proposta e efetivada quando da elaboração da referida peça 690.

81. No capítulo "Da Análise das Alegações de Defesa e Organização dos Trabalhos", item 94 e seguintes, explicita-se naquela peça que a análise foi feita por argumento e não por responsável, apresentando uma lista com 34 argumentos que foram analisados separadamente ao longo da instrução:

95. De uma primeira leitura das Alegações de Defesa apresentadas podem ser identificadas 34 (trinta e quatro) alegações principais, que se subdividem durante a leitura de cada peça defensória em uma quantidade de alegações secundárias que, juntas, são apresentadas de forma a sustentar essas trinta e quatro alegações principais. Essa relação é apresentada na tabela a seguir: (peça 690, p. 18)

82. Na mencionada tabela (peça 690, p. 18-20) são mostrados os 34 argumentos e, para cada um, os responsáveis que os manejaram.

83. No caso específico da responsável Engevix Engenharia S.A., os seus argumentos, conforme analisados, estão referenciados à itemização de suas peças defensórias (peças 266, 267 e 268).

84. Extraindo-se da tabela original aos argumentos manejados por, ou com a participação da responsável teremos:

Tabela 2: Alegações da Engevix

#	Alegação	Responsável	Tipo	Classificação
5	Cerceamento do Direito de Defesa da Peticionária e do Devido Processo Legal (Item III)	Engevix	Ausência de Contaditório e Ampla Defesa	Prejudiciais de Mérito
23	Obrigações da Engevix e atos por ela praticados (Item IV)	Engevix	Negativa do Nexo de Causalidade	Argumentos de Caráter Pessoal
24	Impugnação à responsabilidade solidária atribuída à Engevix (Caput do item VII)			
25	Aprovação dada pela Controladoria Geral da União - CGU ao orçamento elaborado (Item VI)			
28	Impugnação aos valores cobrados (itens VII.A, VII.B e VII.C)	Engevix	Erro na Metodologia de Cálculo	Negativa dos Valores Imputados
33	O equívoco nas apurações de sobrepreço do TCU. A imprestabilidade do orçamento do DEC (Item V)	Engevix	Imprestabilidade do Orçamento DEC	

Fonte: Extraído da tabela à peça 690, p. 18-20. Produção própria.

85. Assim, referenciando-se à peça 690, ao tratar dos argumentos 5, 23, 24, 25, 28 e 33 <u>todos os pontos levantados à época pela responsável foram avaliados</u>, principalmente porque seus argumentos não se confundem com os argumentos manejados por nenhum dos demais responsáveis no processo.

86. Tal fato se opõe às afirmações feitas pela responsável em diversos pontos ao longo das recentes peças, por exemplo:

Em que pese a contestação do orçamento elaborado pelo DEC tenha sido tempestivamente apresentada pela peticionária, ela não foi objeto de qualquer exame, pois segundo a instrução "o apresentado pelo Responsável em nada modifica o posicionamento desta Corte até o presente momento por não apresentar elementos fáticos, como os valores que deveriam então ser considerados,

capazes de levar à uma reanálise produtiva, mesmo que apenas para ter seus efeitos com relação aos demais responsáveis". (peça 695, p.2, grifo nosso)

Nenhum dos apontamentos realizados pela peticionária no concerne à falta de consideração de preços de insumos foi sequer analisado, constando inclusive no orçamento revisado do DEC os mesmos defeitos já apontados no orçamento disponibilizado para apresentação da defesa: (peça 695, p.3, grifo nosso)

A instrução não esclarece mesmo porque os insumos indicados pela peticionária não devem ser considerados na composição dos preços (porque eles seriam desnecessários para a execução dos serviços e estariam em desconformidade com as tabelas referenciais da época e acordos sindicais locais), e não aponta que os preços apresentados pela peticionária estão equivocados. (peça 695, p.9, grifos nossos)

Simplesmente não há consideração qualquer sobre a defesa apresentada no que se refere à impugnação do orçamento do DEC, seja ele o primeiro orçamento apresentado nestes autos, ou o revisado/ajustado, sendo de rigor o exame da argumentação apresentada especificamente sobre a impugnação do valor do orçamento do DEC sobre todos os itens supra expostos. (peça 695, p. 9, grifo nosso)

Não houve reconhecimento nas peças 690 e 691 de que não constituía obrigação contratual da Engevix a elaboração ou aprovação de orçamentos. Sua obrigação era apenas a de estudá-los, quando solicitada pela CTS, não havendo autonomia ou ingerência desta peticionária em decidir sobre a conveniência na celebração de aditivos e muito menos responsabilidade da peticionária sobre eventual dano além das previsões da Lei 8.666/93 e do contrato que celebrou, ainda que fosse constatada má-execução dos serviços por ela prestados ou inexecução deles. (peça 695, p. 13-14, grifo nosso)

87. De modo geral, para que tais afirmações quedem desnecessárias basta a leitura dos itens específicos de cada análise, como por exemplo itens 166 a 175 fazendo análise do capítulo III da peça 266, de onde se destaca **o único argumento sobre o qual na instrução se exime, fundamentadamente, de emitir opinião**:

173. **Conclusão**: Com relação à alegação de que há a falta de documentação nos autos que a responsável acha de suma importância para a formação de convicção sobre os fatos em questão, não há como esta prosperar, pois, como fica claro em trecho do voto que fundamentou o Acórdão 426/2013-TCU-Plenário, este é o momento correto para que o responsável traga aos autos o que julgar de seu interesse.

7. O acórdão embargado apreciou se os elementos contidos nos autos eram suficientes, como indícios de existência de dano ao erário e como indícios de responsabilidade por tais danos, **para que os supostos responsáveis fossem chamados a apresentar argumentos, teses, documentos, provas, enfim, tudo o que em direito possa ser admissível, para contradizer os indícios até então considerados**.

174. Além das anteriores, as alegações da Engevix passam a transitar por terreno perigoso, ao **trazer aos autos as seguintes afirmações**:

Da leitura dos acórdãos de processos anteriores acostados a estes autos e relatórios produzidos no âmbito dessa própria Corte, vê-se que esse Tribunal de Contas está procedendo com a fiscalização

do Contrato SA-01 há tempos, havendo indicação no documento eletrônico de n. 107 que desde 2001 essa Corte vê indícios de sobrepreço.

Ora, considerando a informação supra e o fato de que a Engevix analisou orçamento do Consórcio Metrosal e produziu novo orçamento para celebração do 11° Aditivo em meados de 2008, o que se nota é que esse E. Tribunal permitiu o prosseguimento da execução contratual por todos esses anos sem nunca ter convocado/intimado a Engevix a tomar parte dele, apresentando agora determinação de pagamento de mais de R$17 (dezessete) milhões com base em apurações e elementos deficientes.

No mínimo, houve conivência dessa Corte com o prosseguimento da execução contratual, sem participar a todos os envolvidos da contratação as consequências que a continuidade das obras importaria.

No caso específico da Engevix, portanto, o cerceamento do direito de defesa é evidente: ela somente foi chamada por esse Tribunal para devolver valores supostamente pagos de forma indevida (que sequer por ela foram recebidos) quando a apuração de sobrepreço já fora concluída!

175. Tendo em vista que o trâmite processual levado a efeito nestes autos seguiu e segue o rito legal e as prescrições infralegais, não há que se falar em conivência do TCU com o prosseguimento da execução contratual. Tampouco há que se falar em cerceamento do direito de defesa, haja vista que o devido processo legal foi respeitado e a citações realizadas asseguram a mais ampla defesa e o contraditório, inclusive com integral possibilidade de que conclusões e evidências sejam revistas. (peça 690, p. 34-35, grifos no original)

88. Quanto aos demais itens levantados na atual defesa, há sim análise feita, ponto a ponto.

89. Os argumentos manejados nos capítulos IV e VI, além do *caput* do capítulo VII foram analisados nos itens 448 a 488 da peça 690.

90. Mesmo que não tenha havido a concordância do d. MP/TCU à linha adotada na instrução, os itens abaixo reproduzidos aduzem as conclusões a respeito de cada argumento:

478. Resumidamente, pode-se, então, afirmar que a Responsável, pelas responsabilidades impostas pelo escopo de seu contrato, como braço operacional da CTS, ou seja, **exercendo, por força contratual, atribuições originárias de um agente público**, tem responsabilidade solidária com relação aos possíveis efeitos danosos causados ao erário pela contratação baseada no orçamento por ela produzido, quedando que não podem prosperar seus argumentos contra tal responsabilização. (peça 690, p. 91, grifos no original)

483. Em outras palavras, a conclusão a que chegou a CGU neste ponto não pode ser estatisticamente estendida ao total do TA11 conforme pretendido pela Responsável. Assim, conclui- se pela insubsistência do presente argumento.

484. Quanto aos argumentos apresentados pela Responsável, com relação à aprovação do seu trabalho pelo Consórcio, e mesmo com relação à celebração de "Termo de Ajuste de Contas e Quitação" registrando a aceitação dos trabalhos e o encerramento das obrigações, não há que se falar, enquanto houver dano ao erário identificado como consequência dos serviços prestados, em cessação da responsabilidade da Engevix com relação a esse dano, como no presente caso, não podendo prosperar tais linhas argumentativas.

485. Restam ainda dois argumentos manejados pela Responsável em seu conjunto defensório: Que não existe "responsabilidade civil, pois não houve negligência, imperícia ou imprudência; e que, segundo o código civil, no presente caso não existe responsabilidade solidária.

486. Engana-se a Responsável.

487. Em ambos os casos a Responsável busca em sua defesa a aplicação do Código Civil no presente caso concreto, ao qual, de acordo com os normativos vigentes o referido código não se aplica, a não ser de modo subsidiário. Tanto a Carta Magna quanto a Lei 8.443/1992, a Lei Orgânica desta

Corte de Contas regem as relações e atos "daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário". Não se trata, portanto, da figura da "responsabilidade civil", além do que a responsabilidade solidária é definida nos art. 12, inciso I e no art. 16, § 2º, ambos da citada lei 8.443/1992. Como há tratamento específico na legislação aplicável, não há que se falar na aplicabilidade do Código Civil tal qual proposto pela Responsável, motivo pelo qual não podem prosperar tais argumentos.

488. Conclusão: Conclui-se do exposto que não se podem acatar os argumentos apresentados pela Responsável. (peça 690, p. 92, grifos no original)

91. Já os argumentos manejados nos subitens do capítulo VII foram tratados nos itens 538 a 553, de onde se destaca:

545. Tratando dos argumentos apresentados pela Responsável, devemos concluir que lhe cabe razão ao questionar o processo de cálculo utilizado por esta unidade técnica na instrução que apontou a possível existência de sobrepreço referente ao Aditivo 11 e propôs sua citação, mas é certo também que esse fato, *per si*, não elide a existência do sobrepreço e a possível responsabilização.

546. Como no caso dos demais responsáveis envolvidos com este processo, para o cálculo da estimativa de sobrepreço constante das citações, o orçamento *appraisal* impossibilita qualquer análise item a item para determinação do superfaturamento resultante, portanto, decidiu-se pelo uso de metodologia de cálculo tal como o fator de sobrepreço utilizado, que, pela natureza de globalidade do citado orçamento *appraisal*, o calcula, favoravelmente aos responsáveis, pela média das variações englobando os efeitos das variações para mais e para menos de cada um dos itens que deveriam compô-lo.

547. Diferentemente, no caso do Aditivo 11 (TA11) deve ser considerado que houve a apresentação, pela primeira vez, dos preços unitários em conformidade com determinação desta Corte de Contas, o que não foi considerado pela equipe ao utilizar-se do método de cálculo anterior, globalizado, aplicável no caso dos demais responsáveis.

548. Mas, deve-se entender que esse fato de modo algum afasta a existência de sobrepreço já apontada no processo TC-012.624/2009-1. Considere-se também que os dados ali analisados, item a item, e suas conclusões passaram a fazer parte do presente processo por força de determinação desta Corte constante do item 9.1.1 do Acórdão 2.154/2009-TCU-Plenário, material de onde trazemos a razão de decidir sobre o aqui discutido.

549. Considerando-se então o até aqui exposto e que a Responsável trouxe em sua defesa menção ao relatado na peça processual transferida por cópia para esta TCE (TC-012.624/2009-1, vol. 1, p. 240 a 253), portanto, de seu inteiro conhecimento, conclui-se que **a Responsável propiciou, a partir do uso de seu orçamento, a introdução no Contrato SA-01 um sobrepreço de 38,63% referente aos preços orçados e refletidos no escopo relativo ao Aditivo 11**. (peça 690, p. 100-101, grifos no original)

553. Assim, conclui-se pelo acatamento parcial das alegações da Responsável, passando o cálculo do sobrepreço a que se refere a ser calculado a partir da aplicação do fator de 38,63% de sobrepreço aplicável ao valor total do Aditivo 11 e, por consequência, aos pagamentos relativos a seu escopo, mesmo que anteriores à assinatura deste termo. (peça 690, p. 101, grifos no original)

92. Considerando-se os argumentos agora trazidos, cabe admitir aqui o erro material encontrado pela responsável com relação ao percentual de 61,62% considerado na elaboração da Tabela 36 da instrução de mérito anterior (peça 690) e aos valores a ela imputados (peça 690, p. 210).

93. Cabe razão à responsável também no que se refere aos valores considerados nos cálculos dos débitos que estão na referida Tabela 36 da instrução de mérito anterior (peça 690) advindos das medições 92 e 93, anteriores ao início da prestação dos seus serviços. **Tais erros estarão corrigidos nas tabelas a serem apresentadas ao final desta instrução** e serão refletidos, tanto na retirada dessas

parcelas da Tabela 36, como na criação da Tabela 37 com os valores referentes ao remanejamento da Passarela Bonocô (Aditivo 8.58-b) a quem cabem os valores pagos segundo consta das respectivas medições.

94. Clareando o até aqui exposto, conclui-se pela imputação à responsável de débito calculado no percentual de 38,63% do valor medido, conforme refletido na Tabela 36 do Anexo I desta Instrução.

95. Finalmente, com relação aos argumentos tratados originalmente no capítulo V da peça 266, referente à imprestabilidade do orçamento do DEC como referencial, pelos erros novamente apontados agora nas peças 695, 696 e 796, registre-se terem sido tratados nos itens 600 a 611 da instrução de mérito à peça 690.

96. Mas, dado o conteúdo das recentes alegações de defesa, cabe explicitar que os primeiros argumentos apresentados (peças 695 e 696), em função exatamente do acatamento da argumentação apresentada que levou à conclusão pela adoção do percentual de 38,67% de sobrepreço no TA-11, torna sem efeito qualquer análise que possa ser feita no orçamento original do DEC e que venha a possibilitar mudança nesta constatação, haja vista não depender mais do orçamento produzido pelo DEC. Tal foi a conclusão da análise apresentada na instrução de mérito anterior (peça 690) conforme itens 552 e 553 aqui novamente transcritos:

552. Conclusão: Dado ao ambiente contratual na época de uso, pela primeira vez, de orçamento detalhado na orçamentação e contratação do Aditivo11, **conclui-se não se aplica a metodologia de cálculo expressa na instrução que levou à citação da Responsável baseada em fator de sobrepreço de 62,78% com relação ao orçamento paradigma fornecido pelo DEC, mas sim a constatação de sobrepreço de 38,63% calculado em levantamento item a item com base nos valores e referências da época constante do processo TC-012.624/2009-1**, a que cabe a aplicação de juros de mora e correção monetária desde o fato gerador. (peça 690, p. 101, grifos nossos)

553. Assim, conclui-se pelo acatamento parcial das alegações da Responsável, passando o cálculo do sobrepreço a que se refere a ser calculado a partir da aplicação do fator de 38,63% de sobrepreço aplicável ao valor total do Aditivo 11 e, por consequência, aos pagamentos relativos a seu escopo, mesmo que anteriores à assinatura deste termo. (peça 690, p. 101, grifos no original)

97. Tal entendimento ainda é aplicável ao caso, restando inalterada a análise previamente feita.

98. Já na peça 796 a responsável propugna por novas alterações, pontuais, com relação ao tratamento que foi dado ao item 8 do orçamento DEC Corrigido relativo à Estação Bonocô que foi zerado (peça 590, p.3).

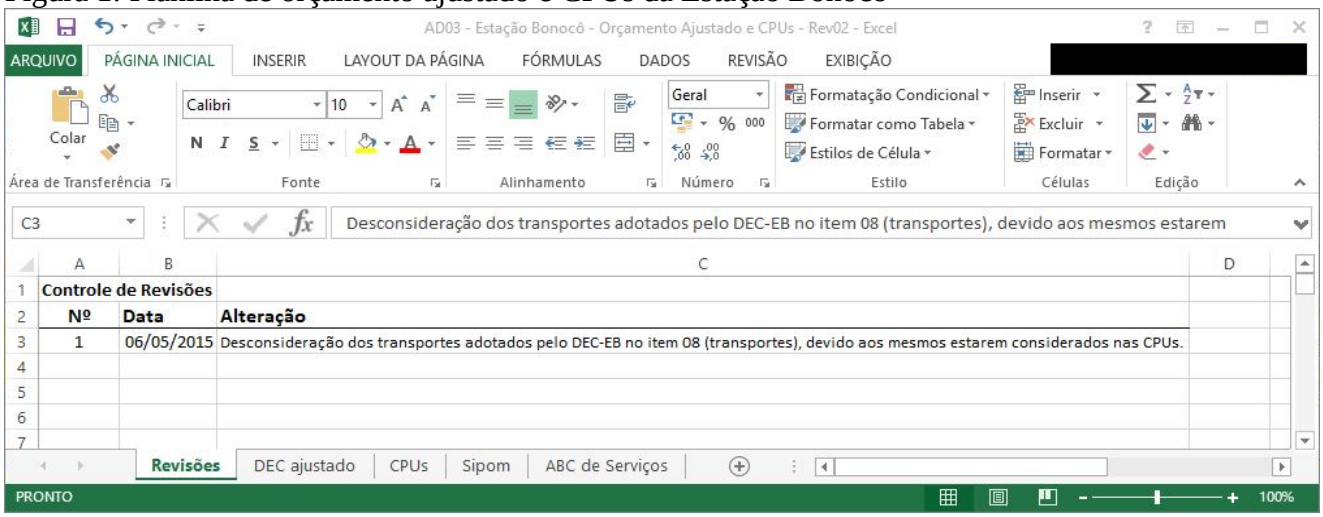
Como já abordado em sua defesa inicial, no item 8 acima, todos os itens foram zerados, com o que discorda a requerente Engevix de plano, e reitera que sejam considerados e mantidos todos os itens e respectivos preços encaminhados originariamente, haja vista que as vigas longarinas em concreto protendido aplicadas na Estação, foram de concreto pré-moldado e não moldado *in loco*, portanto as vigas foram usinadas em local diferente do local de aplicação, transportadas e montadas.

No que pese a manifestação da requerente acerca das peças juntadas ao processo em questão, em que se restringe apenas à Estação Bonocô - Fase 1, refuta-se o trabalho apresentado por essa douta corte pois não levou em consideração a defesa da Engevix apresentada, **constante dos autos**. (peça 796, p.6, grifos no original)

99. Ora, as revisões efetuadas por esta unidade técnica quando da elaboração das planilhas e que levaram aos valores expressos na instrução de mérito anterior (peça 690), foram feitas baseadas nas alegações trazidas pelo Consórcio Metrosal, e a todos aproveitadas, pela sua completude e por refletir o posicionamento de quem efetuou os trabalhos de construção contratados.

100. Houve que o Consórcio Metrosal nas suas compilações optou declaradamente, como revisão aplicada segundo seu entendimento, parte integrante de suas alegações, a desconsideração dos transportes adotados pelo DEC-EB no referido item 8 (transportes), **devido aos mesmos estarem considerados nas CPUs dos itens a que se referem**, portanto, a interpretação da responsável Engevix Engenharia S.A. sobre a desconsideração dos custos de transporte não se aplica no caso concreto.

Figura 1: Planilha de orçamento ajustado e CPUs da Estação Bonocô



Fonte: Tela da planilha original apresentada pelo Consórcio Metrosal em suas alegações de defesa.

101. Finalizando as análises referentes aos valores imputados à responsável, os demais argumentos da peça 796 já foram analisados, haja vista que, como já consignado no item 0 acima, continua sua peça reapresentando, por cópia, grande trecho da peça 695 (peça 796, p. 7-16).

102. Assim, pelo exposto, conclui-se pelo acatamento parcial das alegações da responsável, especificamente no que se refere aos erros materiais apontados, conforme itens 0 e 0, restando inalteradas as demais conclusões que levam à imputação de débito à responsável.

103. No que tange à responsabilização da responsável Engevix Engenharia S.A., contestada no parecer do MP/TCU (peça 710), argumentação agora manejada pela responsável como fundamentação para a quebra do nexo de causalidade entre sua conduta e o débito apontado, deve-se iniciar pela relação trazida pelo d. MP/TCU entre a responsável e o Sr. Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, que aprovou o orçamento refletido no Aditivo 11.

104. Ora, tanto o parecer do MP/TCU quanto, agora, esta unidade técnica (itens 0 a 0) reformando sua proposição inicial, consideram afastada a responsabilidade do Sr. Pedro Antônio Dantas Costa Cruz em recompor os cofres federais, uma vez que o aditivo firmado em sua gestão (CO-H-056c/00) contou com orçamento detalhado e memória de cálculo dos custos unitários correspondentes, em observância à exigência do Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário.

105. Como agora se adotou as conclusões formuladas por ocasião da prolação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário vão de encontro à premissa assentada no Acórdão 3.239/2012-TCU-Plenário, de se atribuir responsabilidade pelos prejuízos constatados em aditivos ao Contrato SA-01 aos gestores públicos que os aprovaram, em solidariedade com os gestores responsáveis pelas falhas originais da avença.

106. Uma vez já acolhidas pela Corte de Contas as razões de justificativa do Senhor Pedro Antônio Dantas Costa Cruz e afastadas suas responsabilidades acerca dos atos irregulares praticados na execução do Contrato SA-01, a condenação desse gestor no âmbito desta Tomada de Contas Especial, como afirmado pelo d. *Parquet*, pressupõe a revisão do mérito do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, o que não se entendeu cabível dada a inexistência de elementos suficientes para justificar a adoção de providência nesse sentido.

107. Dado o exposto, aponta o Douto MP/TCU, como consequência do afastamento da responsabilidade do Senhor Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, deixa de haver agente público responsável por ressarcir o débito apurado no 11º Termo Aditivo (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00).

108. Registra ainda o D. *Parquet*:

54. A ausência de condenação solidária de agente público não inviabiliza a responsabilização de terceiros que tenham concorrido para a consumação do dano aos cofres federais, consoante entendimento jurisprudencial inaugurado pelo Acórdão 946/2013-TCU-Plenário.

55. É inarredável a responsabilidade das empresas integrantes do Consórcio Metrosal por restituir aos cofres federais os valores recebidos em excesso pela execução das obras e serviços objeto do Contrato SA-01, inclusive os relativos ao aditivo supramencionado.

56. Em linha distinta, entendemos fragilizada a proposta de condenação da empresa Engevix Engenharia S.A. pelo débito apurado no 11º Termo Aditivo, bem como a proposta de aplicação de multa à empresa Noronha Engenharia S.A., por ter concorrido para o sobrepreço nos itens novos nas Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00 (cuja apuração, como já mencionado, se entendeu prejudicada), conforme passamos a discorrer.

57. Registra-se que ambas as empresas contratadas para a supervisão das obras - Noronha e Engevix - foram responsabilizadas por terem elaborado os orçamentos dos aditivos em questão, no âmbito de suas respectivas obrigações contratuais perante a CTS. A premissa invocada pela Secretaria Instrutiva para configurar a aludida responsabilidade é de que as empresas exerceram atribuições originárias de agente público e, por isso, devem responder pelos danos ao erário decorrentes de sua atuação, com amparo no disposto no art. 1º, inciso I, *in fine*, da Lei 8.443/1992.

58. Como regra geral, entendemos cabível a condenação em débito de empresas supervisoras, à luz do art. 16, § 2º, do mesmo diploma legal, que prevê a responsabilidade solidária de *"terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado".* Cabe ressalvar, contudo, que a empresa supervisora não atua em substituição ao gestor público, mas em apoio a ele, subsidiando-o nos trabalhos de assessoramento técnico e acompanhamento e fiscalização da execução contratual, e as atividades por ela desempenhadas são submetidas à aprovação do agente público.

59. A corresponsabilidade entre gestor público e supervisora deixa de existir caso se demonstre a atuação irregular da supervisora - seja por inobservância do dever de cuidado (negligência, imprudência ou imperícia) no desempenho de suas obrigações contratuais, seja por ação deliberada com vistas ao cometimento do dano -, desde que tal conduta irregular seja de difícil detecção por parte do gestor público. Em outras palavras, comprovado que a supervisora, por culpa ou dolo, induziu o agente público a erro de avaliação, afasta-se a responsabilidade do gestor em face dos prejuízos disso decorrentes, remanescendo apenas a responsabilidade da supervisora.

60. Não parece ser esse o caso destes autos. As análises feitas pelas supervisoras acerca dos orçamentos dos aditivos foram aprovadas pelos gestores da CTS. Não há que se falar em erros de difícil identificação pelos agentes públicos no que se refere às premissas e critérios gerais adotados nesses estudos, que prescindem de conhecimentos técnicos inacessíveis ao "gestor médio" incumbido da implantação de obras públicas. Bem assim, não há indícios de que as supervisoras tenham agido em conluio com o consórcio executor para superestimar os valores dos aditivos contratuais ou de que tenham se beneficiado dos pagamentos em valores excessivos. (peça 710, p. 6-7)

109. Ou seja, por não comungar com a posição inicial desta unidade técnica de que as empresas exerceram atribuições originárias de agente público e, por isso, devem responder pelos danos ao erário decorrentes de sua atuação, com amparo no disposto no art. 1º, inciso I, *in fine*, da Lei 8.443/1992, o MP/TCU conclui em seu parecer que "**o afastamento da responsabilidade dos gestores públicos**

implica o afastamento da responsabilidade das supervisoras contratadas". (peça 710, p. 7, grifo no original)

110. Mas, com as devidas vênias, cabe ressaltar que, embora de acordo com a atual jurisprudência desta Corte, há aqui um duplo tratamento para o mesmo fato. Explica-se.

111. Realmente é de uso comum nesta Casa a interpretação de que **à uma empresa contratada que elabora um orçamento que resulta em dano ao erário não cabe a mesma responsabilização que se impõe ao agente público que elabora um orçamento com sobrepreço**. Além disso, há também o entendimento de que há a obrigação do orçamentista em assumir total responsabilidade, também perante o erário, pelo conteúdo do seu orçamento e suas consequências:

Equívocos graves na estimativa do preço de obras públicas **ensejam responsabilização do engenheiro orçamentista e de seu superior hierárquico imediato**. (Enunciado do Acórdão 1.464/2013-TCU-Plenário, Relator Min. José Múcio Monteiro, grifo nosso)

Cabe a responsabilização de agentes públicos que elaboram orçamento estimativo em convite com superestimativa de serviços, gerando potencial prejuízo aos cofres públicos. A gravidade da conduta independe da efetivação de prejuízos ao erário. (Enunciado do Acórdão 3.142/2011-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes, grifos nossos)

112. Ora, em havendo a necessidade de tratamento isonômico a uma mesma causa raiz, é de se entender que, se esta Corte considera que o autor de um orçamento com sobrepreço, sendo esse um agente público, é responsabilizado juntamente com seu superior hierárquico, que o aprova, mesmo que de tal orçamento não resulte dano ao erário, **o mesmo tratamento deveria ser dado a qualquer orçamentista**, empresa contratada ou não, independentemente da existência de agente público solidário, **dado que ao fim e ao cabo a consequência de um orçamento com sobrepreço é uma só: dano ao erário**.

113. Vê-se, assim, que, segundo o entendimento manejado pelo d. *Parquet*, simplesmente pelo fato de ter sido elaborado por empresa contratada, independentemente da discussão de ser, nesse caso, considerada como exercendo atribuições originárias de agente público, **esta empresa não pode ser responsabilizada quando há a ausência de um agente público solidário**.

114. Mas fato é que, mesmo assim, **um orçamento com sobrepreço, vindo de onde vier, pode trazer dano ao erário**, que deve ser protegido e recomposto por ação desta Corte.

115. Diz o enunciado do Acórdão 1.733/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. José Jorge:

Não é razoável imputar responsabilidade aos gestores por eventuais irregularidades atinentes ao orçamento estimativo quando se tratar de empreendimento complexo e o orçamento for elaborado e/ou revisado por unidades ou equipes técnicas especializadas. **Nessas condições, a responsabilidade deve recair exclusivamente sobre quem elaborou/revisou o orçamento**. (grifos nossos)

116. Frente a esse entendimento e às considerações acima, entende-se que a existência de sobrepreço em um orçamento utilizado em contratação pela Administração Pública, levando ou não à dano ao erário, deve ser sempre coibido e a responsabilização, independentemente de ser estendida ao agente público que o aprova, **deve sempre recair sobre quem o elaborou**.

117. Assim, conclui-se, com as devidas vênias, que cabe responsabilização à responsável pela elaboração de orçamento com presença de sobrepreço de 38,63% restando, mesmo sob o argumento da ausência de agente público solidário, inalteradas as demais conclusões que levam à imputação do débito à responsável.

118. **Conclusão:** Analisadas as alegações apresentadas pela responsável, conclui-se pelo acatamento parcial das suas alegações, especificamente no que se refere aos erros materiais apontados, conforme itens 0 e 0 desta instrução, restando inalteradas as demais conclusões que levam à imputação

de débito à responsável, solidário aos demais responsáveis arrolados nas análises concernentes ao Aditivo 11.

RESPONSÁVEL JANARY TEIXEIRA DE CASTRO (CPF 163.535.875-20)

119. O Sr. Janary Teixeira de Castro, até o momento, não compareceu aos autos nesta fase, mesmo havendo recebido a citação encaminhada conforme demostra a peça 808 dos presentes autos, estando, portanto, vencido o prazo de pronunciamento disponibilizado ao responsável.

120. Mas, mesmo assim, cabe, como feito até aqui, uma análise do posicionamento do MP/TCU em seu parecer de peça 710 sobre as imputações feitas ao Responsável na instrução de mérito anterior (peça 690).

121. De início, apenas para organizar os elementos aqui tratados, é necessário se firmar que com relação ao Responsável Janary Teixeira de Castro há duas situações em análise: (i) a conduta pela qual o Responsável foi citato no âmbito desta TCE referente à aprovação de aditivos com sobrepreço para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00 que foram agregados ao Contrato SA-01; e (ii) as condutas trazidas a esta Tomada de Contas Especial, TC-002.588/2009-0, para análise das razões de justificativa apresentadas à época pelo Responsável nos autos do TC-007.192/2006-0, por força do item 9.2 do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário.

9.2. remeter a análise das razões de justificativa e a eventual aplicação de penalidade aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa** (CPF 033.422.635-04), **Carlos Von Beckerath Gordilho** (CPF 002.366.915-20), **Janary Teixeira de Castro** (CPF 163.535.875-20), **Flávio Mota Monteiro** (CPF 635.036.208-00), **Ruy Sergio Nonato Marques** (CPF 037.221.635-87), **Alberto de Figueiredo Nunes Filho** (CPF 312.700.777-91), e **Sérgio Luiz da Silva Telles** (CPF 537.023.017-04) para a tomada de contas especial - TC-002.588/2009-0 -, em cujo âmbito as respectivas condutas deverão ser avaliadas e dosadas em termos de gravidade, potencial de dano e dano efetivo; (Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, grifos no original)

122. Como a tratativa aos fatos e condutas apontados no TC-007.162/2006-6, transportados à esta TCE por força do recém citado item 9.2, é feita, em conjunto, no capítulo “Considerações Adicionais” (itens 0 e seguintes), neste momento se analisa apenas a conduta pela qual o Responsável foi citato no âmbito desta TCE referente à aprovação de aditivos com sobrepreço para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00 que foram agregados ao Contrato SA-01.

123. Do parecer do MP/TCU à peça 710, e com relação à conduta referente à aprovação de aditivos com sobrepreço nos itens novos agregados ao Contrato SA-01, em sua análise o d. *Parquet*, em função de entender haver a subsunção desta conduta aos mesmos moldes das condutas dos Responsáveis Nestor Duarte Guimarães Neto, Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, Luiz Fernando Tavares Vilar e Paulo Antônio Santos Macedo, analisadas no âmbito do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman, propõe estender ao Responsável a interpretação dada pelo referido acórdão a essas condutas, isentando-o de responsabilização com relação a aprovar aditivos com sobrepreço para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00 e acatando as suas alegações de defesa.

47. Destarte, entendemos que as premissas subjacentes à linha decisória do item 9.1 do Acórdão com vistas a restituir as responsabilidades a esse grupo de gestores devem preponderar em relação às análises de mérito levadas à cabo no âmbito desta TCE.

48. Nessa linha, cabe, nesta oportunidade, acolher as alegações de defesa dos **Senhores Nestor Duarte Guimarães Neto, Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, Luiz Fernando Tavares Vilar e Paulo Antônio Santos Macedo e excluí-los do rol de responsáveis nesta** Tomada de contas especial**.**

49. Tais ponderações se aplicam também ao caso do **Senhor Janary Teixeira de Castro**, citado pelos prejuízos apurados nos aditivos celebrados durante sua gestão como Diretor de Obras da CTS (Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00. CO-H- 010/00 e CO-H-027/00).

50. A unidade técnica assinalou que, apesar de caracterizada a conduta irregular do responsável em aprovar aditivos com sobrepreço nos itens novos - em conjunto com a empresa supervisora Noronha Engenharia Ltda. -, o cálculo da parcela do débito disso decorrente restou inviabilizada no caso concreto. Por essa razão, é proposta apenas a aplicação de sanções a ambos os responsáveis, sem condenação em débito.

51. A exemplo dos gestores exonerados de responsabilidade pelo Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, o Senhor Janary Teixeira de Castro assumiu o cargo de Diretor de Obras da CTS durante o curso da execução do Contrato SA-01. E, conforme tratado com mais detalhe nos itens 76 e seguintes, não é possível deduzir que esse gestor tivesse ciência, antes de assumir tal cargo gerencial, do nível de precariedade dos projetos contratados, a exigir atuação incisiva quanto a corrigir suas falhas. Bem assim, a unidade técnica reconhece que os aditivos em questão foram celebrados em conformidade com as disposições estipuladas em contrato.

52. Nessa linha de raciocínio, cumpre acatar as alegações de defesa apresentadas por esse gestor. (peça 710, p. 6, grifos no original)

124. Analisando-se os elementos trazidos pela Eminente Procuradora em seu parecer, conclui-se pelo alinhamento ao seu posicionamento quanto à proposta de extensão dos efeitos do item 9.1 do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário ao Responsável em tela no que se refere à aprovação de aditivos ao Contrato SA-01 com sobrepreço para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00, cumprindo acatar as suas alegações de defesa.

125. **Conclusão:** Analisadas as alegações apresentadas pelo Responsável Sr. Janary Teixeira de Castro e o posicionamento proposto pelo d. *Parquet*, conclui-se pelo acatamento dessas alegações, isentando-o de responsabilização com relação a aprovar aditivos com sobrepreço para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00.

RESPONSÁVEL NORONHA ENGENHARIA S.A. (CNPJ 33.451.311/0001-26)

126. A responsável Noronha Engenharia S.A. tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 807, tendo apresentado, tempestivamente, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 813 dos presentes autos.

127. **Alegações:** Em sua nova peça (peça 813) a responsável reapresenta seu ofício com as alegações de defesa já analisadas nesta TCE, juntado aos presentes autos na peça 334 e integralmente analisado na instrução de mérito anterior (peça 690), nos itens de 134 a 165 e de 489 a 497.

NORONHA ENGENHARIA S.A., em recuperação judicial, já qualificada nos autos, acusa o recebimento da Citação - Ofício 0321/2018-TCU/Seinfra Porto Ferrovia, de 26/07/2018, entregue por portador, em 30/07/2018, e dentro do prazo legal, apresenta sua defesa, reapresentando o Ofício NOR-C-0198/2013, de 15/08/2013, o qual anexamos à presente, que claramente demonstra a total e cabal inexistência da responsabilidade da Noronha Engenharia, quanto aos débitos questionados pelo TCU. (peça 813, p.1, grifos no original)

128. **Análise:** Embora não caiba no momento reanálise dos argumentos reapresentados, que foram analisados e vencidos quando da instrução de mérito anterior (peça 690) e pelo fato de que a peça 813 não levantou nenhum novo elemento que pudesse alterar as conclusões, há que se analisar o que foi apresentado como conclusão pelo d. *Parquet* em seu parecer à peça 710 com relação à responsável Noronha Engenharia S.A..

129. Quando de sua análise referente à responsável Noronha Engenharia S.A., o MP/TCU propôs o afastamento da sua responsabilização se baseando, como no caso da sua proposta para a Engevix

(itens 0 a 0 acima), e por entender que a defesa apresentada pelo responsável Janary Teixeira de Castro foi suficiente para afastar sua responsabilidade, em oposição ao proposto na instrução de mérito anterior (peça 690).

51. A exemplo dos gestores exonerados de responsabilidade pelo Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, o Senhor Janary Teixeira de Castro assumiu o cargo de Diretor de Obras da CTS durante o curso da execução do Contrato SA-01. E, conforme tratado com mais detalhe nos itens 76 e seguintes, não é possível deduzir que esse gestor tivesse ciência, antes de assumir tal cargo gerencial, do nível de precariedade dos projetos contratados, a exigir atuação incisiva quanto a corrigir suas falhas. Bem assim, a unidade técnica reconhece que os aditivos em questão foram celebrados em conformidade com as disposições estipuladas em contrato.

52. Nessa linha de raciocínio, cumpre acatar as alegações de defesa apresentadas por esse gestor.

53. Como consequência do afastamento da responsabilidade do Senhor Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, deixa de haver agente público responsável por ressarcir o débito apurado no 11º Termo Aditivo (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00). **De igual modo, acatada a defesa do Senhor Janary Teixeira de Castro, resta prejudicada a proposta de apenação da empresa supervisora Noronha Engenharia S.A.** (peça 710, p.6, grifo nosso)

130. Dado o exposto, aponta o Douto MP/TCU, como consequência do afastamento da responsabilidade do Senhor Janary Teixeira de Castro, deixa de haver agente público responsável por ressarcir o débito apurado, restando prejudicada a proposta de apenação da empresa supervisora Noronha Engenharia S.A.

131. Ora, com as devidas vênias, cabe aqui também o raciocínio exposto nos itens 0 a 0 acima, que leva ao entendimento de que a existência de sobrepreço em um orçamento utilizado em contratação pela Administração Pública, levando ou não à dano ao erário, deve ser sempre coibido e **a responsabilização, independentemente de ser estendida ao agente público que o aprova, deve sempre recair sobre quem o elaborou.**

132. **Conclusão:** Analisadas as alegações apresentadas pela responsável Noronha Engenharia S.A. e o posicionamento proposto pelo d. *Parquet*, mantém-se a conclusão pelo acatamento parcial das suas alegações, ficando sua responsabilidade pelo dano ao erário causado restrita apenas a eventual sobrepreço nos itens por ela cotados, registrando que, embora claro o dano causado ao erário e clara também a responsabilização desta empresa supervisora pelos efeitos dos preços orçados para itens novos, a determinação do débito de sua responsabilidade quedou-se prejudicada em função da especificidade da conduta e do universo de informações disponibilizadas, razões que não permitem calcular com a necessária segurança e precisão os valores correspondentes aos efeitos causados pelos preços orçados para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00, que foram assinadas ao longo da execução contratual.

RESPONSÁVEL CONSÓRCIO METROSAL (CNPJ 03.756.037/0001-32)

133. Por força expressa do item 20.2 do Despacho do Ministro-Relator à peça 716, também foram citadas diretamente as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, que tomaram ciência dos ofícios que lhe foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 809, 810 e 811.

134. Conforme explicitado nas peças 819 e 820, as Empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Construtora Andrade Gutierrez S.A. optaram por não atuar isoladamente no feito, apenas, de forma idêntica, ratificando os termos das alegações de defesa apresentadas em nome do Consórcio Metrosal:

[...] vem, respeitosamente, por seus advogados, à presença de Vossa Excelência, ratificar os termos das alegações de defesa apresentadas em nome do Consórcio Metrosal (peça 790).

Assim, reitera-se as razões apresentadas à época, bem como os pedidos para, preliminarmente, reconhecer-se a prescrição das pretensões ressarcitórias ou, no mínimo, dos juros sancionatórios imputáveis, assim como o acolhimento integral das alegações de defesa para afastar o apontamento do suposto sobrepreço do Contrato SA-01, tendo em vista que o ajuste de quantitativos previstos pelo DEC à realidade dos projetos da obra do Metrô de Salvador demonstram que os preços contratuais encontram-se em consonância com o referencial de preços indicado pelo próprio Tribunal de Contas da União. Peças 819 e 820, p. 1-2)

135. Já a Siemens AG apresentou nas peças 821 a 823 argumentos de defesa próprios que serão devidamente tratados ao final das análises cabíveis aos argumentos apresentados pelo Consórcio Metrosal.

136. O Consórcio Metrosal, constituído pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Construtora Andrade Gutierrez S.A. e Siemens AG, tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos conforme documento constante da peça 771, tendo apresentado, tempestivamente, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 790.

137. Além dessas manifestações, em algumas oportunidades, após a juntada da instrução de mérito anterior (peça 690), o Consórcio Metrosal apresentou memoriais conforme peça 709, endereçada ao MP/TCU e antes da juntada do seu parecer à peça 710, e peças 715 e 740 endereçadas ao Gabinete do Ministro-Relator, a primeira antes da prolação do Despacho de peça 716, e a segunda antes da emissão da citação.

138. Assim, para se dar total tratamento ao posicionamento do Consórcio Metrosal, a análise será feita sobre todos os argumentos manejados como alegações de defesa pela totalidade das peças mencionadas, independentemente de em qual peça isso ocorreu, pois há argumentos que são manejados igualmente em mais de uma peça.

139. Analisando-se o conteúdo das peças defensórias acostadas pelo Responsável, está clara a oposição de cinco argumentos utilizados contra as decisões acostadas na instrução de mérito anterior (peça 690).

140. A Tabela a seguir compila o conteúdo das mencionadas peças, justificando assim a concentração nos cinco argumentos, independentemente de em qual peça ele foi manejado, promovendo uma análise conjunta de suas nuances.

Tabela 3: Compilação dos argumentos do Consórcio Metrosal

Peça	Argumentos (segundo a ordem de análise)				
	1	2	3	4	5
709	(iii) a patente inadequação jurídica do parâmetro de referência utilizado para os custos relacionados a salários.	(i) o equívoco interpretativo, sob o ponto de vista jurídico, além de técnico, na aplicação de valor de administração local descompassado com a realidade do contrato;	(ii) o evidente erro material em fórmula aplicada para cálculo de gastos com transporte de materiais;		
715	(iv) Inadequação da Proposta da Unidade Técnica para Referenciais de Salários Utilizados	(iii) Impossibilidade da Delimitação dos Gastos com Administração Local proposta em Instrução	(ii) Transporte de Materiais. Erro Material na Fórmula Aplicada pela Unidade Técnica	(v) Quantitativos das Pré-Lajes	(vi) Composições de Concreto e Aço
740	(iv) Inadequação da Proposta da Unidade Técnica para Referenciais de Salários Utilizados	(iii) Impossibilidade da Delimitação dos Gastos com Administração Local proposta em Instrução	(ii) Transporte de Materiais. Erro Material na Fórmula Aplicada pela Unidade Técnica	(v) Quantitativos das Pré-Lajes	(vi) Composições de Concreto e Aço
790	(v) Inadequação da Proposta da Unidade Técnica para Referenciais de Salários Utilizados	(iv) Impossibilidade da Delimitação dos Gastos com Administração Local proposta em Instrução	(iii) Transporte de Materiais. Erro Material na Fórmula Aplicada pela Unidade Técnica	(vi) Taxa de Armadura de Pré-Lajes	(vii) Composições de Concreto e Aço

Fonte: Elaboração própria. Compilação dos argumentos apresentados nas peças 709, 715, 740 e 790

141. A seguir consta, então, a apresentação de cada argumento seguida da análise desta unidade técnica e sua conclusão.

INADEQUAÇÃO DA PROPOSTA DA UNIDADE TÉCNICA PARA REFERENCIAIS DE SALÁRIOS UTILIZADOS

142. **Alegações:** Em todas as suas manifestações o Responsável argumenta, com base no item 691 da instrução de mérito anterior (peça 690), que, ao analisar a formação dos valores salariais considerados nos custos referentes aos conjuntos "Administração Local" e "Operação e Manutenção de Canteiros" esta unidade técnica entendeu que os custos propostos para os profissionais não seriam condizentes com a realidade do projeto, tendo como justificativa para tal entendimento que os dados uti1izados diriam respeito a empresas de grande porte, enquanto o Consórcio não teria a mesma natureza.

143. Traz o responsável em um trecho representativo de sua linha argumentativa, repetida em todas as peças defensórias ora analisadas:

> 59. Com a devida vênia, esse entendimento é inadequado, vez que o **Consórcio** - que não se confunde com uma pessoa jurídica à parte, nem tampouco suas consorciadas com "acionistas" - é formado por empresas de grande porte, das maiores do setor de construção civil no Brasil, fato que é reconhecido pela própria unidade técnica, sendo isso um resultado direto da qualidade técnica e experiência de seus profissionais. E justamente para manter tais profissionais em seus quadros é que as respectivas consorciadas praticam as remunerações fiscalizadas nos referidos patamares. Dessa forma, não faria sentido conceber que um profissional que preste serviços ao **Consórcio** receba remuneração inferior à que receberia caso trabalhasse para alguma das empresas consorciadas isoladamente.
>
> 60. Trata-se de entendimento que se mostra equivocado não apenas no aspecto fático, mas também no jurídico. Isso porque, persistindo o entendimento da unidade técnica, estar-se-ia violando o preceito do Direito Trabalhista pátrio de **irredutibilidade salarial** ou, ainda, opondo ao **Consórcio** o irrazoável ônus de contratar funcionários de fora do seu quadro de pessoal, deturpando a própria finalidade da constituição de consórcios.
>
> 61. Nesse sentido, basta vislumbrar a dificuldade que se geraria caso um engenheiro que prestasse seus serviços para quaisquer das consorciadas tivesse seu salário diminuído substancialmente por ter sido realocado para trabalhar no projeto, mediante orientação expressa dessa e. Corte de Contas, sob o pretexto de existência de dano ao Erário por sobrepreço. (peça 790, p. 22-23, grifos no original)

144. **Análise:** De início, registre-se que, como os aspectos não salariais específicos referentes à Administração Local e Operação e Manutenção dos Canteiros são tratados explicitamente em argumento próprio, a seguir, resta a análise da argumentação aqui considerada com relação aos seus efeitos no que tange ao custo unitário da mão de obra utilizada nessas rubricas.

145. Em primeiro lugar, e coerentemente com o que foi feito quando da elaboração da instrução de mérito anterior (peça 690), é importante que se analise a prática de mercado quando se trata de contratação de pessoal em um projeto cujo objeto deve ser executado fora da localidade da sede de uma Empresa.

146. Nesta situação é praxe o deslocamento para o local da obra do pessoal com responsabilidades de gestão, que prestam contas diretamente à Empresa e a contratação local de todo o restante dos funcionários que executarão as atividades referentes à execução contratual e não têm funções gerenciais.

147. Em segundo lugar, deve ser reconhecido que esse foi o caminho utilizado por esta unidade técnica quando procedeu à sua análise, conforme foi explicitado no item seguinte ao item 691, utilizado pelo responsável na sua alegação:

691. Nesta análise foi encontrado que a base salarial utilizada, quando não existente nas referências do Sicro 2, foi construída a partir de uma só referência por posição, sendo que as posições cuja referência foi montada a partir da base de dados do Guia Salarial 2015, disponibilizado na internet pela consultoria Robert Half Brasil (https://www.roberthalf.com.br/guia-salarial), o foram a partir dos valores desta base de dados para empresas de grande porte (faturamento anual maior que R$ 500 milhões segundo o Guia), quando, embora seja composto por acionistas de grande porte, o Consórcio seguramente não se enquadra nessa faixa.

692. Assim, esses valores foram revistos e, nesse processo, em função da compatibilidade dos valores encontrados com os do Sicro 2, apenas **os valores referentes ao conjunto "Chefia e Coordenação da Obra" ainda ficaram coordenados com os valores referenciais das grandes empresas**. (peça 690, p. 127, grifo acrescido)

148. Ou seja, diferentemente do alegado, foi adotada a prática de mercado, o que não força a redução de salário, nem a contratação pelo Responsável com valores menores que os de mercado.

149. Quanto à consideração de que o responsável que não se confunde com uma pessoa jurídica à parte, nem tampouco suas consorciadas com "acionistas", basta lembrar que o Consórcio Metrosal é pessoa jurídica independente dos seus proprietários **(CNPJ 03.756.037/0001-32)** e com eles não se confunde, o que corrobora a interpretação de que o Consórcio não é uma empresa de grande porte e é quem, pelas práticas de mercado, contrata todo o pessoal local.

150. Não se pode, por decisão discricionária dos envolvidos, assumir em uma contratação comportamentos diferentes dos da prática de mercado quando se trata de orçamentação, ou seja, se o responsável na fase de execução contratual decidir por transferir para o local da obra um engenheiro sem responsabilidades gerenciais, como sugerido pelo responsável em sua defesa, certamente o fará seguindo os preceitos do Direito Trabalhista sem que isso possa se consubstanciar em razão para transferir ao contratante um eventual aumento de custo por optar por transferir um engenheiro em vez de contratá-lo localmente.

151. **Conclusão:** Dado o exposto, conclui-se que os argumentos aqui manejados não devem prosperar, por já se haver dado o necessário tratamento diferenciado aos postos de trabalho com funções gerenciais, quedando inalteradas as conclusões apresentadas na instrução de mérito anterior (peça 690, item 694), não cabendo, portanto, alterações nos custos de mão de obra acatados na construção da instrução de mérito anterior (peça 690).

ADMINISTRAÇÃO LOCAL: APLICAÇÃO DE VALOR DESCOMPASSADO COM A REALIDADE DO CONTRATO.

152. **Alegações:** Cabe iniciar registrando que o conjunto de peças apresentadas pelo Responsável, peças 709, 715, 740 e 790 lidam com o assunto aqui tratado de uma maneira na qual a argumentação feita em uma peça é complementada, refinada na peça seguinte, o que nos leva à explicitação desses argumentos e sua análise sempre com referência à peça 790.

153. Ponto principal das alegações de defesa e memoriais apresentados pelo Responsável, conforme explicitado verbalmente pelo representante legal do Responsável, os argumentos aduzidos contra o entendimento desta unidade técnica no tratamento dado aos valores envolvidos referentes à Administração Local e Operação e Manutenção dos Canteiros se concentram basicamente em três linhas: (i) deixar de analisar o impacto causado pelas alterações propostas por esta unidade técnica em relação a todos os custos da obra, (ii) limitação dos custos com Administração Local aos 10,68% do custo total preconizados pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, (iii) aplicação do entendimento do mencionado Acórdão no caso concreto por ser a este posterior ("não se deve aplicar um entendimento posterior dessa Corte a fato pretérito, sob pena de se ferir princípio fundamental do Direito").

154. Inicialmente, com relação à completude da análise feita por esta unidade técnica aduz o Responsável que nos itens 721.8 e 721.9 esta unidade Técnica, se referindo à análise dos gastos

relativos à administração local, informa não ter dado completude à análise dos itens apresentados restringindo-se aos casos de maior significância, afirmando:

35. Primeiramente, cumpre apontar a impossibilidade de se deixar de analisar o impacto causado pelas alterações propostas pela d. unidade técnica em relação a todos os custos da obra. Com a devida vênia, não se afigura razão suficiente a alegação de que, *"pela complexidade e extensão da análise caso a caso",* os custos deixem de ser analisados, sob pena de se vilipendiar o direito do Responsável de impugnar o entendimento da d. unidade técnica.

36. Nesse sentido, a permanecer a dúvida quanto à análise de quantidades apontadas como corretas em alegações de defesa, em função da complexidade do caso, consoante mencionado pela unidade técnica, há que se considerar como corretas as demais quantidades apresentadas pelo **Consórcio** por uma questão lógica e de justiça, acatando-se os argumentos apresentados, os quais demonstram a inexistência de débito no montante indicado na instrução que se questiona. Em outras palavras, se para os itens de maior significância houve acatamento das alegações de defesa, há que se acatar, da mesma forma, os demais itens, por uma questão de princípio. (peça 790, p. 14, grifos no original)

155. Já com relação ao percentual da limitação dos custos da Administração Local, o Responsável baseia sua linha argumentativa no fato de que o percentual aplicado por esta unidade técnica se refere a obras rodoferroviárias, consideradas por ele como menos complexas, sendo que o fato da adoção do valor percentual relativo ao 3º quartil não refletiria uma situação adequada, além de se insurgir sobre o fato de se ter optado por aplicar um percentual como preconizado pelo Acórdão ao invés de se fazer uma análise detalhada dos custos apresentados.

41. Cumpre destacar, porquanto fundamental para o desfecho dessa matéria, que neste caso concreto a própria SeinfraHidroFerrovia **reconheceu a excepcionalidade da obra** e a complexidade do empreendimento, ao asseverar tal fato no § 659 de sua instrução, a seguir transcrito, sem, no entanto, considerar essa excepcionalidade para a definição do orçamento referencial para as obras do Metrô de Salvador.

659. **Acatando a alegação do Responsável de que uma obra metroviária tem maior complexidade do que uma obra rodoviária ou ferroviária**, optamos por limitar os valores referentes à Administração Local pelo limite superior da tabela do item 9.2.2 do acórdão, o valor determinado para o 3° quartil.

42. Ora, ao claramente acatar a excepcionalidade do empreendimento, não deveria a unidade técnica utilizar os parâmetros considerados no Acórdão 2622/2013, os quais deveriam ser aplicados somente às obras consideradas padrão ou normais, corriqueiras. Mais do que isso, presente fundamentação técnica aprofundada apresentada pelo Consórcio para justificar o percentual alegado, deveria ser este o parâmetro de análise da auditoria, ao revés de se fixar um valor abstrato, a partir de decisão que reconhecidamente não se amolda à obra em análise.

43. Fundamental, então, ressaltar que **o percentual de 16,45% seria o adequado para a Administração Local do empreendimento em tela**, e não os 12,32% acatados pela unidade técnica. Com tal reconhecimento, **reduzir-se-á em cerca de R$ 23 milhões o suposto sobrepreço imposto às obras do Metro de Salvador.** (peça 790, p. 16-17, grifos no original)

156. E ainda:

46. Ou seja, esta e. Corte de Contas já reconheceu a particularidade de obras metroviárias no que diz respeito ao BDI e, também, aos custos com a administração local. Esse entendimento do TCU faz

todo sentido, sendo absolutamente imprópria a escolha de um valor máximo arbitrário quanto aos gastos com a administração local baseado apenas em uma aproximação que desconsidera as particularidades dessa tipologia de obra em específico. Cada empreendimento tem suas nuances e suas peculiaridades.

47. **A própria limitação do percentual relativo à administração local gera distorções, como a exclusão de gastos que de fato ocorreram e foram comprovados nos autos, inclusive mediante registros fotográficos, como o uso de guindastes para içar vigas de sustentação. Os aludidos gastos foram transferidos do BDI para a administração local, conforme entendimento consolidado nas Reuniões de Trabalho. No entanto, com a limitação imposta pela instrução, os custos dos referidos equipamentos deixariam de ser cobertos, embora reais e incorridos de fato.** (peça 790, p. 17-18, grifos no original)

157. Finalmente, se insurge o Responsável à aplicação ao caso concreto dos termos do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário com fundamento na sua posterior edição, com relação ao Contrato SA-01:

48. Essa compreensão sobre as particularidades da obra faz ainda mais sentido quando vislumbrado o lapso temporal entre sua execução e o próprio Acórdão 2622/2013, que fundamenta o entendimento da d. unidade técnica. Ainda que, por hipótese, o Acórdão mencionado pudesse estabelecer parâmetros fixos para os valores de BDI a serem aplicados nas obras públicas, não se deve aplicar um entendimento posterior dessa Corte a fato pretérito, sob pena de se ferir princípio fundamental do Direito. Ora, não bastasse o referencial de custos com administração local tratar de caso diverso ao analisado (rodovias e ferrovias x metrô), **o Acórdão 2622/2013 foi disponibilizado quase 15 anos depois de firmado o contrato para construção do Metrô de Salvador**.

49. Cumpre questionar, portanto, qual seria a razoabilidade do particular ser impelido à devolução de valores propostos de acordo com as regras vigentes em procedimento licitatório regular, cujo andamento não apontou qualquer mácula ou dano ao Erário, a partir de entendimento do TCU consolidado quase **quinze anos** após a contratação? **Pouca ou mesmo nenhuma, segundo entendimento do próprio TCU**. (peça 790, p. 18-19, grifos no original)

158. Na sequência o Responsável cita os Acórdãos desta Corte 1.591/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, 1.595/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Guilherme Palmeira, e 3.105/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que, segundo seu entendimento, confirmam ser jurisprudência do Tribunal, aplicável ao caso concreto, aplicar os termos do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário:

53. Como se vê, é cediça a jurisprudência quanto à impossibilidade de retroação de entendimento do TCU, de modo que se mostra absolutamente impossível se aplicar um limite para os gastos com administração local estipulado apenas em 2013 a um caso ocorrido quase quinze anos antes e que, vale lembrar, não se encaixa nos referenciais adotados pelo Acórdão 2622/2013 - o que é reconhecido pela própria Corte. (peça 790, p. 20)

159. Finalizando, o responsável traz ainda, como *ultima ratio*, a aplicação ao caso dos termos do Decreto-lei 4.657/1942:

55. É, inclusive, o que determina o recente artigo 24 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, Decreto-lei 4.657/42, que dispõe que *"A revisão, nas esferas administrativa,* ***controladora*** *ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado* ***levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas****".* (peça 790, p. 21, grifos no original)

160. **Análise:** Superados, na análise feita nos itens 0 a 0 acima, os argumentos com relação às referências salariais e seus reflexos nos valores tratados neste momento, cabe que se repita uma diferenciação importante na interpretação dos componentes do que se apresenta nesses autos como "Administração Local" feita quando da instrução de mérito anterior (peça 690).

161. Os valores apontados pelo Responsável referidos ao título geral de "Administração Local" englobam, por proposição original do Responsável e entendimento pelo acatamento por esta unidade técnica, duas diferentes rubricas: "Operação e Manutenção dos Canteiros" e "Administração Local" propriamente dita.

162. Do modo que são apresentados esses valores, é necessário que se faça de início esta distinção, pois os componentes desses valores são apresentados em uma única planilha e, por merecerem tratamentos distintos, como no primeiro momento, devem ser separados.

163. Na instrução de mérito anterior, as despesas com o funcionamento dos canteiros foram aceitas como "Operação de Manutenção dos Canteiros" e as que se referiam de algum modo às obras como "Administração Local".

164. Desta interpretação restou na rubrica "Operação e Manutenção dos Canteiros" o valor de R$ 9.105.917,65, valor integralmente acatado por esta unidade técnica como pode ser constatado no item 694 daquela peça 690.

165. O valor restante, de R$ 82.246.167,29, foi analisado, sob o ponto de vista do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, e a ele foi aplicado o limitante de 10,68%. O valor original pleiteado pelo Responsável montava então em R$ 91.352.084,93, ou 16,45% do custo incorrido na obra. A tabela abaixo, retirada do item 694 da instrução de mérito anterior (peça 690) relaciona esses valores:

Tabela 4: Administração Local

ADMINISTRAÇÃO LOCAL				
Descrição	**Pós-Manifestação**		**Valor Acatado**	
Manutenção do Canteiro	R$ 9.105.917,65	1,64%	R$ 9.105.917,65	1,64%
Administração Local	R$ 82.246.167,29	14,81%	R$ 59.304.896,14	**10,68%**
Total	**R$ 91.352.084,93**	**16,45%**	**R$ 68.410.813,79**	**12,32%**

Fonte: peça 690, p. 127

166. Cabe se frisar essa divisão em função de que a análise que foi feita das alegações de defesa ora analisadas afeta de modo diferente cada um desses componentes. Senão vejamos:

167. Na revisão das planilhas apresentadas, foram localizados valores incluídos como Administração Local, mas que podem e devem ser considerados nos elementos orçamentários a que se destinam, como é o caso dos itens "Elevador" e "Grua Ascensional cap. 2,2t a 30m" que foram listados como "Equipamento de Apoio que não alocados especificamente a nenhum serviço" na aba "resumo" da planilha "Tabela 4 - Composição dos Serviços para a Administração Local", parte integrante das alegações de defesa do Responsável:

Tabela 5: Equipamentos de apoio não alocados

Equipamentos de apoio que não alocados especificamente para nenhum serviço			
Descrição	**R$ / Mês**	**Quantidade Total**	**R$ Total**
Caminhão carroceria de Madeira 4 T	7.781,00	375,00	2.917.875,00
Ambulância	4.500,00		
Elevador	1.082,40	85,00	92.004,00
Grua Ascencional cap.2,2t a 30m	28.980,80	41,00	1.188.212,80
Guindaste c/lança telescópica 35 t	15.390,00	334,00	5.140.260,00

Fonte: Extrato de planilha fornecida pelo Responsável em suas alegações de defesa

168. Ao se analisar as quantidades apontadas nota-se que esses equipamentos se destinam especificamente às Estações Lapa e Campo da Pólvora (elevador e grua), além da Via Subterrânea (elevador) tendo sido esses valores transportados para as planilhas orçamentárias desses elementos orçamentários específicos e retirados dos custos com a Administração Local.

169. Juntando-se ao exposto, na mesma totalização "Equipamento de Apoio que não alocados especificamente a nenhum serviço" há valores para "Caminhão carroceria de Madeira 4 T" e "Guindaste c/lança telescópica 35 t" para transporte e içamento de materiais relativos à obra e que estariam, em todos os canteiros, à disposição, por tempo integral.

170. Como toda a movimentação de material relativo à obra já está considerada nas CPUs dos serviços em que são necessários, inclusive carga a descarga, entendemos não ser aplicável sua inclusão à título de Administração Local e esses valores foram retirados.

171. Além desse aspecto, existem dois custos relativos a vigias que foram considerados como relativos à "Operação de Manutenção dos Canteiros", além dos assim já considerados na instrução de mérito anterior (peça 690), alterando o valor acatado nesta conta dos R$ 9.105.917,65 para R$ 12.671.660,26, que são integralmente acatados seguindo a lógica anterior.

172. Depois das alterações acima descritas os valores acatados na rubrica Administração Local, que foi novamente rateado entre todos os elementos orçamentários, são:

Tabela 6: Composição de preços unitários - concretos do Consórcio MetroSal

ADMINISTRAÇÃO LOCAL				
Descrição	**Pós-Manifestação**		**Valor Acatado**	
Manutenção do Canteiro	R$ 12.671.660,26	2,27%	R$ 12.671.660,26	2,27%
Adm Local	R$ 68.935.392,68	12,32%	R$ 59.736.587,88	**10,68%**
Total - Adm Local	R$ 81.607.052,93	14,59%	R$ 72.408.248,14	12,95%

Fonte: Produção própria, a partir das planilhas anexadas à manifestação do Responsável

173. Note-se que foi mantida a interpretação original desta unidade técnica pela aplicação dos termos do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário por entendermos que os elementos apresentados pelo Responsável não foram suficientes para afastar esta interpretação.

174. Além disso, considere-se ainda que, no parecer emitido pelo MP/TCU, há um alinhamento integral com o posicionamento desta unidade técnica quanto à aplicabilidade do referido acórdão ao presente caso concreto.

88. Os demais pontos suscitados pelo Consórcio Metrosal em sede de alegações finais de defesa a nosso ver não merecem prosperar.

89. Contestam a limitação dos gastos com administração local, promovida pela unidade técnica com base no referencial constante do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário para obras rodoferroviárias. Alegam que as obras metroviárias diferem substancialmente das obras de rodovias e ferrovias, e que o próprio acórdão paradigmático admite a possibilidade de se aceitar gastos com administração local

maiores do que os percentuais médios, mediante justificativa técnica devidamente fundamentada, que teria sido oferecida pelo Consórcio Metrosal no caso em exame.

90. Em exame das análises constantes dos itens 689 a 695 da instrução à peça 690, verifica-se que os valores apresentados pelo Consórcio Metrosal a título de gastos com administração local e manutenção do canteiro de obras eram bastante superiores ao percentual médio do aludido Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, tendo a unidade técnica encontrado grandes variações, desarrazoadas, entre os valores percentuais dessas rubricas em obras de mesma tipologia no âmbito do Contrato SA-01.

91. Assim, a unidade técnica propôs acolher parte das alegações de defesa do Consórcio quanto a esse ponto. Considerou devido, em função de especificidade do caso concreto, separar da administração local da obra os gastos com manutenção de canteiro - a administração local correspondendo aos gastos com pessoal técnico, administrativo e de apoio, controle tecnológico e equipamentos de proteção individual e coletiva de toda a obra, e a manutenção do canteiro de obras, aos gastos com mão de obra de manutenção e vigilância do canteiro, equipamentos de apoio não incluídos nas composições analíticas de preços unitários, e despesas de consumo, em todas as frentes de serviços -, e acatou, sem ressalva, o valor informado pelo Consórcio para esses gastos, de R$ 9,106 milhões.

92. No tocante à administração local, a Unidade aceitou maiores valores de salário de mão de obra, referentes a empresas de grande porte, para funções afetas à chefia e coordenação da obra, critério a nosso ver adequado e compatível com as práticas empresariais de contratação de mão de obra local para atividades de cunho não gerencial. Optou, ainda, por limitar tais gastos com base no patamar superior de 10,68% preceituado no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, em vez dos percentuais médios antes considerados, de 6,29% (edificações) e 6,99% (demais itens).

93. Por fim, a nosso ver, **a utilização de limites referenciais do** *decisum* **supracitado não configura a alegada aplicação de entendimento superveniente da Corte de Contas a casos pretéritos**, uma vez que seus valores apenas representam os parâmetros médios praticados pelo mercado, obtidos a partir de levantamentos estatísticos de informações de diversos contratos administrativos reais, celebrados pela Administração Pública para a execução de obras públicas. (peça 710, p. 9, grifos nossos)

175. **Conclusão:** Do exposto, conclui-se pelo acatamento parcial dos argumentos manejados nas peças de defesa do Consórcio Metrosal com relação à rubrica Administração Local, resumido no acatamento dos valores relativo à "Operação e Manutenção dos Canteiros" e a aplicação dos termos do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário aos valores relativos à "Administração Local" propriamente dita.

TRANSPORTE DE MATERIAIS: ERRO MATERIAL NA FÓRMULA APLICADA

176. **Alegações:** O Responsável alega que no item 670 da instrução de mérito anterior (peça 690) aponta-se erro do Consórcio na formação do coeficiente de correção da unidade relativa ao transporte de britas e areia, aplicando-se o fator de 0,67m³/ton transportada.

670. já nos casos da Brita e da Areia, há um erro no processamento dos dados, na formação do coeficiente de correção de unidade. Esse coeficiente adequa o custo do transporte, dado no Sicro em t.Km (tonelada x quilômetro), para a unidade de fornecimento desses materiais (m³), sendo o coeficiente correto 0,67 m³/t transportada.

177. A afirmação de que a tonelada transportada equivale a 0,67 m³ estaria correta segundo o Consórcio, mas a sua aplicação estaria errada. Afirma que como se procura o custo para 1m³ do agregado para ser acrescido ao custo do fornecimento (frete), o valor encontrado para o frete de brita é R$ 6,68 e não R$ 2,98 conforme considerado pela unidade técnica.

178. O mesmo raciocínio se aplica ao transporte de areia cujo frete, corretamente considerado, é de R$ 22,59

179. Afirma que o erro teria sido importado na apuração de superfaturamento equivocado e que é necessário que se façam as correções dos preços destes insumos em todas as composições analíticas de preços unitários que os utilizam.

180. A única divergência entre as quatro peças defensórias apresentadas diz respeito ao valor alegado como correto pelo Responsável, que inicialmente aponta para uma diminuição no débito de R$ 1,5 milhão e termina apontando o valor de R$ 5.187.364,33.

31- **O referido erro material importou na apuração de valor equivocado de suposto superfaturamento que monta a aproximadamente R$ 1,5 milhão em desfavor do Consórcio Construtor Metrosal.** Tal montante deve, naturalmente, ser deduzido dos valores apontados pela d. unidade técnica. (peça 709, p. 12, grifos no original)

29. Segundo apurado em estudo técnico, de forma fundamentada, cujos dados estão disponíveis em formato editável, o real impacto no sobrepreço é de **R$ 5.187.364,33** (cinco milhões, cento e oitenta e sete mil, trezentos e sessenta e quatro reais e trinta e três centavos). Trata-se, portanto, de ponto que, per se, seria responsável pela diminuição do superfaturamento indicado pela SeinfraHidroFerrrovia de R$ 52.078.605,12 para R$ 46.891.240,79. (peça 790, p. 12, grifos no original)

181. **Análise:** De plano registre-se que é válido o apontamento da ocorrência de erro material conforme descrito nas peças defensórias.

182. Acata-se, portanto, o argumento de que, com a correção do erro material apontado, o valor unitário do frete dos diversos tipos de brita é de R$ 6,68 e da areia R$ 22,59.

183. Antes de tratarmos do resultado da análise da aplicação desses valores unitários em todas as composições onde são insumos, uma modificação nas CPU além desse custo específico foi detectada. Essas alterações, se consideradas levariam ao valor de R$ 5.187.364,33 apresentado pelo responsável, ou seja, para se chegar ao valor pleiteado foi necessário que fossem feitas alterações nas planilhas além das apontadas como razão para defesa do argumento alegado de erro material exclusivamente nos valores dos fretes, o que foi acatado como descrito acima.

184. Como exemplo, temos em uma das planilhas de CPU representativa das alterações feitas pelo responsável presentes no arquivo “CPU Concretos.xlsx” entregue como parte da última alegação de defesa (peça 790):

Tabela 7: Composição de Preços Unitários - Serviço Usinagem de Concreto 25MPA

		COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO						
Código	Serviço					Especificação		Unidade
AUX.004	USINAGEM P/ CONCRETO - FCK 25 MPA - AC/BC							m3
				Utilização		Custo Operacional		Custo
Código	A-EQUIPAMENTO		Quantidade	Produtivo	Improdutivo	Produtivo	Improdutivo	Horário
E010	Carregadeira de Pneus - cap. 3.3m³ (147 kW)		2,00	0,54	0,46	180,2165	19,6212	212,69
E335	Central de Concreto CIBI UNI-5 180m³/h		1,00	1,00	0,00	356,2581	0,0000	356,26
					CUSTO HORARIO DE EQUIPAMENTO			568,95
Código	B-MÃO DE OBRA SUPLEMENTAR					Quantidade	Salario Base	Custo Horar.
MO-9802	Ajudante Especializado					2,00	6,5591	13,12
MO-9876	Encarregado de Turma					1,00	20,1818	20,18
					CUSTO HORARIO DA MÃO DE OBRA			33,30
					ADIC.MO.FERRAMENTAS MANUAIS %		20,51%	6,83
					CUSTO HORARIO TOTAL DA MÃO DE OBRA			40,13
					CUSTO HORARIO DE EXECUÇÃO			609,08
	PRODUÇÃO DA EQUIPE	149,00			CUSTO UNITÁRIO DA EXECUÇÃO			4,09
Código	C-MATERIAIS				Unidade	Custo	Consumo	Custo Unit.
M604	Aditivo Plastificante e Retardador tipo plastiment				kg	2,0100	0,70	1,41
M704	Areia Média Lavada				m3	40,7900	0,84	34,26
IN-1954	Cimento Portland CP-32 a Granel				kg	0,36	350,00	126,00
					CUSTO TOTAL DE MATERIAIS			161,67
Código	D-OUTRAS ATIVIDADES				Unidade	Custo	Consumo	Custo Unit.
AUX.030	Brita Comercial				m3	54,4200	0,80	43,54
					CUSTO TOTAL DAS ATIVIDADES			43,54
Código	E-TRANSPORTE	UNID	DMT(T)	DMT(P)	DMT(Total)	Custo	Consumo	Custo Unit.
2 S 09 002 91	Areia Média Lavada Comercial	T		9,00	9,00	0,3400	1,44	4,41
2 S 09 002 91	Brita Comercial	T		9,00	9,00	0,3400	1,26	3,86
2 S 09 002 91	Cimento Portland CP-32 a Granel	T		9,00	9,00	0,3000	0,35	0,95
					CUSTO TOTAL DE TRANSPORTE			9,21
CUSTO DIRETO TOTAL:								218,51
LUCRO E DESPESAS INDIRETAS %:		0,00						0,00
PREÇO UNITÁRIO TOTAL DO SERVIÇO:								218,51

Fonte: Planilha "CPU Concretos.xlxs" entregue como anexo à peça 790

185. Essa CPU (Aux.004) alimenta a que compõe o item "Fornecimento e Lançamento de Concreto Usinado Bombeado FCK 25 Mpa" que forma o preço unitário do serviço final, no valor de R$ 297,96 por m³.

Tabela 8: Composição de Preço Unitário - Fornecimento e Lançamento de Concreto Usinado Bombeado FCK 25 Mpa

		COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO						
Código	Serviço					Especificação		Unidade
09.01.01.05	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 Mpa							m3
				Utilização		Custo Operacional		Custo
Código	A-EQUIPAMENTO		Quantidade	Produtivo	Improdutivo	Produtivo	Improdutivo	Horário
					CUSTO HORARIO DE EQUIPAMENTO			0,00
Código	B-MÃO DE OBRA SUPLEMENTAR					Quantidade	Salario Base	Custo Horar.
					CUSTO HORARIO DA MÃO DE OBRA			0,00
				ADIC.MO.FERRAMENTAS MANUAIS %			0,00%	0,00
				CUSTO HORARIO TOTAL DA MÃO DE OBRA				0,00
					CUSTO HORARIO DE EXECUÇÃO			0,00
	PRODUÇÃO DA EQUIPE	1,00			CUSTO UNITÁRIO DA EXECUÇÃO			0,00
Código	C-MATERIAIS				Unidade	Custo	Consumo	Custo Unit.
					CUSTO TOTAL DE MATERIAIS			0,00
Código	D-OUTRAS ATIVIDADES				Unidade	Custo	Consumo	Custo Unit.
AUX.004	USINAGEM P/ CONCRETO - FCK 25 MPA - AC/BC				m3	218,51	1,05	229,43
AUX.007	LANÇAMENTO MANUAL DE CONCRETO				M3	56,20	1,05	59,01
					CUSTO TOTAL DAS ATIVIDADES			288,44
Código	E-TRANSPORTE	UNID	DMT(T)	DMT(P)	DMT(Total)	Custo	Consumo	Custo Unit.
TP90028	CONCRETO (USINA-APLIC)	T	0,00	9,00	9,00	0,30	3,53	9,52
					CUSTO TOTAL DE TRANSPORTE			9,52
CUSTO DIRETO TOTAL:								297,96
LUCRO E DESPESAS INDIRETAS %:		0,00						0,00
PREÇO UNITÁRIO TOTAL DO SERVIÇO:								297,96

Fonte: Planilha "CPU Concretos.xlxs" entregue como anexo à peça 790

186. Mas, como já afirmado essas planilhas trouxeram modificações além das alegadas como erro material desta unidade técnica. Foram alterados custos unitários e quantidades, além da inclusão de transporte dos insumos para o concreto, como destacado a seguir.

Tabela 9: Composição de Preço Unitário analisado pela Equipe, com destaques aos principais pontos alterados sem relação com o argumento apresentado

COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO								
Código	Serviço					Especificação		Unidade
AUX.003	USINAGEM P/ CONCRETO - FCK 25 MPA - AC/BC:							m3
				Utilização		Custo Operacional		Custo
Código	A-EQUIPAMENTO		Quantidade	Produtivo	Improdutivo	Produtivo	Improdutivo	Horário
EQ-9511	Carregadeira Pneus: Caterpillar: 950H - 3,3 m8 - SICRO ED10		2,00	0,54	0,46	180,21	19,62	212,68
EQ-9923	Central Concreto: CIBt UNI-5 - 180m3 / h - dosadora e misturad		1,00	1,00	0,00	356,26	20,74	356,26
					CUSTO HORARIO DE EQUIPAMENTO			568,94
Código	B-MÃO DE OBRA SUPLEMENTAR					Quantidade	Salario Base	Custo Horar.
MO-9801	Ajudante - Sindicato categ: AJ					2,00	6,34	12,68
MO-9876	Encarregado de turma - Sicro T501					1,00	20,19	20,19
					CUSTO HORARIO DA MÃO DE OBRA			32,87
				ADIC.MO.FERRAMENTAS MANUAIS %			0,21	6,74
				CUSTO HORARIO TOTAL DA MÃO DE OBRA				39,61
					CUSTO HORARIO DE EXECUÇÃO			608,55
	PRODUÇÃO DA EQUIPE	149,00			CUSTO UNITÁRIO DA EXECUÇÃO			4,08
Código	C-MATERIAIS				Unidade	Custo	Consumo	Custo Unit.
IN-0028	Areia Média				m8	40,79	0,47	19,17
IN-0030	Aditivo Plastificante e Retardador tipo plastiment				kg	2,01	1,17	2,35
IN-1954	Cimento Portland CP-32 a Granel - Sicro M201 - (CF)				kg	0,47	345,05	162,17
					CUSTO TOTAL DE MATERIAIS			183,69
Código	D-OUTRAS ATIVIDADES				Unidade	Custo	Consumo	Custo Unit.
AUX.030	BRITA COMERCIAL				m8	54,44	0,59	32,12
					CUSTO TOTAL DAS ATIVIDADES			32,12
Código	E-TRANSPORTE	UNID	DMT(T)	DMT(P)	DMT(Total)	Custo	Consumo	Custo Unit.
					CUSTO TOTAL DE TRANSPORTE			0,00
CUSTO DIRETO TOTAL:								219,89
LUCRO E DESPESAS INDIRETAS %:		24,61						54,11
PREÇO UNITÁRIO TOTAL DO SERVIÇO:								274,00

Fonte: Produção própria, a partir dos dados fornecidos pelo Responsável (peça 827, p. 67)

187. Antes que se alegue que não foram considerados todos os valores relativos aos transportes, seguindo-se a metodologia do Sicro há dois elementos a considerar nesses casos com produção centralizada de concreto, o transporte do fornecedor à Usina, o frete onde havia o erro material, e o transporte do concreto entre a usina e o ponto de aplicação que, como pode ser visto no exemplo abaixo, foi adequadamente considerado na formação da CPU do serviço “Fornecimento e Lançamento de Concreto Usinado Bombeado FCK 25 Mpa”.

Tabela 10: Composição de Preço Unitário analisado pela Equipe - Fornecimento e Lançamento de Concreto Usinado Bombeado FCK 25 Mpa

COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO								
Código	Serviço					Especificação		Unidade
03.01.01.04	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA							m3
				Utilização		Custo Operacional		Custo
Código	A-EQUIPAMENTO		Quantidade	Produtivo	Improdutivo	Produtivo	Improdutivo	Horário
					CUSTO HORARIO DE EQUIPAMENTO			0,00
Código	B-MÃO DE OBRA SUPLEMENTAR					Quantidade	Salario Base	Custo Horar.
					CUSTO HORARIO DA MÃO DE OBRA			0,00
				ADIC.MO.FERRAMENTAS MANUAIS %			0,00	0,00
				CUSTO HORARIO TOTAL DA MÃO DE OBRA				0,00
					CUSTO HORARIO DE EXECUÇÃO			0,00
	PRODUÇÃO DA EQUIPE	1,00			CUSTO UNITÁRIO DA EXECUÇÃO			0,00
Código	C-MATERIAIS				Unidade	Custo	Consumo	Custo Unit.
					CUSTO TOTAL DE MATERIAIS			0,00
Código	D-OUTRAS ATIVIDADES				Unidade	Custo	Consumo	Custo Unit.
AUX.003	USINAGEM P/ CONCRETO - FCK 25 MPA - AC/BC:				m3	219,89	1,05	230,88
AUX.042	BOMBEAMENTO DE CONCRETO COM LANÇAMENTO:				M3	39,19	1,05	41,15
					CUSTO TOTAL DAS ATIVIDADES			272,03
Código	E-TRANSPORTE	UNID	DMT(T)	DMT(P)	DMT(Total)	Custo	Consumo	Custo Unit.
TP90028	CONCRETO (USINA-APLIC)-SICRO 1 A 00 002 50	t	2,00	7,00	9,00	0,76	3,53	24,12
					CUSTO TOTAL DE TRANSPORTE			24,12
CUSTO DIRETO TOTAL:								296,15
LUCRO E DESPESAS INDIRETAS %:		24,61						72,88
PREÇO UNITÁRIO TOTAL DO SERVIÇO:								369,03

Fonte: Produção própria, a partir dos dados fornecidos pelo Responsável (peça 827, p. 39)

188. Apenas como registro, no caso explicitado para o valor desta CPU, com BDI conforme modelo de custo adotado em todo esse trabalho, tem-se os valores de R$ 371,28/m³ segundo o Consórcio, e de R$ 369,03/m³ nos cálculos desta unidade técnica, já corrigido o erro material acatado.

189. Na sequência foi verificada a aplicação desses valores nas planilhas que calculam os preços por elemento orçamentário, iniciando-se com o resumo apresentado pelo Responsável.

Tabela 11: Resumo das CPUs de Concretos elaborada pelo Consórcio Metrosal

RESUMO DAS CPUs DE CONCRETOS										
F		10	15	20	25	30	35	40	50	60
Concreto para Fundação	Proposto			284,08	294,63					
	Adotado			**264,75**	**275,30**					
Concreto Usinado Magro	Proposto	255,36								
	Adotado	**259,18**		**264,75**						
Concreto Usinado Comercial para Fundações	Proposto			268,96						
	Adotado			**340,27**						
Concreto Usinado Comercial Bombeado	Proposto									
	Adotado		**290,00**	**305,67**	**329,18**	**359,12**				
Concreto Usinado Comercial com Lançamento	Proposto									
	Adotado		**323,82**	**340,27**	**364,96**	**396,40**				
Concreto Usinado Bombeado	Proposto		326,36	340,73	351,28	300,48		376,02		
	Adotado		**250,63**	~~284,73~~	**275,30**	**280,90**		**299,66**		
Concreto Usinado Lançamento Manual	Proposto	255,36		340,73	351,28					
	Adotado	**259,18**		~~287,41~~	**297,96**					
Concreto Estrutural Usinado Bombeado	Proposto			340,73	351,28	300,48	310,46	376,02	425,05	399,81
	Adotado			**264,75**	**275,30**	**280,90**	**290,77**	**299,66**	**348,43**	**379,66**
Concreto Projetado Via Úmida com Fibras (Panos Verticais)	Proposto				975,96					
	Adotado				**900,60**					
Concreto Projetado Via Úmida com Fibras (Panos Horizontais)	Proposto				973,99					
	Adotado				**788,98**					
Concreto Projetado Via Úmida (Panos Horizontais)	Proposto				975,96					
	Adotado				**504,12**					
Concreto Projetado Via Úmida (Panos Verticais)	Proposto				623,05					
	Adotado				**569,59**					
Concreto Projetado Via Úmida	Proposto				623,05					
	Adotado				**569,59**					
Concreto Projetado Via Seca (Panos Horizontais)	Proposto				669,64					
	Adotado				**548,05**					

Fonte: Planilha "CPU Concretos.xlxs" entregue como anexo à peça 790

190. No resumo apresentado pelo Responsável aparece o valor de R$ 275,30/m³ para o serviço em questão, diferente do valor calculado. E, nas planilhas dos elementos orçamentários, os valores considerados são valores diferentes desses, não fundamentados, e superiores ao valor de R$ 371,28/m³ da CPU como pode ser visto abaixo (trechos extraídos das planilhas).

Tabela 12: Valores para Fornecimento de Concretos utilizados pelo Consórcio Metrosal

VIA EM ELEVADO FONTE NOVA					
ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDA	PREÇO UNITÁR	PREÇO TOTAL
03.01.01.04	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	647,43	514,90	333.361,71
VIA EM ELEVADO BONOCÔ 1					
ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDA	PREÇO UNITÁR	PREÇO TOTAL
03.01.01.04	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	857,21	415,47	356.145,04
VIA EM ELEVADO ACESSO NORTE					
ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDA	PREÇO UNITÁR	PREÇO TOTAL
09.01.01.05	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	824,42	514,90	424.493,86
09.01.02.07	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	86,53	514,90	44.554,30
VIA EM ELEVADO RETIRO					
ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDA	PREÇO UNITÁR	PREÇO TOTAL
04.01.01.04	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	146,20	415,47	60.741,71
04.01.02.06	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	46,11	415,47	19.157,32

VIA SUBTERRÂNEA					
ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDA	PREÇO UNITÁR	PREÇO TOTAL
09.01.01	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	1.269,76	514,90	653.799,42
09.02.03	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	564,16	514,90	290.485,98
ESTAÇÃO LAPA					
ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDA	PREÇO UNITÁR	PREÇO TOTAL
5.01.02	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	171,14	510,93	87.440,56
06.02	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	36,48	510,93	18.638,73
ESTAÇÃO PÓLVORA					
ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDA	PREÇO UNITÁR	PREÇO TOTAL
08.02.02.11	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	6.081,68	510,93	3.107.312,76
16.02.06	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	39,38	510,93	20.120,42
22.09	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	8,09	510,93	4.133,42
ESTAÇÃO JUÁ					
ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDA	PREÇO UNITÁR	PREÇO TOTAL
3.10	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 25 MPA	m3	797,00	514,90	410.375,30

Fonte: Extratos das planilhas de formação dos preços dos Elementos Orçamentários entregues como anexo à peça 790.

191. Analisando as planilhas apresentadas e aplicando-se às planilhas utilizadas nos cálculos que fundamentam esta instrução exclusivamente as correções dos custos destes insumos em todas as composições analíticas de preços unitários que os utilizam, chega-se a uma **redução de R$ 871.482,12** no débito imputado ao responsável.

192. **Conclusão:** Cabe razão ao responsável quanto à existência de erro material no cálculo do valor unitário do frete aplicável aos insumos brita e areia, sendo que, aplicando-se essa correção em todas as composições analíticas que utilizam tais insumos determina-se uma redução no valor do débito do responsável de R$ 871.482,12.

PRÉ-LAJES: LIMITAÇÃO DA TAXA DE ARMADURA DE PRÉ-LAJES

193. **Alegações:** Com a argumentação deste item, o responsável se insurge quanto à aplicação de limite à quantidade de aço refletido na taxa de armadura da pré-laje de 136,285 kg/m³, número obtido a partir da aplicação da taxa de armadura máxima total de 4% de acordo com a NBR 6118:2003, aos valores apresentados pelo Responsável nos memoriais de cálculo apresentados para o conjunto de placas que compõem o grupo de peças não estruturais a serem içadas com peso menor que 40t.

194. Alega que as taxas aplicadas são decorrentes das informações contidas na documentação *as-built* apresentada e que não cabe ao Tribunal promover alterações nesta documentação sem afastá-la e aos serviços efetivamente realizados.

195. Além disso argumenta que a referida Norma é voltada a obras simples, como edificações, e que não se aplica integralmente às obras metroferroviárias por força do seu item 1.5:

1.5. No caso de estruturas especiais, tais como de elementos pré-moldados, pontes e viadutos, obras hidráulicas, arcos, silos, chaminés, torres, estruturas off-shore, ou em que se utilizam técnicas construtivas não convencionais, tais como formas deslizantes, balanços sucessivos, lançamentos progressivos e concreto projetado, as condições desta Norma ainda são aplicáveis, devendo no entanto ser complementadas e eventualmente ajustadas em pontos localizados, por Normas Brasileiras específicas. (NBR 6118:2003 e peça 790, p. 24)

196. E finaliza:

67. Desse modo, o **Consórcio**, à luz dos projetos *as built*, **requer** a revisão das taxas de armadura da pré-laje, propondo-se as devidas alterações no orçamento referencial definitivo, conforme constam em estudo apresentado pela Proficenter. (peça 790, p. 24)

197. **Análise:** De pronto é imperioso reconhecer que cabe revisão no posicionamento desta unidade técnica quanto à taxa de aço de armadura nas pré-lajes, mas, frise-se que **tal análise não advém dos argumentos apresentados**.

198. O argumento apresentado, de que o raciocínio quanto à aplicação do limite de 136,285 kg/m³ de concreto armado determinado com base na NBR 6118:2003 não se aplicaria ao presente caso por força do item 1.5 da mesma norma, é um argumento falho, no momento em que se reconhece, como mencionado na instrução de mérito anterior (peça 690), que essas peças não são tipicamente peças estruturais, mas pré-moldados com função específica ligada ao processo de concretagem do tabuleiro dos elevados.

199. Nessa linha, por não serem estruturais, não há motivo para não se aplicar o limite, como dantes considerado.

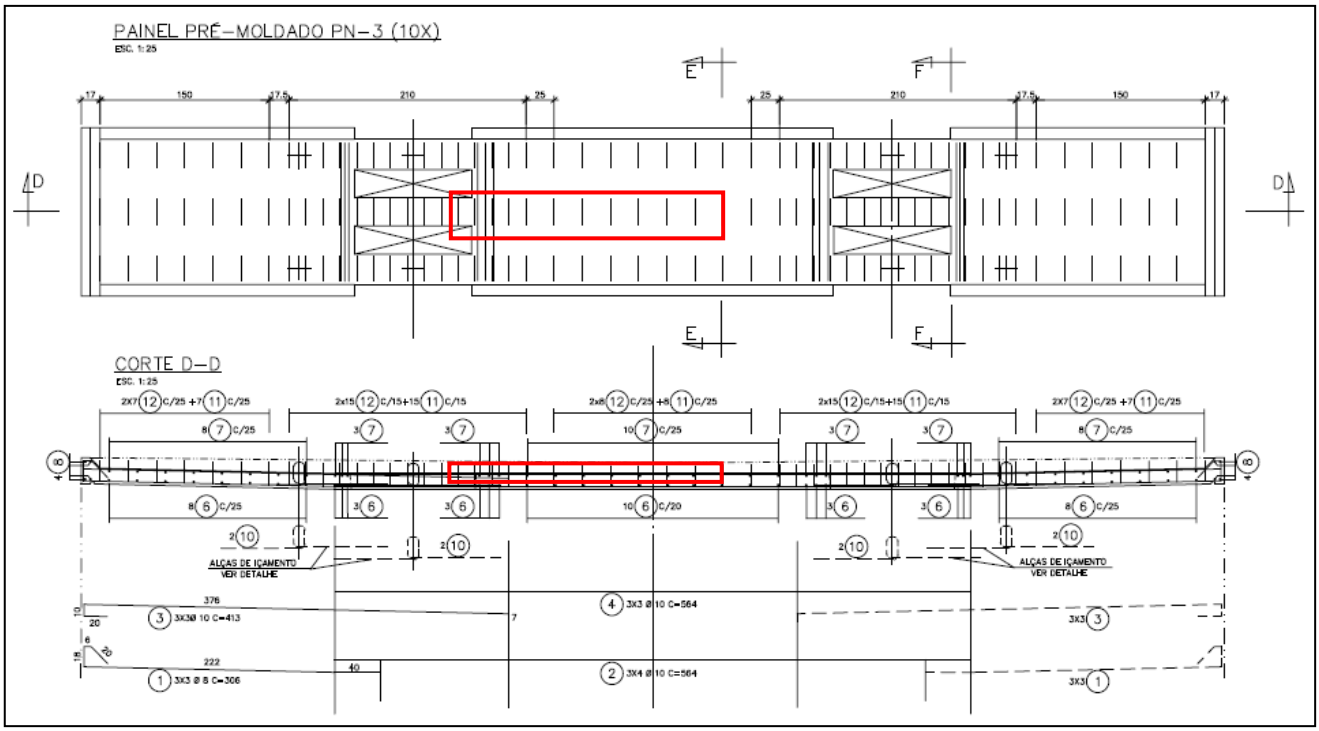
200. À parte dos argumentos apresentados nas peças acostadas aos autos, esta unidade técnica foi procurada pelos representantes do responsável, que, em reunião de conhecimento do Gabinete do Ministro-Relator, informaram, sem muita ênfase e verbalmente, que o projeto estrutural, ao contrário, considerava a integração da armadura das pré-lajes à armadura da peça final do tabuleiro, levando a taxa de aço do conjunto a ter comportamento integrado, levando à aplicabilidade do item 1.5 da norma.

201. Baseado nessa informação verbal, esta unidade técnica voltou a verificar os projetos em AutoCAD (arquivos.dwg) que foram entregues pela responsável como parte do pacote de informações analisados e que culminaram na instrução de mérito anterior (peça 690).

202. Assim, em função de darmos atenção a todos os aspectos levantados pelo responsável, ao verificarmos os projetos das armaduras foi constatado que essas armaduras contemplavam alças em suas estruturas que permitem a integração dos esforços entre as duas partes formando um elemento estrutural único, a saber: as pré-lajes em peças pré-moldadas e os tabuleiros moldados *in loco*, como pode ser constatado nas figuras a seguir, extraídas dos projetos apresentados, cabendo à estrutura como um todo a aplicação do item 1.5 da NBR 6118:2003.

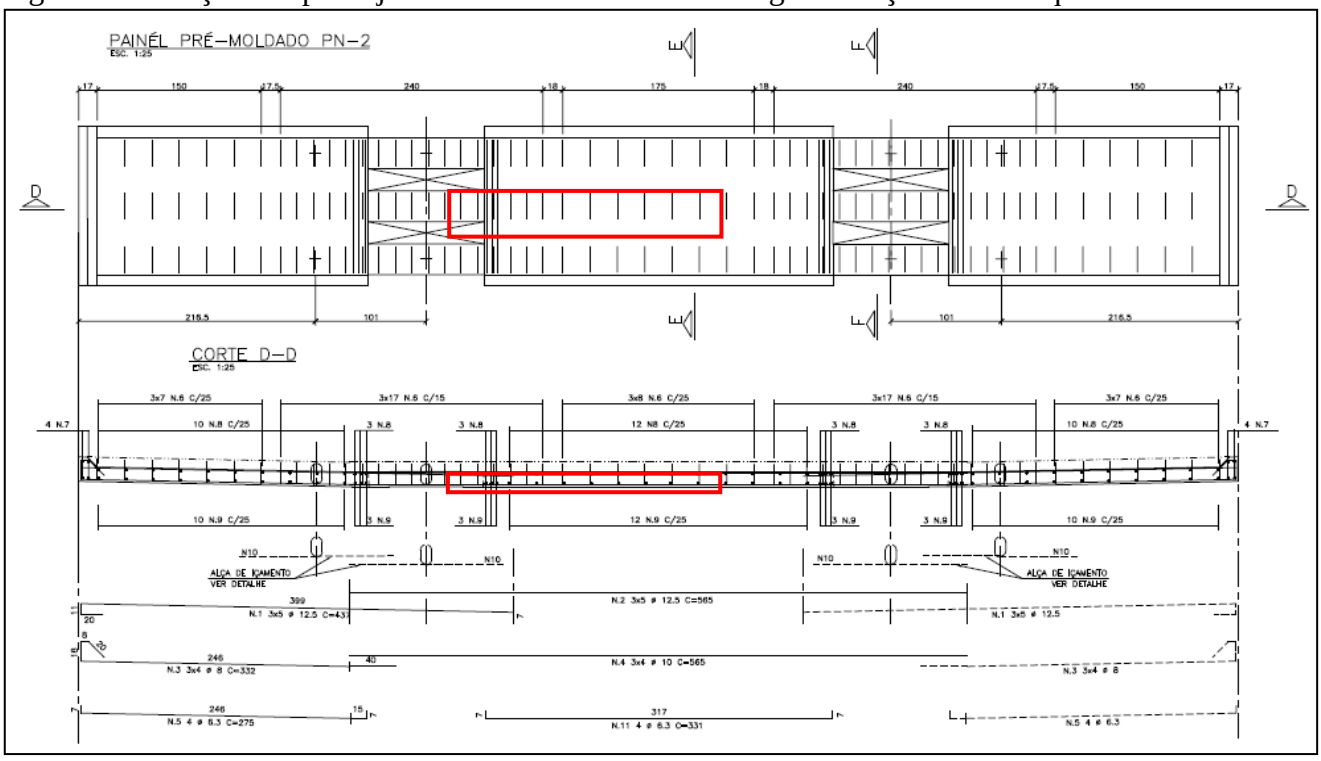
203. Destaque-se que, ao retornarmos às planilhas para efetuar as correções pertinentes foi detectado que os links entre as planilhas que traziam, para o orçamento de cada estrutura em questão, as quantidades de aço das pré-lajes, foi encontrado que esses links, contrariamente ao texto dos itens 641 a 643 da instrução de mérito anterior (peça 690), levavam aos cálculos as quantidades informadas pelo Responsável presentes nos *as builts*, não cabendo nesse momento nenhuma correção.

Figura 2: Armação das pré-lajes do Elevado Fonte Nova com algumas alças em destaque



Fonte: Projeto fornecido pelo Responsável - Prancha DE-LP.05.EL/E.EC3-024

Figura 3: Armação das pré-lajes do Elevado BR-324 com algumas alças em destaque



Fonte: Projeto fornecido pelo Responsável - Prancha DE-LP.13.EL/E.EC3-028

Tabela 13: Extrato da planilha orçamentária do Elevado Fonte Nova

VIA EM ELEVADO FONTE NOVA							
ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDA	PREÇO UNITÁR	PREÇO TOTAI	PU RETROAGID	PT RETROAGID
03.06	PREMOLDADOS DO TABULEIRO						
03.06.01	FORNECIMENTO, CORTE, DOBRA E COLOCAÇÃO DE AÇO CA-50	Kg	67.298,00	7,09	477.142,82	2,87	193.467,94
03.06.02	FORNECIMENTO, CORTE,E COLOCAÇÃO DE AÇO CP190	Kg	3.528,00	6,65	23.461,20	2,70	9.512,85
03.06.03	FORMAS METÁLICAS	m2	5.840,99	13,32	77.801,94	5,40	31.546,49
03.06.05	FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DE CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 35MPA	m3	557,62	403,99	225.272,90	163,81	91.341,80
03.06.06	LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS < 40 T COM GUINDASTE	un	294,00	72,18	21.220,92	29,27	8.604,48
03.06.07	MOVIMENTAÇÃO COM EMPILHADEIRA E ESTOCAGEM DE PLACAS PRÉ-MOLDADAS	M3	557,62	4,79	2.671,00	1,94	1.083,01
03.06.08	CARGA DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS EM CAMINHÃO CARROCERIA COM MUNCK	m3	557,62	86,89	48.451,60	35,23	19.645,76
03.06.09	DESCARGA DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS EM CAMINHÃO CARROCERIA COM MUNCK	m3	557,62	86,89	48.451,60	35,23	19.645,76
03.06.10	TRANSPORTE DE PEÇAS PRÉ-MOLDADAS EM CAMINHÃO CARROCERIA COM MUNCK	unidXK	500,00	0,95	475,00	0,39	192,60
	SUBTOTAL - PARTE VARIÁVEL				3.663.974,92		1.485.638,36
	SUBTOTAL - PARTE FIXA				14.580.630,98		5.912.034,10
	TOTAL - ORÇAMENTO REVISADO - VIA EM ELEVADO FONTE NOVA				18.244.605,90		7.397.672,45

Fonte: Produção Própria, utilizada na Instrução de Mérito Anterior

Tabela 14: Quantificação dos componentes das lajes do tabuleiro do Elevado Fonte Nova

Placas premoldadas do tabuleiro Elev. Fonte Nova		
Quant.	294,00	unid.
Formas	5.840,99	m2
Concreto 30Mpa	557,62	m3
Aço CA-50	67.298,00	kg
Aço CP-190	3.528,00	kg

ref. DE-LP.05.EL/E.EC4-002			
vão	PN-1	PN-2	PN-3
total	266	18	10

Formas ref. DE-LP.05.EL/E.EC4-002					
placa	seção transversal	comprimento	area (m2)	quant.	total
PN-1	1,9593	10,14	19,8673	266	5284,702
PN-2	1,9593	10,14	19,8673	18	357,6114
PN-3	1,9593	10,14	19,8673	10	198,673
volume geral para todos os vãos			5840,987		

Concreto 35Mpa ref. DE-LP.05.EL/E.EC4-002					
placa	quant.	volume unit.	volume total		
PN-1	266	1,91	508,06		
PN-2	18	1,77	31,86		
PN-3	10	1,77	17,7		
volume geral para todos os vãos			557,62		
concreto 30 Mpa					

Aço ref. DE-LP.05.EL/E.EC3-024					
placa	quant.	aço CA50 (unitario) (kg)	aço cp190-rb (unitario) kg	aço CA50 (total) (kg)	aço cp190-rb (total) kg
PN-1	266	229,00	12,00	60.914,00	3.192,00
PN-2	18	228,00	12,00	4.104,00	216,00
PN-3	10	228,00	12,00	2.280,00	120,00
total				67.298,00	3.528,00

Fonte: Extrato da planilha "quantificação laje tabuleiro" fornecida pelo Responsável

204. **Conclusão:** Baseado nos fatos levantados durante as análises, conclui-se que os argumentos pelo uso das taxas de aço constantes nos projetos *as built* devem ser acatados devendo ser utilizado, nas planilhas de cálculo dos preços dos elementos orçamentários "Elevados", as quantidades originais desses elementos específicos. Relembre-se que as quantidades utilizadas na realidade já são as preconizadas pelo Responsável, não gerando, portanto, efeito quanto ao valor calculado do débito.

COMPOSIÇÕES DE CONCRETO E AÇO: EXISTÊNCIA DE PREÇOS UNITÁRIOS DIFERENTES PARA OS MESMOS SERVIÇOS

205. **Alegações:** O responsável traz aos autos alegação de que esta unidade técnica não haveria considerado uma distinção entre as modalidades de serviços em função do seu local de execução, o que afetaria os preços considerados de serviços relativos ao fornecimento e aplicação de concretos:

69. O relatório da Proficenter apresentado, e desconsiderado pela d. unidade técnica para a unificação das composições referentes a concreto e aço, detalha extensivamente três situações bem distintas de serviços executados: **trabalhos em superfície, trabalhos subterrâneos** e **trabalhos elevados**. São situações de trabalho que, claramente, interferem na execução de serviços, o que apresenta reflexos na composição final de custos, o que deve ser reconhecido por esse e. Tribunal de Contas da União. Considerar-se um único custo unitário para as três situações, como pretende a SeinfraHidroFerrovia acarreta em uma distorção do custo real da obra como um todo, causando desvio no preço final.

70. Por exemplo, nas composições de preço que envolvem concreto, a estrutura de qualquer uma de suas composições sempre é composta por composições auxiliares. Uma, básica para todas as realidades, representa o custo do concreto conforme o traço definido em projeto. Outras, aquelas que variam conforme os diferentes lançamentos necessários. Assim, a estrutura de cada composição de preços apresentada representa a situação de aplicação do concreto para cada uma das situações pertinentes à realidade da obra, para cada traço. (peça 790, p. 25, grifos no original)

206. Esses itens, presentes com pequenas variações ao longo das peças de defesa, representam a linha de raciocínio adotada pelo responsável em sua alegação. Não consideração do relatório da Proficenter e não diferenciação dos ambientes onde os trabalhos são executados.

207. **Análise:** De pronto, o item abaixo reproduzido da instrução de mérito anterior é um dos explícitos quanto à consideração dos relatórios da Proficenter, na verdade base de todo o estudo e análises perpetradas por esta unidade técnica.

678. Depois de feitas as correções mencionadas nessas CPU específicas, **foi feita uma análise geral do que foi apresentado pelo Responsável no Anexo 02 do seu Relatório Técnico - Comparativo das Composições (peças 651 a 654)**, onde são apresentados os comentários com respeito às alterações propostas inicialmente por esta unidade técnica. (peça 690, p. 125, grifos nossos)

208. As alegações quanto à não diferenciação dos ambientes onde os trabalhos são executados dizem respeito ao afirmado na instrução de mérito anterior nos itens 674 a 681 onde se tratou do assunto, de modo geral e não específico aos concretos e aços.

209. Os exemplos apresentados naqueles itens se referem a concretos e aços, mas, como pode ser destacado do texto da instrução, todos os erros de transporte e de formação das CPUs que levaram a preços diferentes para os mesmos serviços foram identificados e corrigidos.

681. É importante registrar neste ponto da análise que foi feito um estudo geral sobre o impacto das alterações que foram incorporadas às CPU, resultando na detecção de alteração de valor em TODOS os itens orçamentários, em todas as CPU, seja causado pelas alterações nos custos da mão de obra, seja pelas alterações dos materiais ou equipamentos. (peça 690, p. 126, grifos no original)

210. Como pode ser visto na análise apresentada nos itens de 0 a 0 acima quando da análise do argumento com relação à ocorrência de erro material com relação ao frete de insumos de concretos, não cabe a afirmação de que valores diferentes devem ser adotados para concreto e aço aplicados em "três situações bem distintas de serviços executados: trabalhos em superfície, trabalhos subterrâneos e trabalhos elevados". (peça 790, p. 25).

211. Basta, para tanto, confirmar que o próprio responsável não fez essa diferenciação quando tratando da aplicação dos concretos, ao utilizar, novamente, diferentes preços para o mesmo serviço, na mesma situação.

212. Extraindo-se os valores apresentados no item 0 acima tem-se:

Tabela 15: Resumo dos valores encontrados

Fornecimento e Lançamento de Concreto Usinado Bombeado FCK 25 Mpa	
Via em ELEVADO Fonte Nova	R$ 514,90
Via em Elevado Bonocô 1	R$ 415,47
Via em Elevado Acesso Norte	R$ 514,90
Via em Elevado Retiro	R$ 415,47
Via Subterrânea	R$ 514,90
Estação Lapa	R$ 510,93
Estação Pólvora	R$ 510,93
Estação Juá	R$ 514,90

Fonte: Extratos das planilhas de formação dos preços dos Elementos Orçamentários entregues como anexo à peça 790.

213. **Conclusão:** Assim, ante essas constatações, conclui-se que não podem prosperar esses argumentos que já foram devidamente considerados quando da análise que quedou nas conclusões apresentadas na instrução de mérito anterior (peça 690).

SIEMENS AKTIENGESELLSCHAFT (SIEMENS AG)

214. Por força expressa do item 20.2 do Despacho do Ministro-Relator à peça 716, também foram citadas diretamente as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, que tomaram ciência dos ofícios que lhe foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 809, 810 e 811.

215. A Empresa Siemens AG, como resposta à citação de peça 802, apresentou, tempestivamente, argumentos de defesa próprios (peças 821 a 823) que são devidamente tratados a seguir.

216. **Alegações:** A linha de defesa adotada na peça apresentada pela Empresa Siemens AG se funda integralmente na alegação de que a ela não caberiam imputações resultantes desta Tomada de Contas Especial por suas responsabilidades nos termos do Consórcio a isentariam das condutas que levaram à presença de superfaturamentos no Contrato SA-01.

217. Traz, em corroboração ao seu posicionamento, cinco considerações, que, a seu ver, teriam como resultado a consideração desta Corte de Contas que não caberia imputação à consorciada Siemens AG, pois os itens nos quais foram apontados superfaturamentos não abarcam o escopo da consorciada Siemens AG.

218. De modo resumido, as considerações apresentadas tratam de:

218.1. O escopo do Contrato SA-01: O escopo do Contrato, pela sua abrangência em termos de conhecimento técnico, levou a que as Empresas se consorciassem para que seus conhecimentos específicos, por um lado empresas de construção civil (Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez) e, por outro, empresa especializada no desenvolvimento e fornecimento de sistemas de energia (Siemens AG), fossem, juntos, capazes de atender ao contratado.

218.2. O escopo da Siemens: Restringido à elaboração de projeto e execução das instalações e montagem das subestações e da rede aérea.

218.3. As atividades em que foram apontadas supostas irregularidades não dizem respeito ao escopo da Siemens: As atividades nas quais se aponta superfaturamento "**não foram executadas pela SIEMENS** e, portanto, **não foram objeto de medições emitidas pela SIEMENS** e,

consequentemente, **a SIEMENS não recebeu os valores provenientes das atividades supostamente identificadas como superfaturadas e com sobrepreço**; [...]" (peça 821, p. 5, grifos no original)

218.4. Os alegados valores superfaturados não foram recebidos pela SIEMENS: Um Consórcio não tem personalidade jurídica, mas isso não impede que esse consórcio goze de personalidade judiciária e tenha capacidade de contratar e ser contratado, e, ao se contratar um consórcio o que ocorre é a contratação de cada um dos seus membros, observadas as obrigações assumidas por cada um deles no contrato de consórcio. Afirma a Empresa que "[...] cada consorciada executou atividades específicas e, de forma segregada, recebeu os pagamentos". (peça 821, p. 6-7)

17 - No caso específico da SIEMENS, além das defesas técnicas apresentadas pelo Consórcio Metrosal acerca das deficiências na orçamentação realizada pelo Departamento de Engenharia e Construção do Exército - DEC-EB ("Orçamento DEC-EB"), sobre as quais a SIEMENS sequer possui subsídios para se manifestar já que alheia ao seu escopo de trabalho e, além das defesas jurídicas já apresentadas pelo Consórcio Metrosal, **no caso da SIEMENS há uma particularidade jurídica ímpar**: não há nexo de causalidade entre o alegado dano sofrido pelo Erário, e qualquer conduta da **SIEMENS** uma vez que a SIEMENS **não recebeu qualquer valor pertinente aos pagamentos identificados neste processo, e menos ainda recebeu qualquer pagamento superfaturado, com sobrepreço, ou de qualquer forma indevido**. (peça 821, p. 5, grifos no original)

218.5. É imprescindível a identificação do destinatário que tenha efetivamente recebido pelos serviços apontados como superfaturados e/ou com sobrepreço: A legislação aplicável ao TCU estabelece a responsabilidade solidária de terceiros somente aos que efetivamente receberam benefício indevido ou pagamento superfaturado, ou hajam concorrido para o cometimento do dano apurado (art. 209 do RI/TCU c/c art. 16 da LOTCU).

33 - A **SIEMENS** desconhece a prática de quaisquer das condutas tipificadas acima, e não reconhece quaisquer dos indícios de sobrepreço apontados pela unidade técnica do TCU. Aliás, na medida em que as alegações e indícios de sobrepreço não se referem ao escopo individualizado atribuível à **SIEMENS**, a respeito do qual a **SIEMENS** sequer possui subsídios para apresentar elementos de defesa de mérito, não se vislumbra em que medida lhe caberia a imputação de qualquer infração e sanção administrativa.

34 - Em havendo a imputação de débito e/ou multa para o Consórcio SA-01, o que se admite por amor ao debate, ainda assim, não pode ser imputado à **SIEMENS** qualquer débito relativo às obras civis, e todas as atividades a elas inerentes. A **SIEMENS** não conhece nem reconhece qualquer irregularidade, mas de qualquer modo não participou de nenhuma das atividades cujos pagamentos foram considerados irregulares por esta D. Corte de Contas. (peça 821, p.9, grifos no original)

219. Ao final da apresentação de suas considerações, a Empresa aduz:

41 - Conforme destacado no item 215 acima, os indícios de sobrepreço apontados pela unidade técnica (peça 690) não abarcam o escopo da consorciada SIEMENS. É possível, portanto, identificar no Contrato SA-01 bem como em suas medições e faturamentos realizados em seu âmbito, as atividades executadas pela SIEMENS, sendo de rigor que haja a individualização e segregação dessas informações, de forma a ser imputado à SIEMENS apenas, e tão somente, eventual débito referente a esse escopo, o que não é o caso. (peça 821, p. 10)

220. **Análise:** De pronto destaque-se que embora haja a previsão legal alegada pela Empresa de que o Consórcio Metrosal não tem personalidade jurídica (§ 1º, do art. 278, da Lei 6.404/1976), perante esta Corte de Contas o Consórcio Metrosal (CNPJ 03.756.037/0001-32), mesmo que constituído pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-

02), Construtora Andrade Gutierrez S.A. (CNPJ 17.262.213/0001-94) e Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG) (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã), é o responsável no que se refere às obrigações contratuais e aos atos praticados que levaram às condutas e ao débito apurado nesta TCE, por força do Contrato de Constituição do Consórcio acostado aos autos também na peça 822:

4.1 - As CONSORCIADAS atuarão conjuntamente, sem que haja distinção entre ações e responsabilidades individuais. [...] (peça 822, p. 3)

8.1 - O CONSÓRCIO responderá pela execução do contrato celebrado com a CLIENTE, **ficando as CONSORCIADAS, individual e solidariamente, responsáveis por todos os atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato** incluindo o integral cumprimento do mesmo. (peça 822, p. 5, grifos acrescidos)

221. A própria Empresa traz em sua defesa o reconhecimento de que:

[...] o *consórcio*, como sabido, não tem personalidade jurídica (art. 278, § 1º, Lei 6.404/1976), caracterizando-se por uma comunhão de objetivos e interesses das sociedades que o integram. Não obstante, a ausência de personalidade jurídica não impede que o consórcio goze de personalidade judiciária, e capacidade de contratar e ser contratado. (peça 821, p.5)

222. Por essa mesma "personalidade judiciária" e pelo expresso nas cláusulas do Contrato de Constituição do Consórcio, acima transcritas, perante esta Corte, e neste processo, o Responsável pelas condutas e débitos aqui tratados é unicamente o Consórcio Metrosal (CNPJ 03.756.037/0001-32), e não diretamente as Empresas que o compõe, não cabendo alegações que intentem a divisão de responsabilidades entre as consorciadas, assunto interno ao Consórcio.

223. **Conclusão:** Assim, dado o exposto, conclui-se que não podem prosperar, e ter efeitos sobre as análises e apontamentos feitos no âmbito deste processo de Tomada de Contas Especial, as alegações apresentadas individualmente pela Empresa Siemens AG.

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

224. Dois assuntos devem ser ainda tratados nesta Instrução, embora não diretamente relacionados com as condutas diretamente analisadas nesta Tomada de Contas Especial: (i) análise das implicações dos itens aqui avaliados nas análises que foram perpetradas nos autos do TC-007.162/2006-0, conforme determinado no item 9.2 do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário e (ii) atualização das informações acerca das medidas cautelares e demais garantias prestadas em razão dos acórdãos anteriores deste Tribunal conforme determinado do item 20.5 do Despacho do Ministro-Relator juntado aos autos na peça 716, o que será feito a seguir:

Atendimento ao Item 9.2 do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário

225. No desenrolar dos atos processuais exarados nos presentes autos, e também nos autos do TC-007.162/2006-0, originário desta TCE, algumas determinações foram prolatadas no sentido de trazerem, para análise conjunta nesta TCE, condutas dos responsáveis aqui citados apontadas nesses outros momentos, suas consequências e os elementos apresentados pelos responsáveis nas suas defesas, além de condutas de outros responsáveis também correlacionadas com os atos aqui analisados.

226. Assim, coube, na instrução de mérito anterior (peça 690), análise feita, em complemento à inicial, no sentido de levar também a esses fatos e condutas, as eventuais alterações de posicionamento perante as novas alegações de defesa que venha a alterar as conclusões anteriormente apresentadas.

227. Nos autos do TC-007.162/2009-0, como consequência das análises ali perpetradas, foi exarado o Acórdão 63/2015-TCU-Plenário que analisa instrução de mérito (peça 1.035 do TC-007.162/2006-0) quanto às consequências de atos cometidos por alguns dos responsáveis aqui citados, além de outros envolvidos em atos correlacionados, determinando:

9.2. remeter a análise das razões de justificativa e a eventual aplicação de penalidade aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa** (CPF 033.422.635-04), **Carlos Von Beckerath Gordilho** (CPF 002.366.915-20), **Janary Teixeira de Castro** (CPF 163.535.875-20), **Flávio Mota Monteiro** (CPF 635.036.208-00), **Ruy Sergio Nonato Marques** (CPF 037.221.635-87), **Alberto de Figueiredo Nunes Filho** (CPF 312.700.777-91), e **Sérgio Luiz da Silva Telles** (CPF 537.023.017-04) para a tomada de contas especial - TC-002.588/2009-0 -, em cujo âmbito as respectivas condutas deverão ser avaliadas e dosadas em termos de gravidade, potencial de dano e dano efetivo; (destaques no original)

228. Com relação ao responsável **Ivan Carlos Alves Barbosa** restou caracterizado débito ao erário, o que muda a natureza e a fundamentação da proposta de encaminhamento original (TC-007.162/2006-0).

229. É importante reconhecer que há ligação entre as condutas ali citadas (instrução à peça 1.035 do TC-007.162/2006-0) e as analisadas nesta instrução sendo, portanto, que, em função de ser agora feita proposta de encaminhamento desenhada em torno da existência confirmada de débito de sua responsabilidade, reforçamos que aquelas se colocam como **fatos agravadores para determinação das consequências dos atos perpetrados**.

230. Da análise feita na instrução de mérito anterior (peça 690) com relação ao responsável **Carlos Von Beckerath Gordilho**, por terem sido acatadas as suas alegações de defesa com relação às condutas apontadas nesta TCE (item 728 da peça 690) não se agregou nenhum fato novo ou responsabilidade adicional ao que foi tratado no TC-007.162/2006-0.

231. O d. MP/TCU, em seu parecer de peça 710, nos itens 72 e seguintes, expõe sua concordância com esta unidade técnica no que diz respeito às condutas deste Responsável diretamente analisadas nesta TCE e, com relação às trazidas a esses autos por força do item 9.2 do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, expôs:

74. Bem assim, assinalamos nossa concordância com a proposta de se rejeitarem as razões de justificativa apresentadas por esse gestor, e de se aplicar a ele as sanções alvitradas pela unidade técnica, por ter se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades, enquanto Diretor de Obras da CTS, em especial a ausência de orçamento detalhado e a existência de cláusula lesiva ao interesse público no tocante à medição e pagamento da parte variável do Contrato SA-01.

75. **Dissentimos**, todavia, da proposta de se rejeitar as justificativas desse gestor relativas à omissão em corrigir os indícios de sobrepreço. Isso porque tais irregularidades somente foram apontadas pelo TCU após o fim de sua atuação como Diretor de Obras, por ocasião do levantamento de auditoria realizado em junho de 2006, vez que o escopo das fiscalizações anteriores foi orientado a aspectos formais da licitação e do contrato. O Acórdão 1.453/2006-TCU-Plenário, que determinou a primeira oitiva dos gestores e empresas contratadas acerca dos indícios de sobrepreço verificados, foi prolatado em agosto/2006. (peça 710, p. 9, grifos acrescidos).

232. Dada a força dos fatos, nesse aspecto nos alinhamos ao d. *Parquet*, e concluímos reformar os encaminhamentos dados pelo proposto na peça 1.035 dos autos do TC-007.162/2006-0 no sentido de acatar as justificativas desse gestor relativas à omissão em corrigir os indícios de sobrepreço e por rejeitar as razões de justificativa relativas à omissão quanto a correção tempestiva de irregularidades, enquanto Diretor de Obras da CTS, em especial a ausência de orçamento detalhado e a existência de cláusula lesiva ao interesse público no tocante à medição e pagamento da parte variável do Contrato SA-01.

233. No que diz respeito ao Responsável **Janary Teixeira de Castro**, também cabe, como feito até aqui, uma análise do posicionamento do MP/TCU, em seu parecer de peça 710, sobre as imputações feitas ao Responsável na instrução de mérito anterior (peça 690).

234. Relembrando, apenas para organizar os elementos aqui tratados, é necessário se firmar que com relação ao Responsável Janary Teixeira de Castro há duas situações em análise: (i) a conduta pela qual o Responsável foi citato no âmbito desta TCE referente à aprovação de aditivos com sobrepreço para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00 que foram agregados ao Contrato SA-01; e (ii) as condutas trazidas a esta Tomada de Contas Especial, TC-002.588/2009-0, para análise das razões de justificativa apresentadas à época pelo Responsável nos autos do TC-007.192/2006-0, por força do item 9.2 do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário.

235. As condutas trazidas a esta Tomada de Contas Especial, TC-002.588/2009-0, para análise das razões de justificativa apresentadas à época pelo Responsável nos autos do TC-007.192/2006-0, por força do item 9.2 do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário foram analisadas nos itens 0 a 0 desta instrução

236. Como na análise feita na instrução de mérito anterior (peça 690), não foi detectado nenhum fato novo ou responsabilidade adicional ao que foi tratado no TC-007.162/2006-0, se concluiu que restaria íntegra a proposta de encaminhamento exarada na peça 1.035 do referido processo, portanto, necessária apenas a sua renovação, com as correções pertinentes, considerando-se a relação entre as condutas, neste processo e no TC-007.162/2006-0, no agravamento do expresso na proposta de encaminhamento original:

905. Rejeitar parcialmente as razões de justificativa do Sr. Janary Teixeira de Castro, Presidente de Comissão de Licitação para contratação do projeto básico e posteriormente Membro das Comissões de Licitação SA-01 e SA-12 e Diretor de Obras da CTS de 25/02/2003 a 04/01/2005, CPF 163.535.875-20, da forma como segue:

905.1. Acatar as razões de justificativa a respeito do responsável ter realizado licitação, visando a contratar serviços de elaboração do projeto básico sem, no entanto, exigir a composição dos custos unitários de cada serviço, em flagrante afronta ao art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993.

905.2. Rejeitar as razões de justificativa e declará-lo responsável pelas condutas seguintes, aplicar a pena de multa prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentada pelo art. 268, inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União sem prejuízo de ser reavaliada posteriormente, na já instaurada TCE (TC-002.588/2009-0), em razão de eventual condenação em débito pelos mesmos fatos; declarar, face ao grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443 de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública; e registrar que a responsabilização pelos danos ao erário que são consequentes do aqui tratado está sendo avaliada no âmbito da TCE retro mencionada (TC-002.588/2009-0).

905.2.1. Ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, IX e 7º, I, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem aos contratos SA-01 (obras civis de implantação e sistemas de energia), celebrado com o Consórcio Metrosal (integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens AG) e SA-12 (fornecimento e implantação de sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante), celebrado com o Consórcio Bonfim (integrado pelas empresas MPE - Montagem e Projetos Especiais S.A., Bombardier Transportation Brasil Ltda. E Bombardier Transportation Spain S.A.).

905.2.2. Ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração dos contratos SA-01 e SA-12, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993;

905.3. Rejeitar as razões de justificativa e declará-lo responsável por ter-se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008, em especial quanto à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras (art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993) atinentes aos contratos SA-01 e SA-12 e aplicar a pena de multa prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentada pelo art. 268, inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

905.4. Rejeitar as razões de justificativa e declará-lo responsável por ter-se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008, em especial quanto à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da 'parte variável' do contrato SA-01 e à indícios de sobrepreço observados no contrato SA-01, aplicar a pena de multa prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentada pelo art. 268, inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União; declarar, face ao grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443 de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. (TC-007.162/2006-0, peça 1035, p. 112-113, grifos no original)

237. Mas, dissentindo dessas propostas de encaminhamento o d. *Parquet* traz os seus argumentos nos itens 76 a 78 do seu parecer:

76. Já no que se refere ao Senhor Janary Teixeira de Castro, ouvido em audiência por ter integrado a comissão de licitação para contratação das obras, há evidências de que ele atuou na fase de planejamento da implantação do Metrô de Salvador, no tocante a questões de impacto ambiental e de reassentamento de famílias (peças 192, p. 31, e 193, p. 22 do TC-007.162/2006-0). Todavia, não há nos autos informação precisa acerca de outras atribuições técnicas por ele desempenhadas àquela época que permitam configurar omissão de sua parte, ao não impedir a realização de licitação de projetos eivados de limitações técnicas.

77. Nessa toada, ante a insuficiência da caracterização da conduta irregular atribuída a esse gestor, entendemos que suas razões de justificativa no tocante à realização de certame baseado em projeto básico precário e sem orçamento detalhado adequadamente devem ser acolhidas.

78. Por via de consequência, e ante as ponderações lançadas nos itens 49 a 52 precedentes, entendemos que devem ser acatadas as razões de justificativa desse gestor no tocante à não correção tempestiva de irregularidades no Contrato SA-01, durante o tempo em que atuou como Diretor de Obras. (peça 710, p. 9)

238. Voltando aos autos mencionados se confirma a posição do MP/TCU com relação à responsabilização do Sr. Janary Teixeira de Castro enquanto Presidente da Comissão da Licitação que culminou no Contrato SA-01. A par desta constatação, há hoje firmado nesta Corte o entendimento que à Comissão de Licitação não cabe responsabilização pela presença de elementos, tais como o orçamento e a possibilidade de sobrepreço, que têm sua origem no Termo de Referência, elemento técnico no processo de licitação.

239. Por tais razões e jurisprudência se opta agora pelo alinhamento ao posicionamento do Douto MP/TCU, expresso nos itens 76 e 77 do seu parecer, quanto à sua proposta de acatamento das razões de justificativa apresentadas pelo Responsável no que se refere às condutas apontadas no item 905.2 e subitens da peça 1.035 dos autos do TC-007.162/2006-0 acima transcritas.

240. No que se refere às condutas presentes nos itens 905.3 e 905.4 da mesma peça 1.035, que se relacionam à omissão do Responsável quanto ao cumprimento de determinação desta Corte (Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário) entendemos, *data vênia*, que o entendimento dado pelo d. *Parquet* não é aplicável, haja vista que o item 78 do parecer do MP/TCU busca aplicar, "por via de consequência, e ante as ponderações lançadas nos itens 49 a 52" (peça 710, p. 9) as suas conclusões com relação à

aprovação de aditivos com sobrepreço para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00 ali tratadas, às condutas omissivas arroladas nos mencionados itens 905.3 e 905.4.

241. Assim, mantém-se o entendimento de que restam íntegras as propostas originalmente feitas para o tratamento das condutas omissivas do Responsável e suas consequências, nos termos propostos nos itens 905.3 e 905.4 da peça 1.035 dos autos do TC-007.162/2006-0 sendo, portanto, necessária apenas a sua renovação, com as correções pertinentes, considerando-se a relação entre as condutas, neste processo e no TC-007.162/2006-0, no agravamento do expresso na proposta de encaminhamento original, conforme expresso no item 732 da instrução de mérito anterior (peça 690).

242. Analisadas as alegações apresentadas pelo Responsável e o posicionamento proposto pelo d. *Parquet*, mantém-se a conclusão pelo acatamento parcial das suas alegações, restando não acatadas as alegações quanto às condutas omissivas no que se refere à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008, em especial quanto à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras (art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993); à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da 'parte variável' do contrato SA-01; e à indícios de sobrepreço observados no Contrato SA-01.

243. Já com relação ao responsável **Flávio Mota Monteiro**, por ter se concluído pelo acatamento de suas alegações de defesa, conforme tratado nos itens 0 a 0 acima, restou caracterizado reconhecimento da inexistência do nexo de causalidade que também fundamentava a conclusão que levou à proposta de encaminhamento envolvida na determinação exarada no retromencionado item 9.2 do Acórdão 65/2015-TCU-Plenário, tendo o condão de isentá-lo da responsabilização ali apontada.

244. Finalmente, com relação aos responsáveis **Ruy Sergio Nonato Marques** (CPF 037.221.635-87), **Alberto de Figueiredo Nunes Filho** (CPF 312.700.777-91), e **Sérgio Luiz da Silva Telles** (CPF 537.023.017-04), ao analisarmos o parecer do d. *Parquet*, optamos por nos filiar às conclusões ali expressas e sua fundamentação, acatando as Razões de Justificativas apresentadas por esses Responsáveis.

103. Já no que toca aos Senhores Ruy Sergio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho e Sérgio Luiz da Silva Telles, por terem atuado como membros da comissão de licitação apenas na etapa de recebimento das propostas e julgamento conforme critérios estipulados no edital, pugnamos por que sejam acolhidas as razões de justificativa por eles oferecidas no âmbito do TC-007.162/2006-0, excluindo-os do rol de responsáveis desta TCE. (peça 710, p. 11-12)

MEDIDAS CAUTELARES E DEMAIS GARANTIAS

245. Além desta análise com relação às determinações do item 9.2 do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, há ainda a ser atendido um item do Despacho do Ministro-Relator (peça 716) que determina no seu item 20.5:

20.5. atualize as informações acerca das medidas cautelares e demais garantias prestadas em razão dos acórdãos anteriores deste Tribunal, **incluindo tópico específico** a respeito dessa matéria em seu novo pronunciamento. (peça 716, p. 4, grifo nosso)

246. Note-se que as garantias aqui referidas foram impostas por esta Casa quando do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC-007.162/2006-0 na relatoria do Ministro AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, que em seu item 9.1.1 determina à então Companhia de Transporte de Salvador (CTS) que efetue retenções cautelares com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, em virtude de fundado receio de lesão ao erário e ineficácia de futura decisão de mérito.

247. No item 9.1.3 o mesmo Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário autoriza:

9.1.3.como alternativa à retenção de valores determinada no item 9,1.1, adote uma das seguintes medidas:

9.1.3.1. execute e retenha as garantias oferecidas pelo Consórcio Metrosal (fiança bancária, Banco Bradesco, no valor de R$ 86.352.433,21), e pelas empresas dele integrantes, Camargo Corrêa (fiança bancária, Banco Bradesco, no valor de R$ 4.770.300,00), Andrade Gutierrez (fiança bancária, Banco Santander, no valor de R$ 4.770.300,00), e Siemens (fiança bancária, Banco Bradesco, no valor de R$ 2.593.099,30), até o final do mês de dezembro de 2008, quando vencerão as referidas garantias; ou

9.1.3.2. requeira ao Consórcio Metrosal que estabeleça nova fiança bancária ou outra garantia de alta liquidez dentre aquelas previstas no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/93, no valor de R$ 115 milhões, em garantia ao contrato SA - 01, revestidas de abrangência suficiente para assegurar o resultado da apuração em curso no Tribunal de Contas da União acerca de eventual dano ao Erário, contendo cláusulas que estabeleçam:

9.1.3.2.1. prazo de validade vinculado à decisão definitiva do TCU da qual não caiba mais recurso com efeito suspensivo;

9.1.3.2.2. reajuste mensal; e

9.1.3.2.3. obrigação de a instituição garantidora, onde for o caso, depositar a garantia nos cofres da União em até 30 (trinta) dias após o trânsito em julgado de eventual acórdão deste Tribunal que condene a empresa a restituir valores;

9.1.3.3. em qualquer caso, os documentos comprovadores da adoção de uma das medidas acima deverão ser imediatamente encaminhados a este Tribunal, para acompanhamento e apreciação;

248. Fazendo um levantamento nos registros e processos que tramitam na Casa tratando das obras do metrô de Salvador, encontra-se o TC-003.896/2009-2, instaurado para monitoramento das determinações e recomendações expedidas nas obras de construção do metrô de Salvador/BA (linha 1), conduzidas pela CTS com recursos repassados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), em tramitação na Secex/BA.

249. Em 12/8/2018, a Secex/BA junta aos autos instrução (peça 903) propondo que seja realizada diligência junto à Companhia de Transporte do Estado da Bahia (CTB), sucessora da CTS, para que esta encaminhe, à Secex/BA, elementos e informações, dentre elas:

s) cópias das garantias oferecidas pelas empresas integrantes do Consórcio Metrosal em contrapartida à liberação dos valores retidos dos pagamentos das medições do Contrato SA01/1999, bem como cópias dos aditamentos destas garantias, cabendo alertar que, em vista da similaridade com o que foi esclarecido no item 9.3 do Acórdão 1.193/2018-TCU-Plenário, referente a garantia de mesma finalidade relativa a outro contrato destinado à Linha 1 do metrô de Salvador/BA, cabe à CTB adotar as providências necessárias que assegurem a validade dessas garantias, mesmo que se encontrem nas mãos da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU;

t) valores atualizados das garantias mencionadas no item anterior, com memórias de cálculos utilizadas na determinação deste valor; (TC-003.386/2009-2, peça 903, p.10-11).

250. Em função da existência desta diligência, efetivada por meio do ofício 1.760/2018-TCU/Secex/BA, de 19/7/2018, cujo prazo de resposta ainda não se completou, opta-se por propor que se aguarde o pronunciamento daquela unidade técnica no lugar de se processar nova diligência.

CONCLUSÕES

251. Serão trazidas para a presente instrução de mérito as conclusões da instrução de mérito anterior, juntada à peça 690, alteradas pelas conclusões aqui tratadas, de modo que, didaticamente, se tenha um **resumo completo das conclusões e encaminhamentos propostos no âmbito desta TCE**.

252. Assim, foram analisadas as novas alegações de defesa apresentadas, em conformidade com o despacho do Exmº Ministro-Relator Augusto Sherman de 19/3/2018 (peça 716), pelos Responsáveis Nestor Duarte Guimarães Neto (CPF 110.289.805-82), Luiz Fernando Tavares Vilar (CPF 020.645.705-78), Paulo Antônio Santos Macedo (CPF 018.163.145-87), Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (CPF 113.611.405-00), Flávio Mota Monteiro (CPF 635.036.208-00), Ivan Carlos Alves Barbosa (CPF 033.422.635-04), Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91), Engevix Engenharia S.A. (CNPJ 00.103.582/0001-31), Noronha Engenharia S.A. (CNPJ 33.451.311/0001-26), o Consórcio Metrosal (CNPJ 03.756.037/0001-32), e as Empresas que o constituem: Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02), Construtora Andrade Gutierrez S.A. (CNPJ 17.262.213/0001-94) e Siemens AG (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã).

253. Além disso, com efeitos de reunir todas as conclusões relativas aos responsáveis arrolados no presente processo, foram trazidas à esta instrução de mérito as conclusões provindas da análise das alegações de defesa apresentadas originalmente pelos responsáveis Carlos Von Beckerath Gordilho (CPF 002.366.915-20), José Geraldo Araújo Teixeira (CPF 048.282.245-72), João Luiz da Silvo Dias (CPF 011.089.806-00), Janary Teixeira de Castro (163.535.875-20), Luiz Roberto Castilho de Souza (CPF 307.616.707-34), Luiz Alfredo Campos Quintanilha (CPF 341.754.907-87), Ruy Sergio Nonato Marques (CPF 037.221.635-87), Alberto de Figueiredo Nunes Filho (CPF 312.700.777-91), Sérgio Luiz da Silva Telles (CPF 537.023.017-04) conforme consignadas na instrução de mérito anterior (peça 690).

254. E, complementando o quadro, foram também incorporadas as análises das conclusões alcançadas pelo MP/TCU expressas em seu parecer à peça 710.

255. Novamente, devido à importância de certos aspectos relevantes nesse processo, antes de resumirmos as conclusões de todas essas análises, cabe relembrar duas conclusões a que se chegou quando da análise que levou à instrução de mérito anterior (peça 690), pois têm importância crucial na determinação da gravidade das condutas e no agravamento das implicações legais de tais condutas.

256. Em primeiro lugar, a partir de consulta às planilhas de preços incluídas no Contrato SA-01 constata-se que o preço contratado compõe-se por uma chamada "Parte Fixa", com preços globais por itens inteiros (Estação, Túnel, Via de Superfície, Via Permanente etc.) aderente ao modelo *turnkey* de contratação, e uma "Parte Variável", **totalmente aderente ao conceito de contrato por preço unitário, visto serem apresentados preços unitários e quantidades a serem medidas pelas quantidades aplicadas e não pelo porcentual de andamento da obra como é de se esperar em um contrato *turnkey***. Daí a conclusão de que **a realidade do contrato difere frontalmente do que se defende**, ou seja, **a contratação NÃO se deu no modelo *turnkey* preconizado e tido como imposto pelo Bird, que, se afirma, não aceitou preços unitários no contrato** levando à conclusão de que os responsáveis envolvidos na definição de modelo de contratação em reuniões com o Bird decidiram, discricionariamente, pela alocação do risco geológico para a Administração, **tendo como efeito a inclusão no contrato dos preços unitários presentes na "Parte Variável" COM a concordância do Bird**. Nota-se que a configuração dos preços constantes no Contrato SA-01 demonstra, irrefutavelmente, que quando houve o interesse de momento de se transferir para a Administração os riscos geológicos do empreendimento, sem que se questione o mérito desta decisão, a equipe responsável pela negociação **soube negociar com o Bird e incluir no contrato preços unitários**, ao arrepio do defendido modelo *turnkey* dito como imposto pelo Bird.

257. Em segundo lugar, conexo a esse tema está também sendo reapresentada argumentação sobre a completude do projeto básico utilizado na licitação que levou ao Contrato SA-01, buscando-se uma injustificada ligação com o fato de o projeto básico ter sido aprovado pelo Bird. Contudo, o projeto básico foi fruto de contrato prévio ao acordo de empréstimo com o Bird e em nada se relaciona com a aplicação do determinado pelo art. 42 da Lei 8.666/1993. Ou seja, a obrigatoriedade de se ter o orçamento detalhado como produto do contrato de elaboração do projeto básico pela TC/BR em nada se conecta com a aprovação pelo Bird, ou mesmo com a contratação da obra com financiamento pelo

Bird, entidade, naquele momento, completamente fora das relações contratuais. Daí a conclusão de que há dois níveis **independentes** de responsabilização, ou seja, as responsabilidades relativas ao recebimento de produto não conforme com a legislação quando do recebimento do produto do contrato com a TC/BR, o que, embora conexo, não é originariamente objeto da presente TCE, e as responsabilidades pelo uso de projeto básico deficiente, sem o orçamento detalhado, quando da licitação que levou ao Contrato SA-01. Na ausência desta referência, que deveria constar do projeto básico mesmo que não explicitamente no contrato, encontra-se o nexo de causalidade entre a conduta dos que participaram na gênese do Contrato SA-01 e o dano total causado ao erário, pois, repisa-se, não disponibilizaram aos futuros gestores que atuaram no contrato, ao arrepio da lei vigente à época, as referências legais necessárias.

258. Quanto à responsabilização dos citados nesta TCE, as propostas **consolidadas** de conclusão, já apresentadas ao longo desta instrução, estão reunidas na tabela a seguir, de modo a facilitar sua apresentação, compilação e a formulação das propostas de encaminhamento.

Tabela 16: Resumo da proposta quanto à responsabilização

Citado	Análise dos Argumentos	Situação
Ivan Carlos Alves Barbosa	Rejeitados	Responsabilizado
Carlos Von Beckerath Gordilho	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
José Geraldo Araújo Teixeira	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
João Luiz da Silvo Dias	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	Acatados Parcialmente	Responsabilizado, à exceção da conduta relativa à designação do representante da CBTU para participação nas negociações com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador.
Flávio Mota Monteiro	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Luiz Fernando Tavares Vilar	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Paulo Antônio Santos Macedo	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Nestor Duarte Guimarães Neto	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Janary Teixeira de Castro	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Luiz Roberto Castilho de Souza	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Luiz Alfredo Campos Quintanilha	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Pedro Antônio Dantas Costa Cruz	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Consórcio Metrosal	Acatados Parcialmente	Responsabilizado, pois os argumentos acatados NÃO AFETAM a responsabilização, mas tão somente o valor do débito
Engevix Engenharia	Rejeitados	Responsabilizada
Noronha Engenharia	Acatados Parcialmente	Responsabilizada pelos efeitos dos preços orçados para itens novos

Fonte: Elaboração própria

259. Complementarmente, em atenção aos termos prolatados nos autos do TC-007.162/2009-0 e em função da análise apresentada nos itens 0 a 0 acima (Considerações Adicionais), as propostas consolidadas de conclusão ali apresentadas estão reunidas na tabela a seguir, de modo a facilitar sua apresentação, compilação e a formulação das propostas de encaminhamento, se somando aos efeitos de responsabilização apontados no item anterior.

Tabela 17: Proposta quanto à análise dos argumentos

Citado	Análise dos Argumentos	Situação
Ivan Carlos Alves Barbosa	Rejeitados	Restou caracterizado débito ao erário, o que muda a natureza e a fundamentação da proposta de encaminhamento original e trazem aos autos fatos agravadores para determinação das consequências dos atos perpetrados
Carlos Von Beckerath Gordilho	Acatados Parcialmente	Em função de novo posicionamento com relação aos encaminhamentos dados pelo proposto na peça 1.035 dos autos do TC-007.162/2006-0, reformá-los no sentido de acatar as razões de justificativa relativas à omissão em corrigir os indícios de sobrepreço e de manter a rejeição das razões de justificativa relativas à omissão quanto a correção tempestiva de irregularidades
Janary Teixeira de Castro	Acatados Parcialmente	Resta íntegra a proposta de encaminhamento exarada na peça 1.035 do processo originário, portanto, necessária apenas a sua renovação, com as correções pertinentes, considerando-se a relação entre as condutas, neste processo e no processo originário (TC-007.162/2006-0), no agravamento do expresso na proposta de encaminhamento original
Flávio Mota Monteiro	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Ruy Sergio Nonato Marques	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Alberto de Figueiredo Nunes Filho	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada
Sérgio Luiz da Silva Telles	Acatados	Isento de Responsabilidade na Conduta citada

260. Mas, antes de passarmos ao resumo das propostas de encaminhamento advindas das conclusões expostas durante esta instrução, cabem novamente algumas considerações sobre a punibilidade dos responsáveis, em função de dados do caso concreto em análise, para verificar a aplicabilidade da prescrição da pretensão punitiva do Estado em cada caso.

261. Como referência para a verificação da aplicabilidade da prescrição da pretensão punitiva, favoravelmente aos responsáveis, dado que quase todos foram chamados em audiência ao longo do andamento do TC-007.162/2006-0, adotamos, para interrupção na contagem dos prazos, a data das primeiras ciências das notificações de audiência ou citação, **respeitadas as condutas aqui apontadas,** ou seja, não se consideram, como data para interrupção dos prazos, mesmo que anteriores às aqui

listadas e consideradas, as datas de ciência das notificações que tenham sido feitas baseadas em condutas distintas das responsabilizadas nesta instrução.

262. A seguir apresentamos um resumo da compilação dessas datas para os responsáveis e condutas aos quais serão propostas determinações:

Tabela 18: Limite de prescrição a partir da ciência da 1ª citação ou 1ª audiência

Responsável	Ciência da 1ª Citação ou 1ªAudiência		Limite da Prescrição (*)
	Data	Peça	
Ivan Carlos Alves Barbosa	12/2/2009	TC-007.162/2006-0, vol. 7, p. 1.680	12/2/1999
Carlos Von Beckerath Gordilho	11/2/2009	TC-007.162/2006-0, vol. 7, p. 1.681	11/2/1999
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	9/4/2014	TC-002.588/2009-0, Peça 474	9/4/2004
Janary Teixeira de Castro	11/2/2009	TC-007.162/2006-0, vol. 7, fls. 1.682	11/2/1999
Consórcio Metrosal	19/3/2013	TC-002.588/2009-0, Peça 215	19/3/2003
Noronha Engenharia	19/3/2013	TC-002.588/2009-0, Peça 231	19/3/2003
Engevix Engenharia	20/3/2013	TC-002.588/2009-0, Peça 217	20/3/2003

Fonte: elaboração própria

(*) Em função da data de ciência, que interrompe a contagem do prazo prescricional, os atos cometidos ANTERIORMENTE à data limite estarão automaticamente prescritos, por já estarem prescritos

263. Considerando a inaplicabilidade da prescrição da pretensão ressarcitória e o universo de condutas aqui analisadas, sob o ponto de vista da aplicabilidade da prescrição da pretensão punitiva do Estado, há claramente quatro conjuntos de condutas, a saber:

263.1. Condutas ligadas à gênese do Contrato SA-01, perpetradas ao longo dos anos de 1996 a 1999, quando houve a assinatura do Contrato SA-01, em 1/10/1999, às quais não se aplica nenhum dos casos de prescrição, seja ressarcitória ou punitiva, exceto com relação ao responsável Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91), a quem se aplica apenas a prescrição da pretensão punitiva:

Tabela 19: Prescrição em relação ao Contrato SA-01

Responsável	Limite da Prescrição	Data de referência da Conduta (Contrato SA-01)	Prescrição
Ivan Carlos Alves Barbosa	12/2/1999	1/10/1999	Não há
Carlos Von Beckerath Gordilho	11/2/1999	1/10/1999	Não há
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	9/4/2004	1/10/1999	Punitiva
Janary Teixeira de Castro	11/2/1999	1/10/1999	Não há

Fonte: Elaboração própria

263.2. Condutas ligadas às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00, CO-H-027/00, assinados respectivamente em 23/7/2003, 27/6/2003, 4/7/2003, 8/5/2003, às quais não se aplica nenhum dos casos de prescrição, seja ressarcitória ou punitiva, exceto com relação ao

responsável Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91), a quem se aplica apenas a prescrição da pretensão punitiva:

Tabela 20: Prescrição em relação às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00, CO-H-027/00

Responsável	Limite da Prescrição	Data de referência da Conduta (Ordem mais antiga)	Prescrição
Ivan Carlos Alves Barbosa	12/2/1999	8/5/2003	Não há
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	9/4/2004	8/5/2003	Punitiva
Janary Teixeira de Castro	11/2/1999	8/5/2003	Não há
Consórcio Metrosal	19/3/2003	8/5/2003	Não há
Noronha Engenharia	19/3/2003	8/5/2003	Não há

Fonte: Elaboração própria

263.3. Condutas ligadas às Ordens de Alteração CO-H-032/00 e CO-H-053/00, assinados respectivamente em 12/6/2006 e 2/6/2006, às quais não se aplica nenhum dos casos de prescrição, seja ressarcitória ou punitiva:

Tabela 21: Prescrição em relação às Ordens de Alteração CO-H-032/00 e CO-H-053/00

Responsável	Limite da Prescrição	Data de referência da Conduta (Ordem mais antiga)	Prescrição
Ivan Carlos Alves Barbosa	12/2/1999	2/6/2006	Não há
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	9/4/2004	2/6/2006	Não há
Consórcio Metrosal	19/3/2003	2/6/2006	Não há
Noronha Engenharia	19/3/2003	2/6/2006	Não há

Fonte: Elaboração própria

263.4. Condutas ligadas ao 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00), assinado em 30/7/2008, às quais não se aplica nenhum dos casos de prescrição, seja ressarcitória ou punitiva, restando íntegra a punibilidade dos responsáveis:

Tabela 22: Prescrição em relação à Ordem de Alteração Ordem de Alteração CO-H-056c/00

Responsável	Limite da Prescrição	Data de referência da Conduta (Ordem CO-H-056c/00)	Prescrição
Ivan Carlos Alves Barbosa	12/2/1999	30/7/2008	Não há
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares	9/4/2004	30/7/2008	Não há
Consórcio Metrosal	19/3/2003	30/7/2008	Não há
Engevix Engenharia	20/3/2013	30/7/2008	Não há

Fonte: Elaboração própria

264. Assim, concluídas as análises, resumidamente, propõe-se acatar as alegações de defesa dos responsáveis **José Geraldo Araújo Teixeira** (CPF 048.282.245-72); **João Luiz das Silvo Dias** (CPF 011.089.806-00), **Luiz Roberto Castilho de Souza** (CPF 307.616.707-34), **Luiz Alfredo Campos Quintanilha** (CPF 341.754.907-87), **Luiz Fernando Tavares Vilar** (CPF 020.645.705-78), **Paulo Antônio Santos Macedo** (CPF 018.163.145-87), **Nestor Duarte Guimarães Neto** (CPF 110.289.805-82), **Pedro Antônio Dantas Costa Cruz** (CPF 113.611.405-00), **Flávio Mota**

Monteiro (CPF 635.036.208-00), **Ruy Sergio Nonato Marques** (CPF 037.221.635-87), **Alberto de Figueiredo Nunes Filho** (CPF 312.700.777-91) e **Sérgio Luiz da Silva Telles** (CPF 537.023.017-04).

265. Propõe-se, com base nos fatos aqui analisados e nos transferidos para esse processo por força do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, acatar as alegações de defesa do responsável **Carlos Von Beckerath Gordilho** (CPF 002.366.915-20), não se agregando, portanto, nenhum fato novo ou responsabilidade adicional ao que foi tratado no TC-007.162/2006-0 (Acórdão 63/2015-TCU-Plenário), tendo concluído, em função dos argumentos apresentados no parecer do D. MP/TCU, **reformar os encaminhamentos** dados pelo proposto na peça 1.035 dos autos do TC-007.162/2006-0 no sentido de acatar as razões de justificativa desse gestor relativas à omissão em corrigir os indícios de sobrepreço e por rejeitar as razões de justificativa relativas à omissão quanto a correção tempestiva de irregularidades, enquanto Diretor de Obras da CTS, em especial a ausência de orçamento detalhado e a existência de cláusula lesiva ao interesse público no tocante à medição e pagamento da parte variável do Contrato SA-01, sujeitando o responsável à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 268, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, pelas razões expostas, individualmente, durante o exame técnico acima exposto.

266. Propõe-se, baseado nos fatos aqui analisados e nos transferidos para esse processo por força do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, acatar as alegações de defesa do responsável **Janary Teixeira de Castro** (CPF 163.535.875-20), isentando-o de responsabilização com relação ter aprovado aditivos com sobrepreço para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00, e, portanto, não se agregando nenhum fato novo ou responsabilidade adicional ao que foi tratado no TC-007.162/2006-0 (Acórdão 63/2015-TCU-Plenário), e, com relação às razões de justificativa apresentadas nos autos do TC-007.172/2006-0, acatar as razões de justificativa por ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário e sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra e por rejeitar as razões de justificativa quanto às condutas omissivas no que se refere à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008, em especial quanto à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras (art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993); à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da 'parte variável' do contrato SA-01; e a indícios de sobrepreço observados no Contrato SA-01, sujeitando o responsável à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 268, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, pelas razões expostas, individualmente, durante o exame técnico acima exposto.

267. Propõe-se o acatamento parcial das alegações de defesa da responsável **Noronha Engenharia S.A.** (CNPJ 33.451.311/0010-17), registrando que, embora claro o dano causado ao erário e clara também a responsabilização desta empresa supervisora pelos efeitos dos preços orçados para itens novos, a determinação do débito de sua responsabilidade quedou-se prejudicada em função da especificidade da conduta e do universo de informações disponibilizadas, razões que não permitem calcular com a necessária segurança e precisão os valores correspondentes aos efeitos causados pelos preços orçados para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00, que foram assinadas ao longo da execução contratual, sujeitando a responsável à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 268, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, pelas razões expostas, individualmente, durante o exame técnico acima exposto.

268. Propõe-se o acatamento parcial das alegações de defesa do **Consórcio Metrosal** (CNPJ 03.756.037/0001-32) e de suas empresas constituintes, a saber, Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02), Construtora Andrade Gutierrez S.A. (CNPJ 17.262.213/0001-94) e Siemens AG (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã), contratadas pela CTS por meio do Contrato SA-01 para executar as obras do Metrô de Salvador, que

recebeu indevidamente pagamentos de serviços superfaturados, contrariando os princípios fundamentais expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, configurando enriquecimento sem causa conforme previsto nos arts. 884 a 886, da Lei 10.406/2002 sujeitando-se, assim, a responder pelo dano causado ao erário e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 267 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, pelas razões expostas, individualmente, durante o exame técnico acima exposto, novamente com a ressalva de os argumentos acatados NÃO AFETAM a responsabilização, mas tão somente o valor do débito.

269. Propõe-se, ainda, a rejeição total das alegações de defesa do responsável **Ivan Carlos Alves Barbosa** (CPF 033.422.635-04) sujeitando o responsável a responder pelo dano causado ao erário, à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 267 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e à aplicação concomitante, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, da inabilitação dos responsáveis, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelas razões expostas, individualmente, durante o exame técnico acima apresentado, considerados os agravantes trazidos aos autos desta TCE, com relação à condutas correlatas às aqui analisadas, conforme determinado no Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC-007.162/2006-0.

270. Propõe-se, também, o acatamento parcial das alegações de defesa do responsável **Luiz Otávio Ziza Mota Valadares** (CPF 110.627.386-91), sujeitando o responsável a responder pelo dano causado ao erário, à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 267 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e à aplicação concomitante, nos termos do art. 60 da Lei 8.443 de 16/7/1992, da inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelas razões expostas durante o exame técnico constante desta instrução, contudo, conforme exposto nos itens 0 a 0 desta instrução, face à extinção da punibilidade ante o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, deve-se fazer constar nos assentamentos funcionais do servidor que ele foi incluído no polo passivo de processo de Tomada de Contas Especial, arquivado após julgamento de mérito, em que a conduta apurada e tipificada foi considerada irregular.

271. Propõe-se, também, o acatamento parcial das alegações de defesa do responsável **Engevix Engenharia S.A.** (CNPJ 33.144.940/0001-03) sujeitando o responsável a responder pelo dano causado ao erário e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443 de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 267 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, pelas razões expostas, individualmente, durante o exame técnico constante desta instrução.

272. Complementarmente, propõe-se ainda encaminhar cópia do Acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhado dos respectivos relatório e voto que o fundamentarem à Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex/BA), à Companhia de Transporte do Estado da Bahia (CTB), à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), aos responsáveis cujas alegações de defesa ou razões de justificativa foram nestes autos analisadas, ao Ministério Público da União e à Procuradoria da República no Estado da Bahia e, com fulcro no art. 169, inciso III do Regimento Interno desta Casa.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

273. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

274. Acatar as alegações de defesa dos responsáveis **José Geraldo Araújo Teixeira** (CPF 048.282.245-72); **João Luiz das Silvo Dias** (CPF 011.089.806-00), **Luiz Roberto Castilho de Souza** (CPF 307.616.707-34) e **Luiz Alfredo Campos Quintanilha** (CPF 341.754.907-87). **Luiz Fernando Tavares Vilar** (CPF 020.645.705-78), **Paulo Antônio Santos Macedo** (CPF 018.163.145-87), **Nestor Duarte Guimarães Neto** (CPF 110.289.805-82), **Pedro Antônio Dantas Costa Cruz** (CPF 113.611.405-00), **Flávio Mota Monteiro** (CPF 635.036.208-00), **Ruy Sergio Nonato Marques** (CPF 037.221.635-87), **Alberto de Figueiredo Nunes Filho** (CPF 312.700.777-91) e **Sérgio Luiz da Silva Telles** (CPF 537.023.017-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso

I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas desses responsáveis, dando-lhes quitação plena.

275. Acatar as alegações de defesa do responsável **Carlos Von Beckerath Gordilho** (CPF 002.366.915-20), isentando-o, por inobservância do art. 202, inciso I do Regimento Interno desta Casa, e consequente anulação, por vício formal, da sua citação (peça 185), de responsabilização quanto à conduta pela qual foi citado, ao mesmo tempo em que se deve, por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, reformar os encaminhamentos dados pelo proposto na peça 1.035 dos autos do TC-007.162/2006-0, no sentido de acatar parcialmente as razões de justificativa acostadas aos autos do TC-007.162/2006-0, da forma como segue:

275.1. Acatar as razões de justificativa, isentando-o de responsabilização quanto à ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, inciso IX e 7º, inciso I, e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, e por ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração do Contrato SA-01, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

275.2. Rejeitar as razões de justificativa e declará-lo responsável por ter-se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras (art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993) atinentes ao contrato SA-01 e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada (s) monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

275.3. Rejeitar as razões de justificativa e declará-lo responsável por ter-se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da 'parte variável' do Contrato SA-01 e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada (s) monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

276. Acatar as alegações de defesa do responsável **Janary Teixeira de Castro** (CPF 163.535.875-20), isentando-o de responsabilização com relação ter aprovado aditivos com sobrepreço para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00, ao mesmo tempo em que se deve, por força de determinação do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, não se agregando nesta TCE nenhum fato novo ou responsabilidade adicional sobre os fatos ali tratados, acatar parcialmente as razões de justificativa acostadas aos autos do TC-007.162/2006-0, da forma como segue:

276.1. Acatar as razões de justificativa, isentando-o de responsabilidade por ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário e sem que existisse orçamento detalhado

em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em flagrante afronta ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

276.2. Rejeitar as razões de justificativa e declará-lo responsável por ter-se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras (art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993) atinentes aos contratos SA-01 e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada (s) monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

276.3. Rejeitar as razões de justificativa, declará-lo responsável por ter-se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da 'parte variável' do Contrato SA-01 e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as suas contas; aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada (s) monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; declarar, face ao grande potencial de prejuízo à Administração Pública, a gravidade da conduta e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, aplicar a pena de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

277. Acatar parcialmente as alegações de defesa da responsável **Noronha Engenharia S.A.** (CNPJ 33.451.311/0010-17) e, registrando que, embora claro o dano causado ao erário e clara também a responsabilização desta empresa supervisora pelos efeitos dos preços orçados para itens novos, a determinação do débito de sua responsabilidade quedou-se prejudicada em função da especificidade da conduta e do universo de informações disponibilizadas, razões que não permitem calcular com a necessária segurança e precisão os valores correspondentes aos efeitos causados pelos preços orçados para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00. CO-H-010/00 e CO-H-027/00, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e § 5º, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

278. Acatar parcialmente as alegações de defesa do **Consórcio Metrosal** (CNPJ 03.756.037/0001-32) e de suas empresas constituintes, a saber, Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02), Construtora Andrade Gutierrez S.A. (CNPJ 17.262.213/0001-94) e Siemens AG (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã), contratadas pela CTS por meio do Contrato SA-01 para executar as obras do Metrô de Salvador, declará-lo responsável por receber indevidamente pagamentos de serviços superfaturados, contrariando

os princípios fundamentais expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 configurando enriquecimento sem causa conforme previsto nos arts. 884 a 886, da Lei 10.406/2002, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, condená-lo, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nos anexos, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, com a ressalva de os argumentos acatados NÃO AFETAM a responsabilização pela conduta, mas tão somente o valor do débito:

278.1. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares** pelo débito no valor de **R$ 54.958.144,51**, em valores históricos detalhados nas Tabelas de 1 a 33 e 37 do Anexo I desta instrução;

278.2. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares** pelo débito no valor de **R$ 27.963.511,91**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I desta instrução;

278.3. Solidariamente ao responsável **Engevix Engenharia S.A.** pelo débito no valor de **R$ 3.820.290,83**, em valores históricos detalhados na Tabelas 36 do Anexo I desta instrução.

279. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa** (CPF 033.422.635-04) e declará-lo responsável por aprovar licitação e contrato embasados em projeto básico deficiente, o qual não dispunha, dentre outros elementos, de orçamento detalhado de custos unitários do empreendimento, apresentando apenas valores globais e com sobrepreço, ferindo os arts. 7º, § 2º, incisos I e II, e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, culminando na consumação de superfaturamento do contrato, motivo pelo qual deve responder pelo dano causado ao erário e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do responsável, e condená-lo, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nos anexos, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, e também à aplicação concomitante, nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992, da inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelas razões expostas durante o exame técnico acima exposto, considerados os agravantes trazidos aos autos desta TCE, com relação às condutas correlatas às aqui analisadas, conforme determinado no Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC-007.162/2006-0:

279.1. Solidariamente aos responsáveis **Luiz Otávio Ziza Mota Valadares** e **Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 54.958.144,51**, em valores históricos detalhados nas Tabelas de 1 a 33 e 37 do Anexo I desta instrução;

279.2. Solidariamente aos responsáveis **Luiz Otávio Ziza Mota Valadares** e **Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 27.963.511,91**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I desta instrução.

280. Rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares** (CPF 110.627.386-91) e declará-lo responsável por: (i) anuir aos termos negociados pelo representante da CBTU quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II, e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, e que levou ao acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado (culpa *in vigilando*); e (ii) assinar o termo de Acordo de Empréstimo 4494-BR com o Banco Mundial formalizando sua anuência e materializando os termos negociados pelo representante da CBTU quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II, e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, e que levou ao acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do responsável, e condená-lo, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nos anexos, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, sendo que, conforme exposto nos itens 0 a 0 desta instrução, face à extinção da punibilidade isentando-o da aplicação de sanções, ante o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, deve-se fazer constar nos assentamentos funcionais do servidor que ele foi incluído no polo passivo de processo de Tomada de Contas Especial, arquivado após julgamento de mérito, em que a conduta apurada e tipificada foi considerada irregular:

280.1. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa** e **Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 54.958.144,51**, em valores históricos detalhados nas Tabelas de 1 a 33 do Anexo I desta instrução;

280.2. Solidariamente aos responsáveis **Ivan Carlos Alves Barbosa** e **Consórcio Metrosal** pelo débito no valor de **R$ 27.963.511,91**, em valores históricos detalhados na Tabelas 34 e 35 do Anexo I desta instrução.

281. Acatar parcialmente as alegações de defesa da empresa **Engevix Engenharia S.A.** (CNPJ 00.103.582/0001-31) e declará-la responsável por elaborar proposta orçamentária com elevado sobrepreço utilizada para fundamentar e formalizar o 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00), conduta que acabou por se consumar em superfaturamento, ferindo assim o art. 112 da Lei 11.178/2005 (LDO 2006), o art. 115 da Lei 11.514/2007 (LDO 2008), o art. 109 da Lei 11.768/2008 (LDO 2009), contrariando os princípios fundamentais expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 configurando enriquecimento sem causa conforme previsto nos arts. 884 a 886, da Lei 10.406/2002, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § § 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, condená-la, solidariamente ao responsável **Consórcio Metrosal**, ao pagamento de **R$ 3.820.290,83**, em valores históricos conforme

aposto no item 0 desta instrução, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas nas mencionadas tabelas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

282. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas aqui expressas, caso não atendidas as respectivas notificações aos responsáveis;

283. Encaminhar cópia do Acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhado dos respectivos relatório e voto que o fundamentarem à Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex/BA), à Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB), sucessora da CTS, à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e aos responsáveis cujas alegações de defesa foram nestes autos analisadas.

284. Com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 6º, da Lei 7.345/1985 e com o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser prolatado, acompanhado do Relatório e do Voto, ao Ministério Público da União e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Bahia para adoção das medidas que entenderem cabíveis.

ANEXO I

TABELA RESUMO

TAB	ITEM	CONTEÚDO	MEDIÇÃO			Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)
			Valor Medido (R$)	Valor do Reajuste (R$)	Total da Medição (R$)		
1	1.1	Mobilização	2.854.635,72	168.371,44	3.023.007,16	21,98%	664.549,51
2	1.2	Canteiro de Obras	7.161.632,68	773.488,00	7.935.120,68	21,98%	1.744.382,43
3	1.3	Demolições	3.677.043,63	608.899,81	4.285.943,44	21,98%	942.181,56
4	2.1	Via em Superfície	2.124.069,76	1.203.258,26	3.327.328,02	21,98%	731.448,55
5	3.1	Via em Elevado Fonte Nova	7.116.330,49	1.741.698,45	8.858.028,94	21,98%	1.947.265,91
6	3.2	Via em Elevado Bonocô	12.041.276,51	2.966.277,07	15.007.553,58	21,98%	3.299.119,67
	ADT 8.57-b	Elevado Bonocô 2 e 3 (Remanejamento Rede)					
	ADT 8.58-b	Remanejamento Passarela Av Bonocô					
7	3.3	Via em Elevado Acesso Norte 1	9.867.501,15	1.529.610,08	11.397.111,23	21,98%	2.505.433,93
8	3.4	Via em Elevado Acesso Norte 2	5.977.428,39	943.247,47	6.920.675,86	21,98%	1.521.376,40
9	3.5	Via em Elevado Retiro	1.975.168,90	420.948,40	2.396.117,30	21,98%	526.739,93
10	3.6	Via em Elevado Bahema	1.401.730,34	249.044,66	1.650.775,00	21,98%	362.890,88
11	3.7	Via em Elevado BR-324	10.018.150,78	1.633.773,71	11.651.924,49	21,98%	2.561.449,68
12	3.8	Via em Elevado Juá 1	3.025.053,11	417.062,70	3.442.115,80	21,98%	756.682,42
13	3.9	Via em Elevado Juá 2	2.770.333,61	515.977,62	3.286.311,23	21,98%	722.431,80
14	3.10	Via em Elevado Jaqueira	5.209.906,62	1.180.393,03	6.390.299,65	21,98%	1.404.783,48
15	4.1	Via Subterrânea	24.847.056,64	10.212.100,68	35.059.157,32	21,98%	7.707.075,97
16	5.1	Via Permanente	12.328.099,32	6.081.052,17	18.409.151,49	21,98%	4.046.895,02
17	6.1	Estação Lapa	16.446.534,29	11.827.503,06	28.274.037,35	21,98%	6.215.498,90
	ADT 8.1-b	Obras Civis Adicionais					
	ADT 8.17-b	Salas Técnicas e Operacionais					
18	6.2	Estação Pólvora	18.680.752,25	7.992.862,91	26.673.615,16	21,98%	5.863.677,12
19	6.3	Estação Brotas	5.771.043,39	4.528.253,55	10.299.296,94	21,98%	2.264.100,74
20	6.4	Estação Bonocô	3.059.159,78	2.786.185,38	5.845.345,16	21,98%	1.284.985,80
21	6.5	Estação Acesso Norte	6.901.983,70	3.225.022,50	10.127.006,20	21,98%	2.226.225,96
22	6.6	Estação Retiro	1.023.733,43	253.194,36	1.276.927,79	21,98%	280.707,82
23	6.7	Estação Juá	1.908.358,42	283.760,53	2.192.118,95	21,98%	481.894,85
-	6.8	Estação Pirajá	-	-	-	21,98%	-
24	7.1	Complexo de Manutenção - Infraestrutura	516.938,07	300.444,10	817.382,17	21,98%	179.685,62
25	8.1	Sistema de Energia - Obras Civis	284.045,46	336.618,06	620.663,52	21,98%	136.440,84
26	8.2	Rede Aérea de Tração	208.607,99	252.793,94	461.401,93	21,98%	101.430,27
27	ADT 8.8-b	Retorno da Avenida Bonocô	310.200,00	165.304,59	475.504,59	21,98%	104.530,46
28	ADT 8.24-b	Interferências não Cadastradas	1.209.829,80	664.947,83	1.874.777,63	21,98%	412.133,51
29	ADT 8.28-b	Escadaria do Calabetão (Arqueologia)	508.186,09	326.570,49	834.756,58	21,98%	183.505,05
30	ADT 8.30-b	Proteção Estrutural Cúpula da Piedade	114.476,61	74.361,24	188.837,85	21,98%	41.512,34
31	ADT 8.27-b	Acréscimo de túnel decorrente de modificação na Estação Lapa	4.051.655,01	2.233.748,48	6.285.403,49	8,13%	511.220,08
32	ADT 8.9-b	Cortina do Convento da Lapa	1.945.591,39	946.629,96	2.892.221,35	27,71%	801.486,69
	ADT 8.7-b	Passagem sob a Rua dos Rodoviários (Passagem do Cabula)	766.105,47	421.303,88	1.187.409,35	0,00%	-
33	ADT 8.10-b	Solo Mole - Juá	2.548.135,64	1.391.701,61	3.939.837,25	58,78%	2.315.675,43
37	ADT 8.58-b	Remanejamento Passarela Bonocô	262.421,47	232.167,95	494.589,42	21,98%	108.725,89
SUBTOTAL 1			178.913.175,91	68.888.577,95	247.801.753,86		54.958.144,51

TAB	ITEM	CONTEÚDO	MEDIÇÃO			Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)
			Valor Medido (R$)	Valor do Reajuste (R$)	Total da Medição (R$)		
34	**ADT 8.53-b**	Elevado Bonocô 2 - Obras	36.050.741,98	29.593.575,90	65.644.317,88	**36,02%**	**23.648.113,07**
35	**ADT 8.32-b**	Adicional Brotas	7.555.181,95	6.582.560,75	14.137.742,70	**30,52%**	**4.315.398,84**
SUTOTAL 2			**43.605.923,93**	**36.176.136,64**	**79.782.060,57**		**27.963.511,91**
36	**ADT 8.56-c**	Estação Bonocô – obras civis 1ª fase	4.852.797,07	5.039.204,05	9.892.001,12	**38,62%**	**3.820.290,83**
SUBTOTAL 3			**4.852.797,07**	**5.039.204,05**	**9.892.001,12**		**3.820.290,83**
TOTAIS			**227.371.896,91**	**110.103.918,65**	**337.475.815,55**		**86.741.947,25**

TABELA 1				
CÁLCULO DO DÉBITO - Mobilização (1.1)				
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido				**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**	**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 2 (12/1999)	R$ 1.183.417,78	R$ -	15.03.02	R$ 260.151,45
n. 3 (1/2000)	R$ 337.475,03	R$ -	17.07.00	R$ 74.187,34
n. 4 (2/2000)	R$ 151.409,88	R$ -	21.08.00	R$ 33.284,53
n. 5 (3/2000)	R$ 20.895,93	R$ -	30.08.00	R$ 4.593,57
n. 6 (4/2000)	R$ 12.902,96	R$ -	30.08.00	R$ 2.836,47
n. 7 (5/2000)	R$ 14.387,36	R$ -	05.09.00	R$ 3.162,78
n. 8 (6/2000)	R$ 13.216,96	R$ 1.355,90	14.09.00	R$ 3.203,56
n. 9 (7/2000)	R$ 61.917,05	R$ 7.472,89	02.10.00	R$ 15.254,03
n. 10 (8/2000)	R$ 82.841,53	R$ 9.998,31	02.10.00	R$ 20.409,04
n. 11 (9/2000)	R$ 178.814,38	R$ 21.581,47	14.05.01	R$ 44.053,14
n. 12 (10/2000)	R$ 118.581,57	R$ 14.311,85	14.05.01	R$ 29.214,04
n. 13 (11/2000)	R$ 35.911,32	R$ 4.334,21	14.05.01	R$ 8.847,20
n. 14 (12/2000)	R$ 3.397,01	R$ 409,99	14.05.01	R$ 836,90
n. 16 (02/2001)	R$ 59.119,51	R$ 7.135,25	16.05.01	R$ 14.564,82
n. 17 (03/2001)	R$ 16.728,17	R$ 2.018,96	16.05.01	R$ 4.121,19
n. 19 (05/2001)	R$ 1.370,23	R$ 165,38	16.07.01	R$ 337,57
n. 20 (06/2001)	R$ 13.645,16	R$ 2.416,87	09.08.01	R$ 3.530,93
n. 22 (08/2001)	R$ 275.129,79	R$ 48.731,81	28.09.01	R$ 71.194,69
n. 23 (09/2001)	R$ 273.474,10	R$ 48.438,55	25.10.01	R$ 70.766,26
TOTAIS	**R$ 2.854.635,72**	**R$ 168.371,44**		**R$ 664.549,51**

TABELA 2				
CÁLCULO DO DÉBITO - Canteiro de Obras (1.2)				
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido				**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**	**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 2 (12/1999)	R$ 110.088,62	R$ -	15.03.02	R$ 24.200,85
n. 3 (1/2000)	R$ 517.857,65	R$ -	17.07.00	R$ 113.840,96
n. 4 (2/2000)	R$ 61.088,73	R$ -	21.08.00	R$ 13.429,17
n. 5 (3/2000)	R$ 610.701,06	R$ -	30.08.00	R$ 134.250,79
n. 6 (4/2000)	R$ 294.830,09	R$ -	30.08.00	R$ 64.812,68
n. 7 (5/2000)	R$ 173.254,21	R$ -	05.09.00	R$ 38.086,58
n. 8 (6/2000)	R$ 192.819,80	R$ 19.781,04	14.09.00	R$ 46.736,17
n. 9 (7/2000)	R$ 86.168,76	R$ 10.399,88	02.10.00	R$ 21.228,74
n. 10 (8/2000)	R$ 160.391,93	R$ 19.358,02	02.10.00	R$ 39.514,54
n. 11 (9/2000)	R$ 1.284.395,85	R$ 155.016,30	14.05.01	R$ 316.426,85
n. 12 (10/2000)	R$ 855.414,05	R$ 103.241,63	14.05.01	R$ 210.741,86
n. 13 (11/2000)	R$ 846.791,45	R$ 102.200,95	14.05.01	R$ 208.617,58
n. 22 (08/2001)	R$ 377.375,07	R$ 66.841,80	28.09.01	R$ 97.652,47
n. 23 (09/2001)	R$ 502.173,69	R$ 88.946,51	25.10.01	R$ 129.946,31
n. 24 (10/2001)	R$ 694.506,49	R$ 123.013,07	23.11.01	R$ 179.715,82
n. 25 (11/2001)	R$ 242.736,38	R$ 42.994,20	27.12.01	R$ 62.812,33
n. 39 (01/2003)	R$ 444.751,71	R$ 122.774,60	29.04.03	R$ 124.759,66
n. 40 (02/2003)	R$ (293.712,88)	R$ (81.080,03)	14.07.03	R$ (82.390,95)
n. 66 (04/2005)	R$ 0,02	R$ 0,01	05.07.05	R$ 0,01
TOTAIS	**R$ 7.161.632,68**	**R$ 773.488,00**		**R$ 1.744.382,43**

TABELA 3						
CÁLCULO DO DÉBITO - Demolições (1.3)						
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido						**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**		**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 8 (6/2000)	R$	148.174,44	R$	15.200,95	14.09.00	R$ 35.914,91
n. 10 (8/2000)	R$	13.677,64	R$	1.650,78	02.10.00	R$ 3.369,66
n. 11 (9/2000)	R$	121.731,00	R$	14.691,96	14.05.01	R$ 29.989,94
n. 12 (10/2000)	R$	86.549,06	R$	10.445,78	14.05.01	R$ 21.322,43
n. 13 (11/2000)	R$	254.328,12	R$	30.695,37	14.05.01	R$ 62.656,89
n. 16 (02/2001)	R$	62.689,18	R$	7.566,08	16.05.01	R$ 15.444,26
n. 17 (03/2001)	R$	19.946,56	R$	2.407,39	16.05.01	R$ 4.914,08
n. 22 (08/2001)	R$	199.465,59	R$	35.329,94	28.09.01	R$ 51.615,25
n. 23 (09/2001)	R$	1.256.899,15	R$	222.625,75	25.10.01	R$ 325.244,86
n. 24 (10/2001)	R$	1.090.867,80	R$	193.217,78	23.11.01	R$ 282.281,32
n. 26 (12/2001)	R$	420.739,40	R$	74.522,62	14.01.02	R$ 108.873,75
n. 39 (01/2003)	R$	1.975,66	R$	545,38	29.04.03	R$ 554,20
n. 66 (04/2005)	R$	0,03	R$	0,02	05.07.05	R$ 0,01
TOTAIS	**R$**	**3.677.043,63**	**R$**	**608.899,81**		**R$ 942.181,56**

TABELA 4					
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Superfície (2.1)					
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido					21,98%
Medição	Valor Medido (R$)		Valor do Reajuste (R$)	Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)
n. 17 (03/2001)	R$	53.839,61	R$ 5.523,31	16.05.01	R$ 13.049,79
n. 42 (04/2003)	R$	11.127,12	R$ 2.610,91	16.09.03	R$ 3.020,04
n. 49 (11/2003)	R$	147.216,02	R$ 69.386,09	29.12.03	R$ 47.615,77
n. 50 (12/2003)	R$	219.473,56	R$ 103.442,63	29.12.03	R$ 70.986,86
n. 53 (03/2004)	R$	267.259,85	R$ 125.965,34	26.04.04	R$ 86.442,93
n. 54 (04/2004)	R$	120.620,21	R$ 56.850,91	26.05.04	R$ 39.013,58
n. 55 (05/2004)	R$	33.009,68	R$ 15.558,18	22.06.04	R$ 10.676,70
n. 57 (07/2004)	R$	23.873,40	R$ 13.875,21	31.08.04	R$ 8.298,30
n. 58 (08/2004)	R$	20.889,23	R$ 12.140,81	30.09.04	R$ 7.261,01
n. 59 (09/2004)	R$	3.232,86	R$ 1.878,94	26.01.04	R$ 1.123,73
n. 61 (11/2004)	R$	165.213,85	R$ 96.022,19	22.12.04	R$ 57.427,68
n. 62 (12/2004)	R$	247.351,27	R$ 143.760,41	22.12.04	R$ 85.978,32
n. 63 (01/2005)	R$	404.411,44	R$ 235.043,69	02.03.05	R$ 140.571,81
n. 64 (02/2005)	R$	32.221,89	R$ 18.727,34	08.04.05	R$ 11.200,20
n. 65 (03/2005)	R$	13.482,97	R$ 7.836,29	25.05.05	R$ 4.686,63
n. 66 (04/2005)	R$	52.962,40	R$ 30.781,72	05.07.05	R$ 18.409,52
n. 69 (07/2005)	R$	17.464,95	R$ 12.016,93	31.08.05	R$ 6.481,02
n. 88 (02/2007)	R$	63.979,39	R$ 48.548,82	23.03.07	R$ 24.737,14
n. 89 (03/2007)	R$	42.152,01	R$ 31.985,77	06.06.07	R$ 16.297,75
n. 90 (04/2007)	R$	(642,44)	R$ (487,50)	06.06.07	R$ (248,40)
n. 95 (09/2007)	R$	29.268,52	R$ 24.136,20	14.11.07	R$ 11.739,99
n. 97 (11/2007)	R$	1.959,95	R$ 1.616,27	11.03.08	R$ 786,16
n. 105 (07/2008)	R$	153.702,02	R$ 146.037,81	12.09.08	R$ 65.891,99
TOTAIS	**R$**	**2.124.069,76**	**R$ 1.203.258,26**		**R$ 731.448,55**

TABELA 5						
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elevado Fonte Nova (3.1)						
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido						21,98%
Medição	Valor Medido (R$)		Valor do Reajuste (R$)		Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)
n. 20 (06/2001)	R$	289.540,56	R$	42.938,97	09.08.01	R$ 73.089,18
n. 22 (08/2001)	R$	197.157,50	R$	29.238,53	28.09.01	R$ 49.768,78
n. 23 (09/2001)	R$	165.483,95	R$	24.541,33	25.10.01	R$ 41.773,37
n. 24 (10/2001)	R$	1.186.338,77	R$	175.934,45	23.11.01	R$ 299.469,36
n. 25 (11/2001)	R$	1.410.705,97	R$	209.208,19	27.12.01	R$ 356.106,72
n. 26 (12/2001)	R$	778.671,09	R$	115.477,20	14.01.02	R$ 196.561,16
n. 28 (02/2002)	R$	105.264,08	R$	15.610,70	10.10.02	R$ 26.571,98
n. 34 (08/2002)	R$	47.195,11	R$	12.340,52	13.12.02	R$ 13.087,75
n. 35 (09/2002)	R$	43.881,48	R$	11.474,07	08.01.03	R$ 12.168,84
n. 36 (10/2002)	R$	1.891.233,92	R$	494.517,39	29.04.03	R$ 524.461,17
n. 39 (01/2003)	R$	47.047,13	R$	12.301,82	29.04.03	R$ 13.046,72
n. 40 (02/2003)	R$	11.967,68	R$	3.129,29	14.07.03	R$ 3.318,78
n. 49 (11/2003)	R$	17.243,75	R$	8.221,86	29.12.03	R$ 5.598,12
n. 53 (03/2004)	R$	10.938,20	R$	5.215,36	26.04.04	R$ 3.551,05
n. 56 (06/2004)	R$	39.120,15	R$	23.299,37	27.07.04	R$ 13.721,72
n. 57 (07/2004)	R$	164.690,67	R$	98.087,26	31.08.04	R$ 57.766,63
n. 58 (08/2004)	R$	226.813,21	R$	135.086,50	30.09.04	R$ 79.556,63
n. 59 (09/2004)	R$	147.607,78	R$	87.912,95	26.01.04	R$ 51.774,67
n. 60 (10/2004)	R$	92.189,71	R$	54.906,79	29.11.04	R$ 32.336,31
n. 61 (11/2004)	R$	24.758,94	R$	14.746,05	22.12.04	R$ 8.684,41
n. 62 (12/2004)	R$	42.465,95	R$	25.292,07	22.12.04	R$ 14.895,29
n. 66 (04/2005)	R$	(0,03)	R$	(0,02)	05.07.05	R$ (0,01)
n. 78 (04/2006)	R$	5.919,50	R$	4.338,06	28.04.06	R$ 2.254,93
n. 79 (05/2006)	R$	16.831,96	R$	12.335,18	31.05.06	R$ 6.411,83
n. 81 (07/2006)	R$	27.332,63	R$	21.942,76	31.08.06	R$ 10.832,24
n. 82 (08/2006)	R$	5.353,28	R$	4.297,64	04.09.06	R$ 2.121,57
n. 84 (10/2006)	R$	2.007,48	R$	1.611,61	19.01.07	R$ 795,59
n. 87 (01/2007)	R$	5.610,65	R$	4.504,26	23.02.07	R$ 2.223,57
n. 88 (02/2007)	R$	9.265,30	R$	7.438,23	23.03.07	R$ 3.671,95
n. 89 (03/2007)	R$	18.993,86	R$	15.248,36	06.06.07	R$ 7.527,49
n. 90 (04/2007)	R$	11.118,36	R$	8.925,87	06.06.07	R$ 4.406,34
n. 91 (05/2007)	R$	39.017,20	R$	31.323,19	26.06.07	R$ 15.462,97
n. 92 (06/2007)	R$	6.948,97	R$	5.939,75	02.08.07	R$ 2.833,34
n. 94 (08/2007)	R$	15.287,74	R$	13.067,47	27.09.07	R$ 6.233,34
n. 96 (10/2007)	R$	1.055,21	R$	901,96	28.01.09	R$ 430,25

TABELA 5 (Cont.)				
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elevado Fonte Nova (3.1)				
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido				**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**	**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 103 (05/2008)	R$ 5.765,07	R$ 4.927,80	31.07.08	R$ 2.350,62
n. 107 (09/2008)	R$ 3.191,38	R$ 3.089,76	18.11.08	R$ 1.380,79
n. 108 (10/2008)	R$ 1.029,48	R$ 996,70	12.05.09	R$ 445,42
n. 115 (05/2009)	R$ 720,63	R$ 697,68	21.07.09	R$ 311,79
n. 116 (06/2009)	R$ 566,21	R$ 631,52	27.08.09	R$ 263,30
n. 118 (08/2009)	R$ 0,01	R$ 0,01	01.07.10	R$ 0,00
TOTAIS	**R$ 7.116.330,49**	**R$ 1.741.698,45**		**R$ 1.947.265,91**

TABELA 6						
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elevado Bonocô (3.2+ADT 8.57-b+ADT8.58-b)						
Fator de Superfaturamento sobre o Val						21,98%
Medição	Valor Medido (R$)		Valor do Reajuste (R$)		Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)
n. 20 (06/2001)	R$	490.324,15	R$	72.715,24	09.08.01	R$ 123.773,29
n. 23 (09/2001)	R$	247.920,10	R$	36.766,64	25.10.01	R$ 62.582,86
n. 24 (10/2001)	R$	1.923.309,83	R$	285.227,52	23.11.01	R$ 485.504,12
n. 25 (11/2001)	R$	1.504.011,94	R$	223.045,50	27.12.01	R$ 379.660,09
n. 26 (12/2001)	R$	2.519.993,73	R$	373.715,95	14.01.02	R$ 636.125,97
n. 28 (02/2002)	R$	282.808,07	R$	41.940,54	10.10.02	R$ 71.389,68
n. 31 (05/2002)	R$	482.587,93	R$	71.567,96	13.12.02	R$ 121.820,43
n. 32 (06/2002)	R$	1.710.250,64	R$	447.194,11	11.10.02	R$ 474.272,40
n. 34 (08/2002)	R$	871.687,38	R$	227.927,68	13.12.02	R$ 241.729,05
n. 40 (02/2003)	R$	8.498,95	R$	2.222,29	14.07.03	R$ 2.356,86
n. 41 (03/2003)	R$	35.085,42	R$	9.174,09	27.08.03	R$ 9.729,60
n. 42 (04/2003)	R$	166.056,45	R$	43.420,22	16.09.03	R$ 46.049,39
n. 43 (05/2003)	R$	41.187,23	R$	10.769,58	16.09.03	R$ 11.421,70
n. 49 (11/2003)	R$	29.386,76	R$	14.011,68	29.12.03	R$ 9.540,31
n. 50 (12/2003)	R$	105.474,17	R$	50.290,34	29.12.03	R$ 34.241,81
n. 53 (03/2004)	R$	375.446,65	R$	179.013,86	26.04.04	R$ 121.887,39
n. 54 (04/2004)	R$	133.248,31	R$	63.533,11	26.05.04	R$ 43.258,58
n. 55 (05/2004)	R$	67.697,42	R$	32.278,29	22.06.04	R$ 21.977,72
n. 56 (06/2004)	R$	174.991,24	R$	104.222,12	27.07.04	R$ 61.379,64
n. 57 (07/2004)	R$	20.223,15	R$	12.044,60	31.08.04	R$ 7.093,44
n. 58 (08/2004)	R$	93.009,04	R$	55.394,77	30.09.04	R$ 32.623,70
n. 59 (09/2004)	R$	75.052,28	R$	44.700,00	26.01.04	R$ 26.325,22
n. 60 (10/2004)	R$	65.115,05	R$	38.781,53	29.11.04	R$ 22.839,65
n. 61 (11/2004)	R$	7.496,51	R$	4.464,81	22.12.04	R$ 2.629,46
n. 62 (12/2004)	R$	1.917,71	R$	1.142,16	22.12.04	R$ 672,65
n. 66 (04/2005)	R$	(0,01)	R$	(0,01)	05.07.05	R$ (0,00)
n. 88 (02/2007)	R$	58.838,90	R$	47.236,14	23.03.07	R$ 23.318,54
n. 90 (04/2007)	R$	24.581,58	R$	19.734,21	06.06.07	R$ 9.741,97
n. 91 (05/2007)	R$	43.933,04	R$	35.269,65	26.06.07	R$ 17.411,17
n. 92 (06/2007)	R$	402.168,01	R$	343.760,20	02.08.07	R$ 163.977,86
n. 93 (07/2007)	R$	610,18	R$	521,56	12.09.07	R$ 248,79
n. 94 (08/2007)	R$	16.474,89	R$	14.082,20	27.09.07	R$ 6.717,38
n. 96 (10/2007)	R$	1.046,02	R$	894,10	28.01.09	R$ 426,50

TABELA 6 (Cont.)							
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elevado Bonocô (3.2+ADT 8.57-b+ADT8.58-b)							
Fator de Superfaturamento sobre o Val							**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**		**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**	
n. 107 (09/2008)	R$	22.838,21	R$	22.111,03	18.11.08	R$	9.881,22
n. 108 (10/2008)	R$	4.445,61	R$	4.304,06	12.05.09	R$	1.923,45
n. 109 (11/2008)	R$	1.046,02	R$	1.012,71	21.08.09	R$	452,57
n. 110 (12/2008)	R$	7.496,51	R$	7.257,82	03.06.09	R$	3.243,45
n. 111 (01/2009)	R$	1.917,71	R$	1.856,65	03.06.09	R$	829,72
n. 112 (02/2009)	R$	2.004,88	R$	1.941,04	21.07.09	R$	867,43
n. 113 (03/2009)	R$	8.019,52	R$	7.764,17	21.07.09	R$	3.469,74
n. 114 (04/2009)	R$	348,67	R$	337,57	21.07.09	R$	150,86
n. 115 (05/2009)	R$	10.634,59	R$	10.295,98	21.07.09	R$	4.601,18
n. 116 (06/2009)	R$	348,67	R$	388,89	27.08.09	R$	162,14
n. 117 (07/2009)	R$	1.743,37	R$	1.944,45	22.09.09	R$	810,70
n. 118 (08/2009)	R$	0,03	R$	0,03	01.07.10	R$	0,01
TOTAIS	**R$**	**12.041.276,51**	**R$**	**2.966.277,07**		**R$**	**3.299.119,67**

TABELA 7					
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elevado Acesso Norte 1 (3.3)					
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido					21,98%
Medição	Valor Medido (R$)		Valor do Reajuste (R$)	Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)
n. 12 (10/2000)	R$	102.237,39	R$ 9.635,41	14.05.01	R$ 24.593,07
n. 13 (11/2000)	R$	534.351,24	R$ 50.360,17	14.05.01	R$ 128.537,47
n. 14 (12/2000)	R$	999.567,12	R$ 94.204,65	14.05.01	R$ 240.444,52
n. 15 (01/2001)	R$	904.412,69	R$ 85.236,78	16.05.01	R$ 217.555,25
n. 16 (02/2001)	R$	60.949,21	R$ 5.744,19	16.05.01	R$ 14.661,25
n. 17 (03/2001)	R$	607.615,41	R$ 57.264,99	16.05.01	R$ 146.161,06
n. 18 (04/2001)	R$	65.417,60	R$ 6.165,31	16.07.01	R$ 15.736,12
n. 19 (05/2001)	R$	70.466,94	R$ 6.641,19	16.07.01	R$ 16.950,73
n. 20 (06/2001)	R$	680.093,15	R$ 100.858,05	09.08.01	R$ 171.676,98
n. 21 (07/2001)	R$	1.097.264,60	R$ 162.724,72	24.08.01	R$ 276.984,22
n. 22 (08/2001)	R$	904.988,60	R$ 134.210,13	28.09.01	R$ 228.447,69
n. 23 (09/2001)	R$	817.854,45	R$ 121.288,10	25.10.01	R$ 206.452,28
n. 24 (10/2001)	R$	297.665,16	R$ 44.143,85	23.11.01	R$ 75.140,08
n. 25 (11/2001)	R$	1.798.359,32	R$ 266.697,32	27.12.01	R$ 453.962,66
n. 26 (12/2001)	R$	8.936,84	R$ 1.325,34	14.01.02	R$ 2.255,94
n. 27 (01/2002)	R$	119.136,95	R$ 17.668,05	10.10.02	R$ 30.073,93
n. 31 (05/2002)	R$	91.477,44	R$ 13.566,14	13.12.02	R$ 23.091,79
n. 32 (06/2002)	R$	143.909,85	R$ 37.629,36	11.10.02	R$ 39.907,88
n. 34 (08/2002)	R$	19.303,56	R$ 5.047,47	13.12.02	R$ 5.353,10
n. 39 (01/2003)	R$	79.287,60	R$ 20.732,02	29.04.03	R$ 21.987,37
n. 50 (12/2003)	R$	269.329,40	R$ 128.416,90	29.12.03	R$ 87.436,81
n. 53 (03/2004)	R$	5.415,72	R$ 2.582,23	26.04.04	R$ 1.758,19
n. 60 (10/2004)	R$	9.651,78	R$ 5.748,45	29.11.04	R$ 3.385,44
n. 61 (11/2004)	R$	(30.671,22)	R$ (18.267,31)	22.12.04	R$ (10.758,19)
n. 62 (12/2004)	R$	9.651,78	R$ 5.748,45	22.12.04	R$ 3.385,44
n. 64 (02/2005)	R$	1.715,87	R$ 1.021,95	08.04.05	R$ 601,86
n. 65 (03/2005)	R$	12.440,07	R$ 7.409,12	25.05.05	R$ 4.363,46
n. 66 (04/2005)	R$	0,01	R$ 0,01	05.07.05	R$ 0,00
n. 85 (11/2006)	R$	8.007,40	R$ 6.428,38	19.01.07	R$ 3.173,43
n. 86 (12/2006)	R$	285,98	R$ 229,59	19.01.07	R$ 113,34
n. 87 (01/2007)	R$	69.421,33	R$ 55.731,76	23.02.07	R$ 27.512,48
n. 88 (02/2007)	R$	(4.718,65)	R$ (3.788,15)	23.03.07	R$ (1.870,06)
n. 89 (03/2007)	R$	3.145,77	R$ 2.525,44	06.06.07	R$ 1.246,71
n. 90 (04/2007)	R$	1.215,41	R$ 975,74	06.06.07	R$ 481,68

TABELA 7 (Cont.)						
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elevado Acesso Norte 1 (3.3)						
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido						**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**		**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 91 (05/2007)	R$	28.597,87	R$	22.958,50	26.06.07	R$ 11.333,67
n. 92 (06/2007)	R$	29.527,30	R$	25.238,98	02.08.07	R$ 12.039,30
n. 93 (07/2007)	R$	3.288,76	R$	2.811,13	12.09.07	R$ 1.340,94
n. 94 (08/2007)	R$	3.503,24	R$	2.994,46	27.09.07	R$ 1.428,39
n. 95 (09/2007)	R$	28.955,35	R$	24.750,10	14.11.07	R$ 11.806,10
n. 106 (08/2008)	R$	5.004,63	R$	4.845,28	12.09.08	R$ 2.165,31
n. 108 (10/2008)	R$	1.501,39	R$	1.453,58	12.05.09	R$ 649,59
n. 109 (11/2008)	R$	8.936,84	R$	8.652,29	21.08.09	R$ 3.866,63
TOTAIS	**R$**	**9.867.501,15**	**R$**	**1.529.610,08**		**R$ 2.505.433,93**

TABELA 8				
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elevado Acesso Norte 2 (3.4)				
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido				21,98%
Medição	Valor Medido (R$)	Valor do Reajuste (R$)	Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)
n. 14 (12/2000)	R$ 575.687,93	R$ 54.255,97	14.05.01	R$ 138.480,95
n. 15 (01/2001)	R$ 119.744,51	R$ 11.285,38	16.05.01	R$ 28.804,38
n. 16 (02/2001)	R$ 92.161,86	R$ 8.685,84	16.05.01	R$ 22.169,41
n. 17 (03/2001)	R$ 219.148,72	R$ 20.653,77	16.05.01	R$ 52.715,93
n. 18 (04/2001)	R$ 118.719,27	R$ 11.188,75	16.07.01	R$ 28.557,76
n. 19 (05/2001)	R$ 307.149,25	R$ 28.947,42	16.07.01	R$ 73.884,34
n. 20 (06/2001)	R$ 502.013,85	R$ 74.448,83	09.08.01	R$ 126.724,14
n. 21 (07/2001)	R$ 280.390,04	R$ 41.581,94	24.08.01	R$ 70.779,30
n. 22 (08/2001)	R$ 786.650,30	R$ 116.660,51	28.09.01	R$ 198.575,37
n. 23 (09/2001)	R$ 1.092.579,06	R$ 162.029,86	25.10.01	R$ 275.801,44
n. 24 (10/2001)	R$ 322.237,42	R$ 47.787,92	23.11.01	R$ 81.342,90
n. 25 (11/2001)	R$ 227.313,08	R$ 33.710,61	27.12.01	R$ 57.381,00
n. 26 (12/2001)	R$ 37.928,48	R$ 5.624,81	14.01.02	R$ 9.574,35
n. 27 (01/2002)	R$ 940.689,42	R$ 139.504,57	10.10.02	R$ 237.459,70
n. 28 (02/2002)	R$ 27.271,84	R$ 4.044,42	10.10.02	R$ 6.884,27
n. 31 (05/2002)	R$ 8.823,24	R$ 1.308,49	13.12.02	R$ 2.227,26
n. 32 (06/2002)	R$ 25.507,20	R$ 6.669,59	11.10.02	R$ 7.073,44
n. 34 (08/2002)	R$ 4.239,74	R$ 1.108,60	13.12.02	R$ 1.175,73
n. 50 (12/2003)	R$ 161.522,63	R$ 77.014,38	29.12.03	R$ 52.437,74
n. 53 (03/2004)	R$ 6.187,73	R$ 2.950,32	26.04.04	R$ 2.008,82
n. 59 (09/2004)	R$ 1.237,54	R$ 737,06	26.01.04	R$ 434,08
n. 60 (10/2004)	R$ 11.687,93	R$ 6.961,15	29.11.04	R$ 4.099,64
n. 61 (11/2004)	R$ (11.687,93)	R$ (6.961,15)	22.12.04	R$ (4.099,64)
n. 64 (02/2005)	R$ 12.650,47	R$ 7.534,43	08.04.05	R$ 4.437,26
n. 65 (03/2005)	R$ 2.062,58	R$ 1.228,44	25.05.05	R$ 723,47
n. 66 (04/2005)	R$ 16.225,61	R$ 9.663,73	05.07.05	R$ 5.691,27
n. 84 (10/2006)	R$ 4.079,32	R$ 3.274,90	19.01.07	R$ 1.616,68
n. 85 (11/2006)	R$ 1.054,21	R$ 846,32	19.01.07	R$ 417,80
n. 86 (12/2006)	R$ 458,35	R$ 367,97	19.01.07	R$ 181,65
n. 87 (01/2007)	R$ 9.212,84	R$ 7.396,11	23.02.07	R$ 3.651,16
n. 88 (02/2007)	R$ 5.729,38	R$ 4.599,57	23.03.07	R$ 2.270,62
n. 91 (05/2007)	R$ 18.334,01	R$ 14.718,63	26.06.07	R$ 7.265,98

TABELA 8 (Cont.)								
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elevado Acesso Norte 2 (3.4)								
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido								21,98%
Medição	Valor Medido (R$)			Valor do Reajuste (R$)		Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)	
n. 92 (06/2007)	R$	17.188,13		R$	14.691,86	02.08.07	R$	7.008,20
n. 93 (07/2007)	R$	2.566,76		R$	2.193,98	12.09.07	R$	1.046,56
n. 94 (08/2007)	R$	2.979,28		R$	2.546,59	27.09.07	R$	1.214,76
n. 95 (09/2007)	R$	24.842,58		R$	21.234,63	14.11.07	R$	10.129,18
n. 108 (10/2008)	R$	1.008,37		R$	976,26	12.05.09	R$	436,28
n. 109 (11/2008)	R$	1.833,40		R$	1.775,02	21.08.09	R$	793,24
n. 118 (08/2009)	R$	(0,01)		R$	(0,01)	01.07.10	R$	(0,00)
TOTAIS	**R$**	**5.977.428,39**		**R$**	**943.247,47**		**R$**	**1.521.376,40**

TABELA 9						
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elevado Retiro (3.5)						
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido						**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**		**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 22 (08/2001)	R$	78.688,34	R$	11.669,51	28.09.01	R$ 19.863,42
n. 23 (09/2001)	R$	80.187,17	R$	11.891,79	25.10.01	R$ 20.241,77
n. 24 (10/2001)	R$	286.650,38	R$	42.510,35	23.11.01	R$ 72.359,60
n. 25 (11/2001)	R$	235.790,23	R$	34.967,77	27.12.01	R$ 59.520,90
n. 35 (09/2002)	R$	826.040,20	R$	215.991,92	08.01.03	R$ 229.070,56
n. 36 (10/2002)	R$	31.100,63	R$	8.132,15	29.04.03	R$ 8.624,57
n. 39 (01/2003)	R$	491.614,76	R$	128.546,79	29.04.03	R$ 136.330,49
n. 43 (05/2003)	R$	187,35	R$	48,99	16.09.03	R$ 51,95
n. 59 (09/2004)	R$	5.062,71	R$	3.015,27	26.01.04	R$ 1.775,79
n. 60 (10/2004)	R$	(73.076,07)	R$	(43.523,00)	29.11.04	R$ (25.632,04)
n. 64 (02/2005)	R$	12.923,21	R$	7.696,87	08.04.05	R$ 4.532,92
n. 66 (04/2005)	R$	(0,01)	R$	(0,01)	05.07.05	R$ (0,00)
TOTAIS	**R$**	**1.975.168,90**	**R$**	**420.948,40**		**R$ 526.739,93**

TABELA 10						
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elvado Bahema (3.6)						
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido						21,98%
Medição	Valor Medido (R$)		Valor do Reajuste (R$)		Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)
n. 22 (08/2001)	R$	180.012,69	R$	26.695,94	28.09.01	R$ 45.440,89
n. 23 (09/2001)	R$	283.552,07	R$	42.050,87	25.10.01	R$ 71.577,49
n. 24 (10/2001)	R$	272.751,75	R$	40.449,18	23.11.01	R$ 68.851,15
n. 25 (11/2001)	R$	152.405,73	R$	22.601,82	27.12.01	R$ 38.472,02
n. 27 (01/2002)	R$	38.923,52	R$	5.772,37	10.10.02	R$ 9.825,53
n. 29 (03/2002)	R$	12,78	R$	1,90	10.10.02	R$ 3,23
n. 35 (09/2002)	R$	425.666,13	R$	111.302,63	08.01.03	R$ 118.042,17
n. 39 (01/2003)	R$	85.780,35	R$	22.429,73	29.04.03	R$ 23.787,89
n. 60 (10/2004)	R$	(51.802,16)	R$	(30.852,58)	29.11.04	R$ (18.170,04)
n. 61 (11/2004)	R$	(2.036,72)	R$	(1.213,04)	22.12.04	R$ (714,40)
n. 64 (02/2005)	R$	16.464,20	R$	9.805,83	08.04.05	R$ 5.774,96
TOTAIS	**R$**	**1.401.730,34**	**R$**	**249.044,66**		**R$ 362.890,88**

TABELA 11				
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elevado BR-324 (3.7)				
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido				**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**	**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 12 (10/2000)	R$ 373.845,37	R$ 35.233,23	14.05.01	R$ 89.928,00
n. 13 (11/2000)	R$ 560.234,65	R$ 52.799,57	14.05.01	R$ 134.763,69
n. 14 (12/2000)	R$ 346.260,38	R$ 32.633,47	14.05.01	R$ 83.292,47
n. 15 (01/2001)	R$ 524.758,50	R$ 49.456,10	16.05.01	R$ 126.229,95
n. 16 (02/2001)	R$ 127.256,78	R$ 11.993,37	16.05.01	R$ 30.611,45
n. 17 (03/2001)	R$ 362.291,30	R$ 34.144,31	16.05.01	R$ 87.148,68
n. 18 (04/2001)	R$ 131.227,02	R$ 12.367,55	16.07.01	R$ 31.566,48
n. 19 (05/2001)	R$ 162.399,19	R$ 15.305,38	16.07.01	R$ 39.064,91
n. 20 (06/2001)	R$ 242.922,05	R$ 36.025,43	09.08.01	R$ 61.321,19
n. 21 (07/2001)	R$ 559.510,74	R$ 82.975,64	24.08.01	R$ 141.238,17
n. 22 (08/2001)	R$ 729.068,05	R$ 108.121,05	28.09.01	R$ 184.039,79
n. 23 (09/2001)	R$ 1.178.134,91	R$ 174.717,82	25.10.01	R$ 297.398,44
n. 24 (10/2001)	R$ 638.899,80	R$ 94.749,06	23.11.01	R$ 161.278,48
n. 25 (11/2001)	R$ 1.284.942,21	R$ 190.557,38	27.12.01	R$ 324.359,98
n. 26 (12/2001)	R$ 1.378.211,92	R$ 204.389,31	14.01.02	R$ 347.904,20
n. 28 (02/2002)	R$ 377.160,14	R$ 55.932,98	10.10.02	R$ 95.207,13
n. 29 (03/2002)	R$ 76,20	R$ 11,30	10.10.02	R$ 19,24
n. 31 (05/2002)	R$ 223.089,90	R$ 33.084,31	13.12.02	R$ 56.314,93
n. 32 (06/2002)	R$ 167.072,16	R$ 43.685,81	11.10.02	R$ 46.331,05
n. 34 (08/2002)	R$ 32.490,49	R$ 8.495,57	13.12.02	R$ 9.009,99
n. 35 (09/2002)	R$ 26.099,07	R$ 6.824,35	08.01.03	R$ 7.237,58
n. 36 (10/2002)	R$ (42.368,13)	R$ (11.078,36)	29.04.03	R$ (11.749,18)
n. 39 (01/2003)	R$ 7.286,78	R$ 1.905,34	29.04.03	R$ 2.020,71
n. 40 (02/2003)	R$ 42.368,13	R$ 11.078,36	14.07.03	R$ 11.749,18
n. 59 (09/2004)	R$ 1.371,63	R$ 816,92	26.01.04	R$ 481,11
n. 60 (10/2004)	R$ (7.286,78)	R$ (4.339,90)	29.11.04	R$ (2.555,90)
n. 61 (11/2004)	R$ 48.921,47	R$ 29.136,88	22.12.04	R$ 17.159,62
n. 64 (02/2005)	R$ 59.170,60	R$ 35.241,11	08.04.05	R$ 20.754,58
n. 65 (03/2005)	R$ 293.890,78	R$ 175.036,88	25.05.05	R$ 103.084,65
n. 66 (04/2005)	R$ 188.845,47	R$ 112.473,49	05.07.05	R$ 66.239,13
TOTAIS	**R$ 10.018.150,78**	**R$ 1.633.773,71**		**R$ 2.561.449,68**

TABELA 12					
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elevado Juá 1 (3.8)					
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido					**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 15 (01/2001)	R$	18.985,95	R$ 1.789,34	16.05.01	R$ 4.567,04
n. 16 (02/2001)	R$	47.008,28	R$ 4.430,32	16.05.01	R$ 11.307,78
n. 17 (03/2001)	R$	224.313,45	R$ 21.140,52	16.05.01	R$ 53.958,30
n. 18 (04/2001)	R$	137.166,64	R$ 12.927,33	16.07.01	R$ 32.995,25
n. 19 (05/2001)	R$	277.979,89	R$ 26.198,34	16.07.01	R$ 66.867,69
n. 20 (06/2001)	R$	299.106,62	R$ 44.357,62	09.08.01	R$ 75.503,95
n. 21 (07/2001)	R$	101.937,37	R$ 15.117,35	24.08.01	R$ 25.732,21
n. 22 (08/2001)	R$	610.462,93	R$ 90.531,87	28.09.01	R$ 154.100,11
n. 23 (09/2001)	R$	474.460,41	R$ 70.362,64	25.10.01	R$ 119.768,78
n. 24 (10/2001)	R$	79.614,38	R$ 11.806,84	23.11.01	R$ 20.097,18
n. 25 (11/2001)	R$	548.525,20	R$ 81.346,48	27.12.01	R$ 138.465,08
n. 26 (12/2001)	R$	106.439,25	R$ 15.784,98	14.01.02	R$ 26.868,63
n. 27 (01/2002)	R$	73.739,00	R$ 10.935,52	10.10.02	R$ 18.614,05
n. 29 (03/2002)	R$	22,94	R$ 3,40	10.10.02	R$ 5,79
n. 39 (01/2003)	R$	14.165,14	R$ 3.703,88	29.04.03	R$ 3.928,16
n. 60 (10/2004)	R$	(78.665,25)	R$ (46.851,83)	29.11.04	R$ (27.592,50)
n. 61 (11/2004)	R$	(8.212,34)	R$ (4.891,14)	22.12.04	R$ (2.880,55)
n. 63 (01/2005)	R$	33.858,69	R$ 20.165,72	02.03.05	R$ 11.876,22
n. 64 (02/2005)	R$	11.056,84	R$ 6.585,29	08.04.05	R$ 3.878,28
n. 65 (03/2005)	R$	19.312,19	R$ 11.502,05	25.05.05	R$ 6.773,91
n. 66 (04/2005)	R$	33.775,53	R$ 20.116,19	05.07.05	R$ 11.847,05
TOTAIS	**R$**	**3.025.053,11**	**R$ 417.062,70**		**R$ 756.682,42**

TABELA 13					
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elevado Juá 2 (3.9)					
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido					**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**	**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**	
n. 20 (06/2001)	R$ 22.439,52	R$ 3.327,79	09.08.01	R$	5.664,44
n. 21 (07/2001)	R$ 189.551,70	R$ 28.110,58	24.08.01	R$	47.848,83
n. 22 (08/2001)	R$ 444.361,37	R$ 65.898,95	28.09.01	R$	112.170,84
n. 23 (09/2001)	R$ 378.715,98	R$ 56.163,71	25.10.01	R$	95.599,87
n. 24 (10/2001)	R$ 109.093,98	R$ 16.178,68	23.11.01	R$	27.538,76
n. 25 (11/2001)	R$ 502.112,62	R$ 74.463,48	27.12.01	R$	126.749,08
n. 26 (12/2001)	R$ 353.760,31	R$ 52.462,78	14.01.02	R$	89.300,27
n. 27 (01/2002)	R$ 2.016,91	R$ 299,11	10.10.02	R$	509,13
n. 29 (03/2002)	R$ 20,69	R$ 3,07	10.10.02	R$	5,22
n. 31 (05/2002)	R$ 262.508,20	R$ 38.930,06	13.12.02	R$	66.265,36
n. 32 (06/2002)	R$ 140.213,82	R$ 36.662,93	11.10.02	R$	38.882,92
n. 34 (08/2002)	R$ 206.862,25	R$ 54.090,07	13.12.02	R$	57.365,31
n. 35 (09/2002)	R$ 116,36	R$ 30,43	08.01.03	R$	32,27
n. 39 (01/2003)	R$ 4.861,26	R$ 1.271,12	29.04.03	R$	1.348,08
n. 40 (02/2003)	R$ 10.343,11	R$ 2.704,50	14.07.03	R$	2.868,26
n. 60 (10/2004)	R$ (94.691,20)	R$ (56.396,64)	29.11.04	R$	(33.213,73)
n. 61 (11/2004)	R$ (7.033,32)	R$ (4.188,94)	22.12.04	R$	(2.467,00)
n. 62 (12/2004)	R$ 15.514,67	R$ 9.240,30	22.12.04	R$	5.441,90
n. 63 (01/2005)	R$ 146.000,79	R$ 86.955,85	02.03.05	R$	51.211,00
n. 64 (02/2005)	R$ 83.564,59	R$ 49.769,80	08.04.05	R$	29.310,98
TOTAIS	**R$ 2.770.333,61**	**R$ 515.977,62**		**R$**	**722.431,80**

TABELA 14							
CÁLCULO DO DÉBITO - Via em Elevado Jaqueira (3.10)							
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido							21,98%
Medição	Valor Medido (R$)		Valor do Reajuste (R$)		Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)	
n. 22 (08/2001)	R$	16.673,33	R$	2.472,66	28.09.01	R$	4.208,87
n. 23 (09/2001)	R$	222.094,76	R$	32.936,73	25.10.01	R$	56.063,73
n. 24 (10/2001)	R$	563.618,66	R$	83.584,84	23.11.01	R$	142.275,14
n. 25 (11/2001)	R$	1.509.856,67	R$	223.912,27	27.12.01	R$	381.135,49
n. 26 (12/2001)	R$	806.744,75	R$	119.640,53	14.01.02	R$	203.647,84
n. 27 (01/2002)	R$	184.964,52	R$	27.430,30	10.10.02	R$	46.690,88
n. 32 (06/2002)	R$	126.271,90	R$	33.017,41	11.10.02	R$	35.016,67
n. 33 (07/2002)	R$	60.907,92	R$	15.926,12	13.12.02	R$	16.890,47
n. 34 (08/2002)	R$	31.166,93	R$	8.149,49	13.12.02	R$	8.642,95
n. 36 (10/2002)	R$	402.114,50	R$	105.144,38	29.04.03	R$	111.511,03
n. 37 (11/2002)	R$	78.604,83	R$	20.553,49	29.04.03	R$	21.798,03
n. 38 (12/2002)	R$	78.834,00	R$	20.613,41	29.04.03	R$	21.861,59
n. 39 (01/2003)	R$	41.123,03	R$	10.752,80	29.04.03	R$	11.403,89
n. 40 (02/2003)	R$	380.643,94	R$	99.530,28	14.07.03	R$	105.556,99
n. 41 (03/2003)	R$	131.471,48	R$	34.376,99	27.08.03	R$	36.458,57
n. 59 (09/2004)	R$	79.037,70	R$	47.073,65	26.01.04	R$	27.723,14
n. 60 (10/2004)	R$	134.038,17	R$	79.831,10	29.11.04	R$	47.015,01
n. 61 (11/2004)	R$	132.744,64	R$	79.060,69	22.12.04	R$	46.561,30
n. 62 (12/2004)	R$	184.180,25	R$	109.694,96	22.12.04	R$	64.602,77
n. 63 (01/2005)	R$	44.081,86	R$	26.254,49	02.03.05	R$	15.462,08
n. 64 (02/2005)	R$	733,34	R$	436,77	08.04.05	R$	257,23
n. 66 (04/2005)	R$	(0,56)	R$	(0,33)	05.07.05	R$	(0,20)
TOTAIS	**R$**	**5.209.906,62**	**R$**	**1.180.393,03**		**R$**	**1.404.783,48**

TABELA 15				
CÁLCULO DO DÉBITO - Via Subterrânea (4.1)				
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido				21,98%
Medição	Valor Medido (R$)	Valor do Reajuste (R$)	Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)
n. 9 (7/2000)	R$ 94.987,87	R$ 17.799,63	02.10.00	R$ 24.794,14
n. 10 (8/2000)	R$ 515.802,45	R$ 96.655,42	02.10.00	R$ 134.636,99
n. 11 (9/2000)	R$ 220.488,30	R$ 41.316,96	14.05.01	R$ 57.552,81
n. 12 (10/2000)	R$ 52.830,94	R$ 9.899,91	14.05.01	R$ 13.790,16
n. 13 (11/2000)	R$ 135.850,98	R$ 25.456,90	14.05.01	R$ 35.460,41
n. 14 (12/2000)	R$ 58.221,85	R$ 10.910,10	14.05.01	R$ 15.197,32
n. 18 (04/2001)	R$ 1.286.602,89	R$ 241.094,52	16.07.01	R$ 335.834,66
n. 19 (05/2001)	R$ 510.823,11	R$ 95.722,35	16.07.01	R$ 133.337,26
n. 20 (06/2001)	R$ 798.917,57	R$ 170.327,51	09.08.01	R$ 213.069,74
n. 21 (07/2001)	R$ 458.286,85	R$ 97.705,77	24.08.01	R$ 122.224,20
n. 22 (08/2001)	R$ 579.600,84	R$ 123.569,65	28.09.01	R$ 154.578,40
n. 23 (09/2001)	R$ 613.876,18	R$ 130.877,08	25.10.01	R$ 163.719,56
n. 24 (10/2001)	R$ 111.548,59	R$ 23.781,92	23.11.01	R$ 29.749,79
n. 25 (11/2001)	R$ 1.942.406,50	R$ 414.116,89	27.12.01	R$ 518.035,98
n. 26 (12/2001)	R$ 898.996,01	R$ 191.664,02	14.01.02	R$ 239.760,46
n. 37 (11/2002)	R$ 412.919,71	R$ 122.090,06	29.04.03	R$ 117.611,52
n. 38 (12/2002)	R$ 1.435.156,06	R$ 424.339,84	29.04.03	R$ 408.774,12
n. 39 (01/2003)	R$ 72.350,67	R$ 21.392,29	29.04.03	R$ 20.607,57
n. 40 (02/2003)	R$ 1.055.746,50	R$ 312.157,90	14.07.03	R$ 300.707,26
n. 41 (03/2003)	R$ 681.595,51	R$ 201.530,79	27.08.03	R$ 194.138,19
n. 42 (04/2003)	R$ 737.485,54	R$ 218.056,07	16.09.03	R$ 210.057,30
n. 43 (05/2003)	R$ 1.074.269,37	R$ 317.634,65	16.09.03	R$ 305.983,11
n. 44 (06/2003)	R$ 799.646,31	R$ 393.459,61	27.10.03	R$ 262.281,20
n. 49 (11/2003)	R$ 718.108,90	R$ 353.339,78	29.12.03	R$ 235.537,22
n. 57 (07/2004)	R$ 217.375,39	R$ 124.986,49	31.08.04	R$ 75.261,62
n. 58 (08/2004)	R$ 429.097,12	R$ 246.722,24	30.09.04	R$ 148.565,78
n. 59 (09/2004)	R$ 773.781,49	R$ 444.908,84	26.01.04	R$ 267.905,44
n. 60 (10/2004)	R$ 665.416,08	R$ 382.600,90	29.11.04	R$ 230.386,21
n. 61 (11/2004)	R$ 590.317,80	R$ 339.420,90	22.12.04	R$ 204.385,03
n. 62 (12/2004)	R$ 511.441,55	R$ 294.068,64	22.12.04	R$ 177.075,80
n. 63 (01/2005)	R$ 750.167,40	R$ 431.331,21	02.03.05	R$ 259.729,56
n. 64 (02/2005)	R$ 871.905,31	R$ 501.328,07	08.04.05	R$ 301.878,73
n. 65 (03/2005)	R$ 309.710,41	R$ 178.077,28	25.05.05	R$ 107.230,67
n. 66 (04/2005)	R$ 327.506,09	R$ 188.309,44	05.07.05	R$ 113.392,04
n. 67 (05/2005)	R$ 207.592,68	R$ 119.361,63	12.07.05	R$ 71.874,57
n. 68 (06/2005)	R$ 11.154,41	R$ 7.439,18	29.07.05	R$ 4.087,44

TABELA 15 (Cont.)				
CÁLCULO DO DÉBITO - Via Subterrânea (4.1)				
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido				**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**	**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 79 (05/2006)	R$ 83.363,33	R$ 55.597,26	31.05.06	R$ 30.547,79
n. 80 (06/2006)	R$ 562.848,23	R$ 402.395,59	03.07.06	R$ 212.190,14
n. 81 (07/2006)	R$ 592.848,01	R$ 423.843,26	31.08.06	R$ 223.499,86
n. 83 (09/2006)	R$ 68.103,49	R$ 48.689,05	16.10.06	R$ 25.674,57
n. 84 (10/2006)	R$ 175.753,33	R$ 125.650,86	19.01.07	R$ 66.257,87
n. 85 (11/2006)	R$ 85.637,17	R$ 61.224,36	19.01.07	R$ 32.284,66
n. 86 (12/2006)	R$ 71.707,29	R$ 51.265,50	19.01.07	R$ 27.033,18
n. 87 (01/2007)	R$ 51.680,47	R$ 36.947,78	23.02.07	R$ 19.483,20
n. 88 (02/2007)	R$ 38.742,69	R$ 27.698,21	23.03.07	R$ 14.605,74
n. 89 (03/2007)	R$ 58.179,55	R$ 41.594,15	06.06.07	R$ 21.933,31
n. 90 (04/2007)	R$ 61.310,80	R$ 43.832,77	06.06.07	R$ 23.113,77
n. 91 (05/2007)	R$ 109.311,99	R$ 78.150,13	26.06.07	R$ 41.209,91
n. 92 (06/2007)	R$ 51.116,50	R$ 39.254,02	02.08.07	R$ 19.866,21
n. 93 (07/2007)	R$ 16.639,95	R$ 12.778,36	12.09.07	R$ 6.467,04
n. 94 (08/2007)	R$ 80.866,85	R$ 62.100,28	27.09.07	R$ 31.428,55
n. 95 (09/2007)	R$ 360.292,61	R$ 276.680,40	14.11.07	R$ 140.026,17
n. 96 (10/2007)	R$ 308.737,52	R$ 237.089,58	28.01.09	R$ 119.989,50
n. 97 (11/2007)	R$ 107.836,21	R$ 82.810,93	11.03.08	R$ 41.910,08
n. 102 (04/2008)	R$ 83.055,98	R$ 63.781,39	25.06.08	R$ 32.279,35
n. 103 (05/2008)	R$ 21.958,98	R$ 16.863,01	31.07.08	R$ 8.534,26
n. 104 (06/2008)	R$ 307.192,13	R$ 235.902,82	31.07.08	R$ 119.388,89
n. 105 (07/2008)	R$ 183.344,91	R$ 140.796,52	12.09.08	R$ 71.256,21
n. 106 (08/2008)	R$ 206.921,16	R$ 158.901,48	12.09.08	R$ 80.419,02
n. 107 (09/2008)	R$ 197.990,23	R$ 152.043,13	18.11.08	R$ 76.948,05
n. 108 (10/2008)	R$ 2.048,55	R$ 1.573,15	12.05.09	R$ 796,16
n. 109 (11/2008)	R$ 7.511,34	R$ 5.768,20	21.08.09	R$ 2.919,25
n. 110 (12/2008)	R$ 700,82	R$ 538,18	03.06.09	R$ 272,37
n. 111 (01/2009)	R$ 1.132,09	R$ 869,37	03.06.09	R$ 439,98
n. 112 (02/2009)	R$ 4.222,88	R$ 3.242,89	21.07.09	R$ 1.641,20
n. 113 (03/2009)	R$ 53,91	R$ 41,40	21.07.09	R$ 20,95
n. 114 (04/2009)	R$ 1.132,09	R$ 869,37	21.07.09	R$ 439,98
n. 116 (06/2009)	R$ 4.204,92	R$ 3.229,09	27.08.09	R$ 1.634,22
n. 117 (07/2009)	R$ 4.690,09	R$ 3.601,67	22.09.09	R$ 1.822,78
n. 118 (08/2009)	R$ 970,36	R$ 745,17	01.07.10	R$ 377,13
n. 119 (09/2009)	R$ 1.186,00	R$ 910,77	21.07.10	R$ 460,93
n. 120 (10/2009)	R$ 1.778,99	R$ 1.366,14	30.07.10	R$ 691,40
TOTAIS	**R$ 24.847.056,64**	**R$ 10.212.100,68**		**R$ 7.707.075,97**

TABELA 16				
CÁLCULO DO DÉBITO - Via Permanente - Superestrutura (5.1)				
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido				21,98%
Medição	Valor Medido (R$)	Valor do Reajuste (R$)	Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)
n. 37 (11/2002)	R$ 1.193.262,79	R$ 279.992,19	29.04.03	R$ 323.866,54
n. 38 (12/2002)	R$ 13.867,55	R$ 3.253,94	29.04.03	R$ 3.763,83
n. 39 (01/2003)	R$ 114.637,67	R$ 26.899,06	29.04.03	R$ 31.114,11
n. 40 (02/2003)	R$ 941.759,71	R$ 220.978,45	14.07.03	R$ 255.605,44
n. 41 (03/2003)	R$ 949.102,86	R$ 222.701,48	27.08.03	R$ 257.598,46
n. 42 (04/2003)	R$ 879.489,75	R$ 206.367,17	16.09.03	R$ 238.704,59
n. 43 (05/2003)	R$ 864.583,14	R$ 202.869,42	16.09.03	R$ 234.658,75
n. 50 (12/2003)	R$ 446.133,42	R$ 210.272,32	29.12.03	R$ 144.298,07
n. 53 (03/2004)	R$ 826.251,87	R$ 389.430,35	26.04.04	R$ 267.244,17
n. 54 (04/2004)	R$ 136.288,97	R$ 64.235,94	26.05.04	R$ 44.081,51
n. 57 (07/2004)	R$ 1.020.037,75	R$ 592.845,33	31.08.04	R$ 354.561,07
n. 58 (08/2004)	R$ 1.025.361,53	R$ 595.939,51	30.09.04	R$ 356.411,60
n. 59 (09/2004)	R$ 940.180,93	R$ 546.432,59	26.01.04	R$ 326.803,16
n. 60 (10/2004)	R$ 1.066.887,08	R$ 620.074,13	29.11.04	R$ 370.845,71
n. 61 (11/2004)	R$ 229.987,63	R$ 133.668,67	22.12.04	R$ 79.942,79
n. 66 (04/2005)	R$ (257,01)	R$ (149,37)	05.07.05	R$ (89,34)
n. 107 (09/2008)	R$ 546.388,75	R$ 519.143,59	18.11.08	R$ 234.236,63
n. 108 (10/2008)	R$ 5.043,59	R$ 4.792,10	12.05.09	R$ 2.162,18
n. 109 (11/2008)	R$ 2.689,91	R$ 2.555,78	21.08.09	R$ 1.153,16
n. 110 (12/2008)	R$ 10.087,18	R$ 9.584,19	03.06.09	R$ 4.324,37
n. 111 (01/2009)	R$ 32.615,21	R$ 30.988,88	03.06.09	R$ 13.982,13
n. 112 (02/2009)	R$ 53.462,04	R$ 50.796,21	21.07.09	R$ 22.919,15
n. 113 (03/2009)	R$ 125.417,23	R$ 119.163,42	21.07.09	R$ 53.766,31
n. 114 (04/2009)	R$ 61.195,54	R$ 58.144,08	21.07.09	R$ 26.234,50
n. 115 (05/2009)	R$ 73.636,39	R$ 69.964,58	21.07.09	R$ 31.567,89
n. 116 (06/2009)	R$ 95.828,18	R$ 106.830,85	27.08.09	R$ 44.550,66
n. 117 (07/2009)	R$ 40.012,47	R$ 44.606,57	22.09.09	R$ 18.601,85
n. 118 (08/2009)	R$ 179.215,51	R$ 199.792,43	01.07.10	R$ 83.317,55
n. 119 (09/2009)	R$ (41.693,66)	R$ (46.480,79)	21.07.10	R$ (19.383,44)
n. 120 (10/2009)	R$ 49.427,17	R$ 55.102,23	30.07.10	R$ 22.978,76
n. 121 (11/2009)	R$ 4.371,11	R$ 4.872,99	05.08.10	R$ 2.032,14
n. 122 (12/2009)	R$ 66.911,61	R$ 74.594,18	12.08.10	R$ 31.107,30
n. 125 (03/2010)	R$ 124.744,75	R$ 139.067,52	06.08.10	R$ 57.994,01
n. 138 (04/2011)	R$ 17.148,20	R$ 20.371,49	01.11.11	R$ 8.247,98

TABELA 16 (Cont.)								
CÁLCULO DO DÉBITO - Via Permanente - Superestrutura (5.1)								
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido								21,98%
Medição	Valor Medido (R$)			Valor do Reajuste (R$)		Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)	
n. 139 (05/2011)	R$	16.139,48		R$	19.173,17	07.12.11	R$	7.762,80
n. 140 (06/2011)	R$	21.519,31		R$	27.869,38	07.12.11	R$	10.857,15
n. 141 (07/2011)	R$	2.353,67		R$	3.048,21	07.12.11	R$	1.187,50
n. 142 (08/2011)	R$	336,24		R$	435,46	28.12.11	R$	169,64
n. 143 (09/2011)	R$	144.919,11		R$	187.682,88	28.12.11	R$	73.116,10
n. 145 (11/2011)	R$	48.754,69		R$	63.141,57	28.12.11	R$	24.598,22
TOTAIS	**R$**	**12.328.099,32**		**R$**	**6.081.052,17**		**R$**	**4.046.895,02**

TABELA 17						
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Lapa (6.1+ADT 8.1-b+ADT 8.17-b)						
Fator de Superfaturamento sobre o Val						21,98%
Medição	Valor Medido (R$)		Valor do Reajuste (R$)		Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)
n. 25 (11/2001)	R$	82.107,69	R$	12.432,66	27.12.01	R$ 20.782,86
n. 26 (12/2001)	R$	280.377,19	R$	42.454,43	14.01.02	R$ 70.968,27
n. 27 (01/2002)	R$	383.706,43	R$	58.100,44	10.10.02	R$ 97.122,68
n. 28 (02/2002)	R$	38.197,60	R$	5.783,84	10.10.02	R$ 9.668,47
n. 31 (05/2002)	R$	233.175,74	R$	35.307,24	13.12.02	R$ 59.020,78
n. 32 (06/2002)	R$	178.942,87	R$	44.256,96	11.10.02	R$ 49.066,15
n. 34 (08/2002)	R$	65.902,13	R$	16.299,21	13.12.02	R$ 18.070,37
n. 35 (09/2002)	R$	93.870,83	R$	23.216,56	08.01.03	R$ 25.739,39
n. 36 (10/2002)	R$	3.839,30	R$	949,55	29.04.03	R$ 1.052,74
n. 39 (01/2003)	R$	288.084,94	R$	71.250,46	29.04.03	R$ 78.992,92
n. 40 (02/2003)	R$	291.923,74	R$	72.199,89	14.07.03	R$ 80.045,52
n. 41 (03/2003)	R$	226.810,00	R$	56.095,67	27.08.03	R$ 62.191,33
n. 42 (04/2003)	R$	213.127,86	R$	52.711,74	16.09.03	R$ 58.439,68
n. 43 (05/2003)	R$	49.271,22	R$	12.185,98	16.09.03	R$ 13.510,17
n. 44 (06/2003)	R$	13.018,05	R$	5.655,20	27.10.03	R$ 4.104,95
n. 49 (11/2003)	R$	3.685,73	R$	1.601,13	29.12.03	R$ 1.162,21
n. 51 (01/2004)	R$	974.314,47	R$	423.253,95	23.03.04	R$ 307.228,32
n. 52 (02/2004)	R$	93.108,54	R$	40.447,47	26.03.04	R$ 29.359,70
n. 56 (06/2004)	R$	98.603,05	R$	56.694,36	27.07.04	R$ 34.139,12
n. 57 (07/2004)	R$	219.882,22	R$	126.426,93	31.08.04	R$ 76.129,35
n. 58 (08/2004)	R$	266.253,58	R$	153.089,34	30.09.04	R$ 92.184,41
n. 59 (09/2004)	R$	123.922,02	R$	71.252,15	26.01.04	R$ 42.905,26
n. 60 (10/2004)	R$	43.581,57	R$	25.058,34	29.11.04	R$ 15.089,15
n. 61 (11/2004)	R$	317.133,47	R$	182.344,04	22.12.04	R$ 109.800,45
n. 62 (12/2004)	R$	226.557,73	R$	130.265,19	22.12.04	R$ 78.440,60
n. 63 (01/2005)	R$	263.708,09	R$	151.625,74	02.03.05	R$ 91.303,09
n. 64 (02/2005)	R$	20.969,36	R$	12.056,87	08.04.05	R$ 7.260,18
n. 65 (03/2005)	R$	18.337,82	R$	10.543,80	25.05.05	R$ 6.349,06
n. 66 (04/2005)	R$	155.253,00	R$	89.266,70	05.07.05	R$ 53.752,92
n. 67 (05/2005)	R$	75.030,67	R$	43.140,81	12.07.05	R$ 25.977,71
n. 76 (02/2006)	R$	6.943,76	R$	5.059,78	31.03.06	R$ 2.638,74
n. 77 (03/2006)	R$	305.394,75	R$	222.534,89	31.03.06	R$ 116.055,10
n. 78 (04/2006)	R$	153.043,61	R$	111.519,74	28.04.06	R$ 58.159,12
n. 79 (05/2006)	R$	368.732,65	R$	268.687,92	31.05.06	R$ 140.124,55

TABELA 17 (Cont.)				
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Lapa (6.1+ADT 8.1-b+ADT 8.17-b)				
Fator de Superfaturamento sobre o Val				21,98%
Medição	Valor Medido (R$)	Valor do Reajuste (R$)	Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)
n. 81 (07/2006)	R$ 8.305,07	R$ 6.638,44	31.08.06	R$ 3.285,04
n. 82 (08/2006)	R$ 470.762,78	R$ 376.291,92	04.09.06	R$ 186.208,55
n. 83 (09/2006)	R$ 1.022.469,45	R$ 817.284,22	16.10.06	R$ 404.434,17
n. 84 (10/2006)	R$ 1.031.617,57	R$ 824.596,53	19.01.07	R$ 408.052,68
n. 85 (11/2006)	R$ 367.117,54	R$ 293.445,81	19.01.07	R$ 145.212,04
n. 86 (12/2006)	R$ 483.928,06	R$ 386.815,24	19.01.07	R$ 191.416,03
n. 87 (01/2007)	R$ 61.861,14	R$ 49.447,08	23.02.07	R$ 24.468,96
n. 88 (02/2007)	R$ 513.631,57	R$ 410.557,96	23.03.07	R$ 203.165,15
n. 89 (03/2007)	R$ 323.871,19	R$ 258.877,97	06.06.07	R$ 128.106,10
n. 90 (04/2007)	R$ 123.920,34	R$ 99.052,48	06.06.07	R$ 49.016,25
n. 91 (05/2007)	R$ 501.687,20	R$ 401.010,54	26.06.07	R$ 198.440,60
n. 92 (06/2007)	R$ 169.283,56	R$ 149.767,54	02.08.07	R$ 70.137,20
n. 93 (07/2007)	R$ 251.130,64	R$ 222.178,79	12.09.07	R$ 104.047,90
n. 94 (08/2007)	R$ 333.586,10	R$ 295.128,29	27.09.07	R$ 138.210,67
n. 95 (09/2007)	R$ 584.920,83	R$ 517.487,65	14.11.07	R$ 242.343,13
n. 96 (10/2007)	R$ 654.339,29	R$ 578.903,13	28.01.09	R$ 271.104,43
n. 97 (11/2007)	R$ (77.896,72)	R$ (68.916,32)	11.03.08	R$ (32.274,00)
n. 101 (03/2008)	R$ 173.259,74	R$ 153.285,32	28.04.08	R$ 71.784,60
n. 103 (05/2008)	R$ 175.044,64	R$ 154.864,44	31.07.08	R$ 72.524,12
n. 104 (06/2008)	R$ 497.246,41	R$ 509.420,87	31.07.08	R$ 221.296,28
n. 105 (07/2008)	R$ 1.115.141,81	R$ 1.142.444,66	12.09.08	R$ 496.286,61
n. 106 (08/2008)	R$ 533.869,77	R$ 546.940,90	12.09.08	R$ 237.595,27
n. 107 (09/2008)	R$ 511.842,78	R$ 524.374,61	18.11.08	R$ 227.792,30
n. 108 (10/2008)	R$ 3.799,39	R$ 3.892,41	12.05.09	R$ 1.690,89
n. 109 (11/2008)	R$ (152.991,04)	R$ (156.736,83)	21.08.09	R$ (68.087,67)
n. 110 (12/2008)	R$ 3.955,05	R$ 4.051,88	03.06.09	R$ 1.760,17
n. 111 (01/2009)	R$ 4.835,68	R$ 4.954,08	03.06.09	R$ 2.152,09
n. 112 (02/2009)	R$ 2.736,85	R$ 2.803,86	21.07.09	R$ 1.218,02
n. 113 (03/2009)	R$ 59.974,77	R$ 61.443,18	21.07.09	R$ 26.691,38
n. 114 (04/2009)	R$ 5.459,65	R$ 5.593,32	21.07.09	R$ 2.429,78
n. 115 (05/2009)	R$ 5.545,66	R$ 5.681,44	21.07.09	R$ 2.468,06
n. 116 (06/2009)	R$ 135.509,01	R$ 161.626,03	27.08.09	R$ 65.319,38
n. 117 (07/2009)	R$ 166.828,39	R$ 198.981,68	22.09.09	R$ 80.416,25
n. 118 (08/2009)	R$ 40.868,90	R$ 48.745,68	01.07.10	R$ 19.700,03

TABELA 17 (Cont.)				
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Lapa (6.1+ADT 8.1-b+ADT 8.17-b)				
Fator de Superfaturamento sobre o Val				**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**	**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 119 (09/2009)	R$ (61.477,27)	R$ (73.325,95)	21.07.10	R$ (29.633,87)
n. 121 (11/2009)	R$ 82.668,29	R$ 98.601,18	05.08.10	R$ 39.848,58
n. 122 (12/2009)	R$ 10.240,71	R$ 12.214,43	12.08.10	R$ 4.936,33
n. 123 (01/2010)	R$ 18.160,61	R$ 21.660,75	06.08.10	R$ 8.753,95
n. 124 (02/2010)	R$ 18.504,19	R$ 22.070,55	06.08.10	R$ 8.919,57
n. 125 (03/2010)	R$ 3.237,01	R$ 3.860,89	06.08.10	R$ 1.560,34
n. 126 (04/2010)	R$ 11.525,44	R$ 13.746,77	08.08.10	R$ 5.555,61
n. 127 (05/2010)	R$ 4.654,36	R$ 5.551,41	19.10.10	R$ 2.243,54
n. 128 (06/2010)	R$ 10.232,65	R$ 13.473,45	09.11.10	R$ 5.211,33
n. 129 (07/2010)	R$ 8.169,16	R$ 10.756,43	11.11.10	R$ 4.160,42
n. 135 (01/2011)	R$ 51.225,32	R$ 67.449,00	13.05.11	R$ 26.088,25
n. 136 (02/2011)	R$ 5.119,07	R$ 6.740,34	01.11.11	R$ 2.607,06
TOTAIS	**R$ 16.446.534,29**	**R$ 11.827.503,06**		**R$ 6.215.498,90**

TABELA 18												
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Pólvora (6.2)												
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido												21,98%
Medição	Valor Medido (R$)				Valor do Reajuste (R$)				Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)		
n. 23 (09/2001)	R$	312.134,60			R$	47.263,11			25.10.01	R$	79.006,62	
n. 25 (11/2001)	R$	2.178.908,47			R$	329.928,14			27.12.01	R$	551.519,09	
n. 26 (12/2001)	R$	328.487,45			R$	49.739,24			14.01.02	R$	83.145,80	
n. 27 (01/2002)	R$	293.149,55			R$	44.388,41			10.10.02	R$	74.201,18	
n. 28 (02/2002)	R$	141.958,10			R$	21.495,15			10.10.02	R$	35.932,03	
n. 30 (04/2002)	R$	663.243,33			R$	100.427,64			10.10.02	R$	167.878,26	
n. 31 (05/2002)	R$	121.946,39			R$	18.465,00			13.12.02	R$	30.866,72	
n. 32 (06/2002)	R$	1.097.906,40			R$	271.539,15			11.10.02	R$	301.046,05	
n. 34 (08/2002)	R$	418.474,27			R$	103.498,94			13.12.02	R$	114.745,69	
n. 35 (09/2002)	R$	484.335,96			R$	119.788,15			08.01.03	R$	132.804,97	
n. 36 (10/2002)	R$	1.944.130,87			R$	480.831,20			29.04.03	R$	533.080,89	
n. 37 (11/2002)	R$	680.273,89			R$	168.248,40			29.04.03	R$	186.531,17	
n. 38 (12/2002)	R$	337.063,11			R$	83.363,97			29.04.03	R$	92.422,74	
n. 39 (01/2003)	R$	968.682,64			R$	239.578,95			29.04.03	R$	265.612,88	
n. 40 (02/2003)	R$	327.438,89			R$	80.983,66			14.07.03	R$	89.783,78	
n. 41 (03/2003)	R$	705.900,22			R$	174.586,42			27.08.03	R$	193.557,92	
n. 42 (04/2003)	R$	415.039,75			R$	102.649,50			16.09.03	R$	113.803,94	
n. 43 (05/2003)	R$	40.019,40			R$	9.897,78			16.09.03	R$	10.973,32	
n. 49 (11/2003)	R$	1.931,28			R$	838,97			29.12.03	R$	608,99	
n. 57 (07/2004)	R$	57.975,10			R$	33.334,27			31.08.04	R$	20.072,60	
n. 58 (08/2004)	R$	206.859,87			R$	118.939,40			30.09.04	R$	71.620,65	
n. 59 (09/2004)	R$	200.584,76			R$	115.331,36			26.01.04	R$	69.448,03	
n. 60 (10/2004)	R$	177.815,49			R$	102.239,59			29.11.04	R$	61.564,68	
n. 61 (11/2004)	R$	278.839,71			R$	160.326,06			22.12.04	R$	96.542,08	
n. 62 (12/2004)	R$	246.375,85			R$	141.660,13			22.12.04	R$	85.302,19	
n. 63 (01/2005)	R$	162.503,22			R$	93.435,40			02.03.05	R$	56.263,14	
n. 64 (02/2005)	R$	180.777,08			R$	103.942,43			08.04.05	R$	62.590,06	
n. 65 (03/2005)	R$	164.587,78			R$	94.633,97			25.05.05	R$	56.984,88	
n. 66 (04/2005)	R$	253.549,19			R$	145.784,62			05.07.05	R$	87.785,80	
n. 67 (05/2005)	R$	234.181,88			R$	134.648,89			12.07.05	R$	81.080,29	
n. 68 (06/2005)	R$	90.218,26			R$	65.740,20			29.07.05	R$	34.284,44	
n. 76 (02/2006)	R$	12.415,36			R$	9.046,82			31.03.06	R$	4.718,04	
n. 78 (04/2006)	R$	234.021,81			R$	170.526,90			28.04.06	R$	88.932,19	
n. 79 (05/2006)	R$	264.569,72			R$	192.786,53			31.05.06	R$	100.540,90	

TABELA 18 (Cont.)												
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Pólvora (6.2)												
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido												21,98%
Medição	Valor Medido (R$)				Valor do Reajuste (R$)				Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)		
n. 80 (06/2006)	R$	254.806,03			R$	203.672,54			03.07.06	R$	100.787,62	
n. 81 (07/2006)	R$	290.335,40			R$	232.072,01			31.08.06	R$	114.841,14	
n. 82 (08/2006)	R$	75.595,73			R$	60.425,47			04.09.06	R$	29.901,62	
n. 83 (09/2006)	R$	127.280,40			R$	101.738,26			16.10.06	R$	50.345,31	
n. 84 (10/2006)	R$	57.791,70			R$	46.194,28			19.01.07	R$	22.859,30	
n. 85 (11/2006)	R$	116.382,48			R$	93.027,29			19.01.07	R$	46.034,68	
n. 86 (12/2006)	R$	17.366,17			R$	13.881,19			19.01.07	R$	6.869,13	
n. 87 (01/2007)	R$	53.140,79			R$	42.476,70			23.02.07	R$	21.019,65	
n. 88 (02/2007)	R$	171.117,33			R$	136.778,16			23.03.07	R$	67.684,85	
n. 89 (03/2007)	R$	204.500,84			R$	163.462,40			06.06.07	R$	80.889,58	
n. 90 (04/2007)	R$	1.094.605,26			R$	874.944,09			06.06.07	R$	432.967,24	
n. 91 (05/2007)	R$	379.909,91			R$	303.671,05			26.06.07	R$	150.272,02	
n. 92 (06/2007)	R$	35.176,84			R$	31.121,44			02.08.07	R$	14.574,39	
n. 93 (07/2007)	R$	32.295,25			R$	28.572,06			12.09.07	R$	13.380,50	
n. 94 (08/2007)	R$	99.644,73			R$	88.157,09			27.09.07	R$	41.284,59	
n. 95 (09/2007)	R$	182.919,58			R$	161.831,51			14.11.07	R$	75.786,84	
n. 96 (10/2007)	R$	281.307,45			R$	248.876,64			28.01.09	R$	116.550,69	
n. 97 (11/2007)	R$	12.691,25			R$	11.228,13			11.03.08	R$	5.258,21	
n. 101 (03/2008)	R$	52.236,46			R$	46.214,33			28.04.08	R$	21.642,50	
n. 102 (04/2008)	R$	56.405,57			R$	49.902,80			25.06.08	R$	23.369,83	
n. 103 (05/2008)	R$	4.169,11			R$	3.688,47			31.07.08	R$	1.727,34	
n. 104 (06/2008)	R$	64.498,54			R$	66.077,71			31.07.08	R$	28.704,66	
n. 105 (07/2008)	R$	434.920,67			R$	445.569,16			12.09.08	R$	193.558,62	
n. 106 (08/2008)	R$	208.455,36			R$	213.559,13			12.09.08	R$	92.771,70	
n. 107 (09/2008)	R$	108.795,30			R$	111.459,02			18.11.08	R$	48.418,64	
n. 108 (10/2008)	R$	5.119,42			R$	5.244,76			12.05.09	R$	2.278,36	
n. 109 (11/2008)	R$	(266.347,71)			R$	(272.868,90)			21.08.09	R$	(118.536,32)	
n. 110 (12/2008)	R$	2.513,72			R$	2.575,27			03.06.09	R$	1.118,71	
n. 111 (01/2009)	R$	4.720,90			R$	4.836,49			03.06.09	R$	2.101,01	
n. 113 (03/2009)	R$	7.817,08			R$	8.008,47			21.07.09	R$	3.478,94	
n. 114 (04/2009)	R$	751,05			R$	769,44			21.07.09	R$	334,25	
n. 115 (05/2009)	R$	14.070,74			R$	14.415,24			21.07.09	R$	6.262,09	
n. 117 (07/2009)	R$	1.103,59			R$	1.316,29			22.09.09	R$	531,96	
n. 118 (08/2009)	R$	12.476,67			R$	14.881,33			01.07.10	R$	6.014,13	

TABELA 18 (Cont.)				
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Pólvora (6.2)				
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido				**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**	**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 119 (09/2009)	R$ 44.020,87	R$ 52.505,13	21.07.10	R$ 21.219,37
n. 120 (10/2009)	R$ 37.261,40	R$ 44.442,89	30.07.10	R$ 17.961,10
n. 121 (11/2009)	R$ 45.001,83	R$ 53.675,16	05.08.10	R$ 21.692,22
n. 122 (12/2009)	R$ 25.735,05	R$ 30.695,04	12.08.10	R$ 12.405,06
n. 123 (01/2010)	R$ 66.291,88	R$ 79.068,50	06.08.10	R$ 31.954,66
n. 124 (02/2010)	R$ 30.701,19	R$ 36.618,31	06.08.10	R$ 14.798,89
n. 126 (04/2010)	R$ 4.046,49	R$ 4.826,38	08.08.10	R$ 1.950,53
n. 127 (05/2010)	R$ 2.820,28	R$ 3.363,84	19.10.10	R$ 1.359,46
TOTAIS	**R$ 18.680.752,25**	**R$ 7.992.862,91**		**R$ 5.863.677,12**

TABELA 19					
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Brotas (6.3)					
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido					21,98%
Medição	Valor Medido (R$)	Valor do Reajuste (R$)	Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)	
n. 40 (02/2003)	R$ 307.273,26	R$ 75.996,21	14.07.03	R$	84.254,36
n. 41 (03/2003)	R$ 307.273,26	R$ 75.996,21	27.08.03	R$	84.254,36
n. 81 (07/2006)	R$ 86.058,61	R$ 68.788,70	31.08.06	R$	34.040,18
n. 82 (08/2006)	R$ 53.809,30	R$ 43.011,06	04.09.06	R$	21.284,08
n. 83 (09/2006)	R$ 60.870,83	R$ 48.655,51	16.10.06	R$	24.077,24
n. 84 (10/2006)	R$ 1.110.433,19	R$ 887.595,73	19.01.07	R$	439.227,92
n. 85 (11/2006)	R$ 715.863,57	R$ 572.206,82	19.01.07	R$	283.157,30
n. 86 (12/2006)	R$ 650.390,22	R$ 519.872,41	19.01.07	R$	257.259,55
n. 87 (01/2007)	R$ 78.178,73	R$ 62.490,12	23.02.07	R$	30.923,32
n. 88 (02/2007)	R$ 213.132,28	R$ 170.361,71	23.03.07	R$	84.303,72
n. 89 (03/2007)	R$ 56.694,66	R$ 45.317,39	06.06.07	R$	22.425,37
n. 90 (04/2007)	R$ 37.547,56	R$ 30.012,66	06.06.07	R$	14.851,80
n. 91 (05/2007)	R$ 410.859,13	R$ 328.409,50	26.06.07	R$	162.513,87
n. 92 (06/2007)	R$ 170.079,77	R$ 150.471,95	02.08.07	R$	70.467,08
n. 93 (07/2007)	R$ 35.995,20	R$ 31.845,46	12.09.07	R$	14.913,45
n. 94 (08/2007)	R$ (1.636,72)	R$ (1.448,03)	27.09.07	R$	(678,12)
n. 95 (09/2007)	R$ 414.136,79	R$ 366.392,62	14.11.07	R$	171.584,26
n. 96 (10/2007)	R$ 118.843,65	R$ 105.142,64	28.01.09	R$	49.239,04
n. 97 (11/2007)	R$ 11.684,85	R$ 10.337,75	11.03.08	R$	4.841,24
n. 98 (12/2007)	R$ 2.227,30	R$ 1.970,52	11.03.08	R$	922,81
n. 100 (02/2008)	R$ 81.852,92	R$ 72.416,42	23.04.08	R$	33.913,12
n. 101 (03/2008)	R$ 22.416,33	R$ 19.832,04	28.04.08	R$	9.287,49
n. 102 (04/2008)	R$ 28.461,23	R$ 25.180,05	25.06.08	R$	11.792,00
n. 103 (05/2008)	R$ 172.429,38	R$ 152.550,69	31.07.08	R$	71.440,57
n. 104 (06/2008)	R$ 71.551,70	R$ 73.303,55	31.07.08	R$	31.843,62
n. 105 (07/2008)	R$ 247.672,16	R$ 253.736,10	12.09.08	R$	110.224,88
n. 106 (08/2008)	R$ 154.990,72	R$ 158.785,47	12.09.08	R$	68.977,61
n. 107 (09/2008)	R$ 105.357,59	R$ 107.937,14	18.11.08	R$	46.888,71
n. 108 (10/2008)	R$ 1.662,03	R$ 1.702,72	12.05.09	R$	739,68
n. 109 (11/2008)	R$ (126.137,19)	R$ (129.225,50)	21.08.09	R$	(56.136,54)
n. 110 (12/2008)	R$ 944,91	R$ 968,04	03.06.09	R$	420,53
n. 111 (01/2009)	R$ 843,67	R$ 864,33	03.06.09	R$	375,47
n. 112 (02/2009)	R$ 2.952,84	R$ 3.025,14	21.07.09	R$	1.314,14
n. 113 (03/2009)	R$ 36.514,06	R$ 37.408,06	21.07.09	R$	16.250,35

TABELA 19 (Cont.)								
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Brotas (6.3)								
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido								21,98%
Medição	Valor Medido (R$)		Valor do Reajuste (R$)		Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)		
n. 114 (04/2009)	R$	1.552,35	R$	1.590,36	21.07.09	R$	690,86	
n. 115 (05/2009)	R$	14.646,12	R$	15.004,71	21.07.09	R$	6.518,16	
n. 116 (06/2009)	R$	12.013,87	R$	14.329,34	27.08.09	R$	5.791,04	
n. 117 (07/2009)	R$	38.631,67	R$	46.077,26	22.09.09	R$	18.621,62	
n. 118 (08/2009)	R$	25.875,37	R$	30.862,40	01.07.10	R$	12.472,70	
n. 119 (09/2009)	R$	(14.983,59)	R$	(17.871,42)	21.07.10	R$	(7.222,54)	
n. 120 (10/2009)	R$	953,35	R$	1.137,09	30.07.10	R$	459,54	
n. 121 (11/2009)	R$	995,53	R$	1.187,40	05.08.10	R$	479,88	
n. 122 (12/2009)	R$	15.388,55	R$	18.354,43	12.08.10	R$	7.417,74	
n. 123 (01/2010)	R$	134,99	R$	161,01	06.08.10	R$	65,07	
n. 124 (02/2010)	R$	4.007,44	R$	4.779,80	06.08.10	R$	1.931,71	
n. 126 (04/2010)	R$	4.184,61	R$	4.991,12	08.08.10	R$	2.017,11	
n. 127 (05/2010)	R$	3.712,15	R$	4.427,60	19.10.10	R$	1.789,37	
n. 128 (06/2010)	R$	928,04	R$	1.221,96	09.11.10	R$	472,64	
n. 129 (07/2010)	R$	1.265,51	R$	1.666,31	11.11.10	R$	644,50	
n. 135 (01/2011)	R$	10.284,35	R$	13.541,53	13.05.11	R$	5.237,66	
n. 136 (02/2011)	R$	2.547,89	R$	3.354,84	01.11.11	R$	1.297,60	
n. 141 (07/2011)	R$	5.973,19	R$	8.967,95	07.12.11	R$	3.284,52	
n. 142 (08/2011)	R$	1.704,21	R$	2.558,64	28.12.11	R$	937,11	
TOTAIS	**R$**	**5.771.043,39**	**R$**	**4.528.253,55**		**R$**	**2.264.100,74**	

TABELA 20					
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Bonocô (6.4)					
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido					**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**	**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**	
n. 50 (12/2003)	R$ 534.568,53	R$ 232.223,01	29.12.03	R$	168.564,25
n. 60 (10/2004)	R$ (135.012,11)	R$ (77.628,68)	29.11.04	R$	(46.744,96)
n. 66 (04/2005)	R$ (5,62)	R$ (3,23)	05.07.05	R$	(1,95)
n. 89 (03/2007)	R$ 154.359,91	R$ 123.383,56	06.06.07	R$	61.056,52
n. 90 (04/2007)	R$ 208.658,25	R$ 166.785,52	06.06.07	R$	82.534,03
n. 92 (06/2007)	R$ 76.225,03	R$ 67.437,35	02.08.07	R$	31.581,39
n. 93 (07/2007)	R$ 263.957,49	R$ 233.526,89	12.09.07	R$	109.362,29
n. 94 (08/2007)	R$ 90.428,26	R$ 80.003,15	27.09.07	R$	37.466,04
n. 106 (08/2008)	R$ 1.026.475,62	R$ 1.051.607,59	12.09.08	R$	456.826,30
n. 107 (09/2008)	R$ 381.033,12	R$ 390.362,24	18.11.08	R$	169.576,31
n. 115 (05/2009)	R$ 235.300,08	R$ 241.061,11	21.07.09	R$	104.718,77
n. 116 (06/2009)	R$ 89.753,64	R$ 107.052,11	27.08.09	R$	43.263,93
n. 117 (07/2009)	R$ 19.965,99	R$ 23.814,09	22.09.09	R$	9.624,20
n. 118 (08/2009)	R$ 22.764,96	R$ 27.152,51	01.07.10	R$	10.973,39
n. 130 (08/2010)	R$ 90.686,63	R$ 119.408,18	24.11.10	R$	46.185,27
TOTAIS	**R$ 3.059.159,78**	**R$ 2.786.185,38**		**R$**	**1.284.985,80**

TABELA 21					
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Acesso Norte (6.5)					
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido					21,98%
Medição	Valor Medido (R$)		Valor do Reajuste (R$)	Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)
n. 27 (01/2002)	R$	45.582,78	R$ 6.902,10	10.10.02	R$ 11.537,78
n. 28 (02/2002)	R$	91.119,12	R$ 13.797,17	10.10.02	R$ 23.063,81
n. 31 (05/2002)	R$	464.241,63	R$ 70.295,00	13.12.02	R$ 117.507,51
n. 32 (06/2002)	R$	501.604,99	R$ 124.059,20	11.10.02	R$ 137.540,14
n. 35 (09/2002)	R$	944.437,52	R$ 233.582,54	08.01.03	R$ 258.964,87
n. 36 (10/2002)	R$	1.332.409,20	R$ 329.537,44	29.04.03	R$ 365.346,75
n. 38 (12/2002)	R$	37.509,83	R$ 9.277,10	29.04.03	R$ 10.285,20
n. 39 (01/2003)	R$	152.079,86	R$ 37.613,08	29.04.03	R$ 41.700,31
n. 40 (02/2003)	R$	115.860,37	R$ 28.655,11	14.07.03	R$ 31.768,93
n. 41 (03/2003)	R$	190.369,89	R$ 47.083,14	27.08.03	R$ 52.199,44
n. 42 (04/2003)	R$	202.463,06	R$ 50.074,08	16.09.03	R$ 55.515,39
n. 43 (05/2003)	R$	22.625,93	R$ 5.595,95	16.09.03	R$ 6.204,03
n. 44 (06/2003)	R$	180.047,19	R$ 78.214,67	27.10.03	R$ 56.773,86
n. 49 (11/2003)	R$	72.979,13	R$ 31.703,01	29.12.03	R$ 23.012,34
n. 50 (12/2003)	R$	103.767,20	R$ 45.077,72	29.12.03	R$ 32.720,67
n. 53 (03/2004)	R$	21.065,52	R$ 9.151,12	26.04.04	R$ 6.642,54
n. 55 (05/2004)	R$	34.719,10	R$ 15.082,40	22.06.04	R$ 10.947,89
n. 56 (06/2004)	R$	266.229,77	R$ 153.075,65	27.07.04	R$ 92.176,17
n. 57 (07/2004)	R$	23.166,08	R$ 13.319,93	31.08.04	R$ 8.020,74
n. 58 (08/2004)	R$	53.537,77	R$ 30.782,92	30.09.04	R$ 18.536,27
n. 59 (09/2004)	R$	25.446,67	R$ 14.631,22	26.01.04	R$ 8.810,35
n. 60 (10/2004)	R$	840,22	R$ 483,11	29.11.04	R$ 290,91
n. 61 (11/2004)	R$	8.072,11	R$ 4.641,27	22.12.04	R$ 2.794,79
n. 63 (01/2005)	R$	1.560,41	R$ 897,20	02.03.05	R$ 540,26
n. 66 (04/2005)	R$	21,50	R$ 12,36	05.07.05	R$ 7,44
n. 81 (07/2006)	R$	14.883,90	R$ 11.897,06	31.08.06	R$ 5.887,27
n. 82 (08/2006)	R$	9.602,52	R$ 7.675,52	04.09.06	R$ 3.798,24
n. 83 (09/2006)	R$	55.454,53	R$ 44.326,13	16.10.06	R$ 21.934,84
n. 84 (10/2006)	R$	53.894,12	R$ 43.078,86	19.01.07	R$ 21.317,63
n. 85 (11/2006)	R$	59.595,62	R$ 47.636,20	19.01.07	R$ 23.572,84
n. 86 (12/2006)	R$	6.121,60	R$ 4.893,14	19.01.07	R$ 2.421,38
n. 87 (01/2007)	R$	14.883,90	R$ 11.897,06	23.02.07	R$ 5.887,27
n. 88 (02/2007)	R$	70.518,48	R$ 56.367,10	23.03.07	R$ 27.893,34
n. 89 (03/2007)	R$	76.700,10	R$ 61.308,22	06.06.07	R$ 30.338,45

TABELA 21 (Cont.)								
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Acesso Norte (6.5)								
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido								**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**		**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**		
n. 90 (04/2007)	R$	573.510,31	R$	458.420,47	06.06.07	R$	226.849,97	
n. 91 (05/2007)	R$	123.512,37	R$	98.726,38	26.06.07	R$	48.854,88	
n. 92 (06/2007)	R$	80.901,21	R$	71.574,43	02.08.07	R$	33.518,81	
n. 93 (07/2007)	R$	36.069,45	R$	31.911,15	12.09.07	R$	14.944,22	
n. 94 (08/2007)	R$	116.130,44	R$	102.742,23	27.09.07	R$	48.114,91	
n. 95 (09/2007)	R$	238.622,54	R$	211.112,70	14.11.07	R$	98.865,57	
n. 96 (10/2007)	R$	63.436,63	R$	56.123,27	28.01.09	R$	26.282,93	
n. 97 (11/2007)	R$	(76.340,01)	R$	(67.539,08)	11.03.08	R$	(31.629,03)	
n. 118 (08/2009)	R$	132.214,65	R$	157.696,74	01.07.10	R$	63.731,40	
n. 119 (09/2009)	R$	25.206,60	R$	30.064,74	21.07.10	R$	12.150,33	
n. 120 (10/2009)	R$	109.288,64	R$	130.352,14	30.07.10	R$	52.680,38	
n. 121 (11/2009)	R$	28.387,44	R$	33.858,63	05.08.10	R$	13.683,59	
n. 122 (12/2009)	R$	2.820,74	R$	3.364,39	12.08.10	R$	1.359,68	
n. 128 (06/2010)	R$	33.758,85	R$	44.450,68	09.11.10	R$	17.192,85	
n. 129 (07/2010)	R$	33.758,85	R$	44.450,68	11.11.10	R$	17.192,85	
n. 130 (08/2010)	R$	49.512,98	R$	65.194,34	24.11.10	R$	25.216,18	
n. 131 (09/2010)	R$	6.751,77	R$	8.890,14	29.12.10	R$	3.438,57	
n. 132 (10/2010)	R$	6.751,77	R$	8.890,14	29.12.10	R$	3.438,57	
n. 133 (11/2010)	R$	9.002,36	R$	11.853,52	28.03.10	R$	4.584,76	
n. 135 (01/2011)	R$	10.262,69	R$	13.513,01	13.05.11	R$	5.226,63	
n. 136 (02/2011)	R$	4.501,18	R$	5.926,76	01.11.11	R$	2.292,38	
n. 140 (06/2011)	R$	13.503,54	R$	20.273,77	07.12.11	R$	7.425,29	
n. 141 (07/2011)	R$	22.505,90	R$	33.789,61	07.12.11	R$	12.375,48	
n. 142 (08/2011)	R$	4.501,18	R$	6.757,92	28.12.11	R$	2.475,10	
TOTAIS	**R$**	**6.901.983,70**	**R$**	**3.225.022,50**		**R$**	**2.226.225,96**	

TABELA 22								
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Retiro (6.6)								
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido								21,98%
Medição	Valor Medido (R$)			Valor do Reajuste (R$)			Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)		
n. 34 (08/2002)	R$	468.820,97		R$	115.950,91		13.12.02	R$	128.550,76
n. 36 (10/2002)	R$	552.495,85		R$	136.645,76		29.04.03	R$	151.494,42
n. 39 (01/2003)	R$	2.416,60		R$	597,68		29.04.03	R$	662,63
n. 66 (04/2005)	R$	0,01		R$	0,01		05.07.05	R$	0,00
TOTAIS	**R$**	**1.023.733,43**		**R$**	**253.194,36**			**R$**	**280.707,82**

TABELA 23						
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Juá (6.7)						
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido						21,98%
Medição	Valor Medido (R$)		Valor do Reajuste (R$)		Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)	
n. 24 (10/2001)	R$	302.608,97	R$	45.820,75	23.11.01	R$	76.595,52
n. 25 (11/2001)	R$	622.150,90	R$	94.205,47	27.12.01	R$	157.477,06
n. 26 (12/2001)	R$	63.058,85	R$	9.548,31	14.01.02	R$	15.961,28
n. 27 (01/2002)	R$	122.920,06	R$	18.612,43	10.10.02	R$	31.113,17
n. 28 (02/2002)	R$	38.079,76	R$	5.766,00	10.10.02	R$	9.638,64
n. 29 (03/2002)	R$	650.895,61	R$	98.557,96	10.10.02	R$	164.752,84
n. 31 (05/2002)	R$	113.292,18	R$	17.154,59	13.12.02	R$	28.676,19
n. 32 (06/2002)	R$	9.865,79	R$	2.440,05	11.10.02	R$	2.705,20
n. 60 (10/2004)	R$	(14.267,05)	R$	(8.203,21)	29.11.04	R$	(4.939,65)
n. 66 (04/2005)	R$	(246,65)	R$	(141,82)	05.07.05	R$	(85,40)
TOTAIS	**R$**	**1.908.358,42**	**R$**	**283.760,53**		**R$**	**481.894,85**

TABELA 24							
CÁLCULO DO DÉBITO - Complexo de Manutenção - Infraestrutura (7.1)							
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido							21,98%
Medição	Valor Medido (R$)		Valor do Reajuste (R$)		Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)	
n. 61 (11/2004)	R$	195.852,39	R$	113.829,29	22.12.04	R$	68.077,51
n. 62 (12/2004)	R$	98.043,26	R$	56.982,68	22.12.04	R$	34.079,45
n. 65 (03/2005)	R$	291.437,26	R$	169.383,16	25.05.05	R$	101.302,43
n. 66 (04/2005)	R$	(68.394,84)	R$	(39.751,04)	05.07.05	R$	(23.773,77)
TOTAIS	**R$**	**516.938,07**	**R$**	**300.444,10**		**R$**	**179.685,62**

TABELA 25						
CÁLCULO DO DÉBITO - Sistema de Energia - Obras Civis (8.1)						
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido						**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**		**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 115 (05/2009)	R$	17.736,54	R$	18.170,80	21.07.09	R$ 7.893,53
n. 116 (06/2009)	R$	28.082,85	R$	33.495,33	27.08.09	R$ 13.536,77
n. 117 (07/2009)	R$	35.299,19	R$	42.102,50	22.09.09	R$ 17.015,26
n. 118 (08/2009)	R$	108.853,67	R$	129.833,34	01.07.10	R$ 52.470,71
n. 119 (09/2009)	R$	62.599,55	R$	74.664,53	21.07.10	R$ 30.174,85
n. 120 (10/2009)	R$	13.476,29	R$	16.073,61	30.07.10	R$ 6.495,97
n. 121 (11/2009)	R$	10.172,43	R$	12.132,99	05.08.10	R$ 4.903,41
n. 123 (01/2010)	R$	3.477,75	R$	4.148,03	06.08.10	R$ 1.676,38
n. 136 (02/2011)	R$	2.869,15	R$	3.777,84	01.11.11	R$ 1.461,21
n. 140 (06/2011)	R$	1.478,04	R$	2.219,08	07.12.11	R$ 812,74
TOTAIS	**R$**	**284.045,46**	**R$**	**336.618,06**		**R$ 136.440,84**

TABELA 26						
CÁLCULO DO DÉBITO - Rede Aérea de Tração (8.2)						
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido						**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**		**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 120 (10/2009)	R$	70.701,03	R$	84.327,43	30.07.10	R$ 34.080,00
n. 121 (11/2009)	R$	72.848,03	R$	86.888,23	05.08.10	R$ 35.114,92
n. 122 (12/2009)	R$	17.126,03	R$	20.426,78	12.08.10	R$ 8.255,26
n. 123 (01/2010)	R$	848,81	R$	1.012,40	06.08.10	R$ 409,15
n. 124 (02/2010)	R$	14.130,22	R$	16.853,58	06.08.10	R$ 6.811,19
n. 125 (03/2010)	R$	848,81	R$	1.012,40	06.08.10	R$ 409,15
n. 128 (06/2010)	R$	12.832,04	R$	16.896,10	09.11.10	R$ 6.535,16
n. 129 (07/2010)	R$	12.832,04	R$	16.896,10	11.11.10	R$ 6.535,16
n. 130 (08/2010)	R$	2.146,99	R$	2.826,97	24.11.10	R$ 1.093,43
n. 136 (02/2011)	R$	4.293,99	R$	5.653,95	01.11.11	R$ 2.186,86
TOTAIS	**R$**	**208.607,99**	**R$**	**252.793,94**		**R$ 101.430,27**

TABELA 27				
CÁLCULO DO DÉBITO - Retorno da Avenida Bonocô (ADT 8.8-b)				
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido				**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**	**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 44 (06/2003)	R$ 310.200,00	R$ 165.304,59	27.10.03	R$ 104.530,46
TOTAIS	**R$ 310.200,00**	**R$ 165.304,59**		**R$ 104.530,46**

TABELA 28							
CÁLCULO DO DÉBITO - Interferências não Cadastradas (ADT 8.24-b)							
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido							**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**		**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**	
n. 55 (05/2004)	R$	1.178.736,92	R$	628.145,13	22.06.04	R$	397.207,99
n. 56 (06/2004)	R$	1.198,21	R$	797,59	27.07.04	R$	438,74
n. 66 (04/2005)	R$	(9,32)	R$	(6,20)	05.07.05	R$	(3,41)
n. 93 (07/2007)	R$	12.895,74	R$	12.319,67	12.09.07	R$	5.543,12
n. 143 (09/2011)	R$	17.008,25	R$	23.691,64	28.12.11	R$	8.947,08
TOTAIS	**R$**	**1.209.829,80**	**R$**	**664.947,83**		**R$**	**412.133,51**

TABELA 29							
CÁLCULO DO DÉBITO - Escadaria do Calabetão (Arqueologia) (ADT 8.28-b)							
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido							**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**		**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**	
n. 56 (06/2004)	R$	265.083,65	R$	170.348,03	27.07.04	R$	95.721,21
n. 59 (09/2004)	R$	242.966,08	R$	156.134,84	26.01.04	R$	87.734,60
n. 60 (10/2004)	R$	136,36	R$	87,63	29.11.04	R$	49,24
TOTAIS	**R$**	**508.186,09**	**R$**	**326.570,49**		**R$**	**183.505,05**

TABELA 30						
CÁLCULO DO DÉBITO - Proteção Estrutural Cúpula da Pirdade (ADT 8.30-b)						
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido						**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**		**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 59 (09/2004)	R$	68.685,97	R$	44.616,74	26.01.04	R$ 24.907,40
n. 60 (10/2004)	R$	40.295,76	R$	26.175,15	29.11.04	R$ 14.612,34
n. 61 (11/2004)	R$	5.494,88	R$	3.569,34	22.12.04	R$ 1.992,59
TOTAIS	**R$**	**114.476,61**	**R$**	**74.361,24**		**R$ 41.512,34**

TABELA 31							
CÁLCULO DO DÉBITO - Acréscimo Túnel Estação Lapa (ADT 8.27-b)							
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido							**8,13%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**		**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**	
n. 45 (07/2003)	R$	662.106,64	R$	325.784,31	09.12.03	R$	80.349,61
n. 50 (12/2003)	R$	269.056,80	R$	132.387,26	29.12.03	R$	32.651,25
n. 51 (01/2004)	R$	709.110,54	R$	348.912,20	23.03.04	R$	86.053,74
n. 53 (03/2004)	R$	131.286,75	R$	64.598,60	26.04.04	R$	15.932,23
n. 54 (04/2004)	R$	104.543,15	R$	51.439,63	26.05.04	R$	12.686,78
n. 55 (05/2004)	R$	395.481,08	R$	194.593,32	22.06.04	R$	47.993,40
n. 62 (12/2004)	R$	29.985,24	R$	17.240,91	22.12.04	R$	3.841,11
n. 63 (01/2005)	R$	239.881,97	R$	137.927,32	02.03.05	R$	30.728,93
n. 64 (02/2005)	R$	253.658,97	R$	145.848,82	08.04.05	R$	32.493,76
n. 65 (03/2005)	R$	192.878,07	R$	110.901,02	25.05.05	R$	24.707,72
n. 66 (04/2005)	R$	194.093,68	R$	111.599,97	05.07.05	R$	24.863,44
n. 67 (05/2005)	R$	164.918,85	R$	94.825,03	12.07.05	R$	21.126,14
n. 68 (06/2005)	R$	42.951,84	R$	28.645,74	29.07.05	R$	5.823,35
n. 77 (03/2006)	R$	111.836,86	R$	74.587,02	31.03.06	R$	15.162,69
n. 78 (04/2006)	R$	113.457,69	R$	75.668,00	28.04.06	R$	15.382,44
n. 79 (05/2006)	R$	142.227,31	R$	94.855,23	31.05.06	R$	19.282,99
n. 88 (02/2007)	R$	36.873,75	R$	26.362,05	23.03.07	R$	5.143,25
n. 90 (04/2007)	R$	405,21	R$	289,70	06.06.07	R$	56,52
n. 94 (08/2007)	R$	44.167,45	R$	33.917,62	27.09.07	R$	6.351,01
n. 95 (09/2007)	R$	52.271,58	R$	40.141,05	14.11.07	R$	7.516,33
n. 96 (10/2007)	R$	57.134,05	R$	43.875,09	28.01.09	R$	8.215,53
n. 97 (11/2007)	R$	49.435,13	R$	37.962,84	11.03.08	R$	7.108,47
n. 105 (07/2008)	R$	8.914,53	R$	6.845,76	12.09.08	R$	1.281,85
n. 106 (08/2008)	R$	405,21	R$	311,17	12.09.08	R$	58,27
n. 107 (09/2008)	R$	810,41	R$	622,34	18.11.08	R$	116,53
n. 119 (09/2009)	R$	43.762,25	R$	33.606,45	21.07.10	R$	6.292,74
TOTAIS	**R$**	**4.051.655,01**	**R$**	**2.233.748,48**		**R$**	**511.220,08**

TABELA 32					
CÁLCULO DO DÉBITO - Cortina do Convento da Lapa (ADT 8.9-b)					
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido					**27,71%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 45 (07/2003)	R$	1.287.981,50	R$ 559.514,68	09.12.03	R$ 511.974,51
n. 55 (05/2004)	R$	153.312,60	R$ 66.600,84	22.06.04	R$ 60.941,98
n. 56 (06/2004)	R$	92.999,27	R$ 53.472,32	27.07.04	R$ 40.589,92
n. 57 (07/2004)	R$	133.078,45	R$ 76.516,87	31.08.04	R$ 58.082,64
n. 58 (08/2004)	R$	47.861,55	R$ 27.519,23	30.09.04	R$ 20.889,37
n. 59 (09/2004)	R$	53.309,20	R$ 30.651,49	26.01.04	R$ 23.267,02
n. 67 (05/2005)	R$	6.420,46	R$ 3.691,61	12.07.05	R$ 2.802,24
n. 78 (04/2006)	R$	42.997,56	R$ 31.331,44	28.04.06	R$ 20.597,91
n. 79 (05/2006)	R$	66.344,67	R$ 48.344,00	31.05.06	R$ 31.782,30
n. 81 (07/2006)	R$	33.269,61	R$ 26.593,19	31.08.06	R$ 16.589,06
n. 82 (08/2006)	R$	28.016,52	R$ 22.394,27	04.09.06	R$ 13.969,74
TOTAIS	**R$**	**1.945.591,39**	**R$ 946.629,96**		**R$ 801.486,69**

TABELA 33				
CÁLCULO DO DÉBITO - Solo Mole Juá (ADT 8.10-b)				
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido				**58,78%**
Medição	**Valor Medido (R$)**	**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 44 (06/2003)	R$ 1.530.725,63	R$ 806.342,18	27.10.03	R$ 1.373.633,01
n. 45 (07/2003)	R$ 615.005,40	R$ 323.967,13	09.12.03	R$ 551.889,71
n. 58 (08/2004)	R$ 177.252,70	R$ 115.139,06	30.09.04	R$ 171.855,94
n. 59 (09/2004)	R$ 13.319,57	R$ 8.652,07	26.01.04	R$ 12.914,03
n. 60 (10/2004)	R$ 96.823,00	R$ 62.893,88	29.11.04	R$ 93.875,06
n. 61 (11/2004)	R$ 72.233,04	R$ 46.920,83	22.12.04	R$ 70.033,78
n. 62 (12/2004)	R$ 29.200,59	R$ 18.968,00	22.12.04	R$ 28.311,53
n. 63 (01/2005)	R$ 13.575,71	R$ 8.818,45	02.03.05	R$ 13.162,37
TOTAIS	**R$ 2.548.135,64**	**R$ 1.391.701,61**		**R$ 2.315.675,43**

TABELA 34				
CÁLCULO DO DÉBITO - Elevado Bonocô 2 - Obras (ADT 8.53-b)				
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido				**36,02%**
Medição	**Valor Medido (R$)**	**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 82 (08/2006)	R$ 4.029.264,97	R$ 3.234.712,45	04.09.06	R$ 2.616.819,93
n. 83 (09/2006)	R$ 3.269.685,84	R$ 2.624.918,83	16.10.06	R$ 2.123.508,66
n. 84 (10/2006)	R$ 2.725.895,83	R$ 2.188.361,71	19.01.07	R$ 1.770.342,38
n. 85 (11/2006)	R$ 2.672.594,45	R$ 2.145.571,12	19.01.07	R$ 1.735.725,62
n. 86 (12/2006)	R$ 1.134.579,24	R$ 910.845,43	19.01.07	R$ 736.856,37
n. 87 (01/2007)	R$ 2.135.867,51	R$ 1.714.684,26	23.02.07	R$ 1.387.146,47
n. 88 (02/2007)	R$ 2.452.397,44	R$ 1.968.795,95	23.03.07	R$ 1.592.717,91
n. 89 (03/2007)	R$ 3.534.811,97	R$ 2.837.763,31	06.06.07	R$ 2.295.695,74
n. 90 (04/2007)	R$ 1.744.168,97	R$ 1.400.226,87	06.06.07	R$ 1.132.756,51
n. 91 (05/2007)	R$ 2.187.634,14	R$ 1.756.242,75	26.06.07	R$ 1.420.766,48
n. 92 (06/2007)	R$ 1.771.002,73	R$ 1.513.795,84	02.08.07	R$ 1.183.336,05
n. 93 (07/2007)	R$ 1.472.594,09	R$ 1.258.725,79	12.09.07	R$ 983.947,48
n. 94 (08/2007)	R$ 1.570.974,27	R$ 1.342.817,98	27.09.07	R$ 1.049.682,45
n. 95 (09/2007)	R$ 1.587.849,58	R$ 1.357.242,45	14.11.07	R$ 1.060.958,08
n. 96 (10/2007)	R$ 1.520.229,87	R$ 1.299.443,31	28.01.09	R$ 1.015.776,42
n. 97 (11/2007)	R$ 283.742,29	R$ 242.533,73	11.03.08	R$ 189.588,91
n. 100 (02/2008)	R$ 300.913,67	R$ 257.211,27	23.04.08	R$ 201.062,36
n. 101 (03/2008)	R$ 95.123,54	R$ 81.308,52	28.04.08	R$ 63.558,97
n. 102 (04/2008)	R$ 474.847,95	R$ 405.884,67	25.06.08	R$ 317.280,54
n. 104 (06/2008)	R$ 65.280,86	R$ 63.202,27	31.07.08	R$ 46.285,56
n. 105 (07/2008)	R$ 383.158,68	R$ 370.958,66	12.09.08	R$ 271.667,87
n. 106 (08/2008)	R$ 313.525,75	R$ 303.542,89	12.09.08	R$ 222.296,60
n. 107 (09/2008)	R$ 284.571,26	R$ 275.510,33	18.11.08	R$ 201.767,24
n. 108 (10/2008)	R$ 6.631,71	R$ 6.420,55	12.05.09	R$ 4.702,03
n. 109 (11/2008)	R$ 9.237,02	R$ 8.942,91	21.08.09	R$ 6.549,25
n. 110 (12/2008)	R$ 2.842,16	R$ 2.751,66	03.06.09	R$ 2.015,15
n. 111 (01/2009)	R$ 2.605,31	R$ 2.522,36	03.06.09	R$ 1.847,22
n. 112 (02/2009)	R$ 11.131,79	R$ 10.777,35	21.07.09	R$ 7.892,68
n. 114 (04/2009)	R$ 4.026,39	R$ 3.898,19	21.07.09	R$ 2.854,80
n. 117 (07/2009)	R$ 3.552,70	R$ 3.962,47	22.09.09	R$ 2.707,31
TOTAIS	**R$ 36.050.741,98**	**R$ 29.593.575,90**		**R$ 23.648.113,07**

TABELA 35						
CÁLCULO DO DÉBITO - Adicional Brotas (ADT 8.32-b)						
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido						30,52%
Medição	Valor Medido (R$)		Valor do Reajuste (R$)		Data de Pagamento	Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)	
n. 81 (07/2006)	R$	152.027,73	R$	121.519,39	31.08.06	R$	83.497,41
n. 82 (08/2006)	R$	95.389,95	R$	76.247,46	04.09.06	R$	52.390,53
n. 83 (09/2006)	R$	107.313,69	R$	85.778,39	16.10.06	R$	58.939,35
n. 84 (10/2006)	R$	631.213,17	R$	504.543,74	19.01.07	R$	346.677,98
n. 85 (11/2006)	R$	499.306,75	R$	399.107,79	19.01.07	R$	274.231,69
n. 86 (12/2006)	R$	130.415,95	R$	104.244,58	19.01.07	R$	71.627,68
n. 87 (01/2007)	R$	35.771,23	R$	28.592,80	23.02.07	R$	19.646,45
n. 88 (02/2007)	R$	605.875,21	R$	484.290,51	23.03.07	R$	332.761,74
n. 89 (03/2007)	R$	640.155,98	R$	511.691,94	06.06.07	R$	351.589,59
n. 90 (04/2007)	R$	465.771,23	R$	372.302,05	06.06.07	R$	255.813,15
n. 91 (05/2007)	R$	329.393,41	R$	263.292,01	26.06.07	R$	180.911,06
n. 92 (06/2007)	R$	248.162,91	R$	219.553,20	02.08.07	R$	142.765,48
n. 93 (07/2007)	R$	262.322,36	R$	232.080,26	12.09.07	R$	150.911,26
n. 94 (08/2007)	R$	348.769,49	R$	308.561,25	27.09.07	R$	200.643,37
n. 95 (09/2007)	R$	647.608,32	R$	572.948,15	14.11.07	R$	372.562,16
n. 96 (10/2007)	R$	269.029,46	R$	238.014,13	28.01.09	R$	154.769,78
n. 97 (11/2007)	R$	16.395,15	R$	14.505,02	11.03.08	R$	9.431,95
n. 98 (12/2007)	R$	128.180,24	R$	113.402,85	11.03.08	R$	73.740,73
n. 100 (02/2008)	R$	202.703,64	R$	179.334,75	23.04.08	R$	116.613,24
n. 101 (03/2008)	R$	22.357,02	R$	19.779,57	28.04.08	R$	12.861,76
n. 102 (04/2008)	R$	66.325,82	R$	58.679,38	25.06.08	R$	38.156,54
n. 103 (05/2008)	R$	258.596,19	R$	228.783,67	31.07.08	R$	148.767,63
n. 104 (06/2008)	R$	444.159,45	R$	455.034,14	31.07.08	R$	274.469,49
n. 105 (07/2008)	R$	406.152,51	R$	416.096,65	12.09.08	R$	250.983,00
n. 106 (08/2008)	R$	273.500,86	R$	280.197,19	12.09.08	R$	169.010,57
n. 107 (09/2008)	R$	185.563,26	R$	190.106,54	18.11.08	R$	114.669,30
n. 108 (10/2008)	R$	2.980,94	R$	3.053,92	12.05.09	R$	1.842,08
n. 109 (11/2008)	R$	5.961,87	R$	6.107,84	21.08.09	R$	3.684,15
n. 110 (12/2008)	R$	1.490,47	R$	1.526,96	03.06.09	R$	921,04
n. 111 (01/2009)	R$	1.490,47	R$	1.526,96	03.06.09	R$	921,04
n. 112 (02/2009)	R$	1.490,46	R$	1.526,95	21.07.09	R$	921,03
n. 117 (07/2009)	R$	745,24	R$	888,87	22.09.09	R$	498,80
n. 118 (08/2009)	R$	745,23	R$	888,86	01.07.10	R$	498,79
n. 119 (09/2009)	R$	(25.337,95)	R$	(30.221,40)	21.07.10	R$	(16.958,91)
n. 120 (10/2009)	R$	2.235,70	R$	2.666,59	30.07.10	R$	1.496,37

TABELA 35 (Cont.)							
CÁLCULO DO DÉBITO - Adicional Brotas (ADT 8.32-b)							
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido							**30,52%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**		**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**	
n. 121 (11/2009)	R$	1.490,47	R$	1.777,73	05.08.10	R$	997,58
n. 122 (12/2009)	R$	27.573,65	R$	32.888,00	12.08.10	R$	18.455,29
n. 123 (01/2010)	R$	745,23	R$	888,86	06.08.10	R$	498,79
n. 124 (02/2010)	R$	6.707,11	R$	7.999,79	06.08.10	R$	4.489,13
n. 126 (04/2010)	R$	7.452,34	R$	8.888,65	08.08.10	R$	4.987,92
n. 127 (05/2010)	R$	6.707,10	R$	7.999,78	19.10.10	R$	4.489,12
n. 128 (06/2010)	R$	1.490,47	R$	1.962,52	09.11.10	R$	1.053,99
n. 129 (07/2010)	R$	2.235,70	R$	2.943,77	11.11.10	R$	1.580,98
n. 135 (01/2011)	R$	18.630,85	R$	24.531,46	13.05.11	R$	13.174,85
n. 136 (02/2011)	R$	4.471,41	R$	5.887,56	01.11.11	R$	3.161,97
n. 141 (07/2011)	R$	10.433,27	R$	15.664,17	07.12.11	R$	7.965,97
n. 142 (08/2011)	R$	2.980,94	R$	4.475,48	28.12.11	R$	2.276,00
TOTAIS	**R$**	**7.555.181,95**	**R$**	**6.582.560,75**		**R$**	**4.315.398,84**

TABELA 36				
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Bonocô - Obras Civis 1ª Fase (ADT 8.56-c)				
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido				**38,62%**
Medição	**Valor Medido (R$)**	**Valor do Reajuste (R$)**	**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**
n. 106 (08/2008)	R$ 3.689.581,61	R$ 3.779.916,40	12.09.08	R$ 2.884.720,13
n. 107 (09/2008)	R$ 527.984,32	R$ 540.911,36	18.11.08	R$ 412.807,51
n. 115 (05/2009)	R$ 326.107,97	R$ 334.092,32	21.07.09	R$ 254.969,35
n. 116 (06/2009)	R$ 124.231,60	R$ 148.175,10	27.08.09	R$ 105.203,47
n. 117 (07/2009)	R$ 27.660,94	R$ 32.992,11	22.09.09	R$ 23.424,21
n. 118 (08/2009)	R$ 31.543,19	R$ 37.622,60	01.07.10	R$ 26.711,83
n. 130 (08/2010)	R$ 125.687,44	R$ 165.494,17	24.11.10	R$ 112.454,34
TOTAIS	**R$ 4.852.797,07**	**R$ 5.039.204,05**		**R$ 3.820.290,83**

TABELA 37								
CÁLCULO DO DÉBITO - Estação Bonocô - Remanejamento Passarela (ADT 8.58-b)								
Fator de Superfaturamento sobre o Valor Medido								**21,98%**
Medição	**Valor Medido (R$)**		**Valor do Reajuste (R$)**		**Data de Pagamento**	**Valor do Débito (R$) (Medição+Reajuste)**		
n. 92 (06/2007)	R$	214.791,97	R$	190.029,46	02.08.07	R$	88.992,14	
n. 93 (07/2007)	R$	47.629,50	R$	42.138,49	12.09.07	R$	19.733,75	
TOTAIS	**R$**	**262.421,47**	**R$**	**232.167,95**		**R$**	**108.725,89**	

11. Desta feita, a instrução contou com o integral de acordo do titular da unidade técnica à peça 829.

12. O Ministério Público/TCU, por sua Procuradora-Geral, manifestou-se em derradeiro mediante o parecer de peça 737, vazado nos seguintes termos:

"**Parecer**

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secex/BA em cumprimento ao subitem 9.2.6 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, com o objetivo de apurar os pagamentos indevidos ocorridos no âmbito do Contrato SA-01, bem como o de identificar os respectivos responsáveis.

2. O referido contrato foi celebrado em 1º/10/1999 entre a Companhia de Trens de Salvador (CTS) e o consórcio integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierres e Siemens AG (aqui denominado Consórcio Metrosal), e tinha por objeto a elaboração de projetos, a execução de obras civis e a implantação de sistemas de energia. O valor original contratado, de R$ 358 milhões, após os aditivos no decorrer da execução das obras, alcançou cerca de R$ 430 milhões.

3. Após a realização de medidas saneadoras determinadas pelo Relator em despacho à peça 716, retornam os autos para novo pronunciamento regimental do Ministério Público de Contas acerca de instrução de mérito complementar elaborada pela SeinfraPortoFerrovia às peças 828-829, em vista de alegações de defesa adicionais apresentadas pelos diversos responsáveis citados nestes autos.

II

4. Em virtude de já termos nos pronunciado neste feito, por meio do parecer à peça 710, trataremos com mais detalhe nesta oportunidade de questões pontuais, que ainda remanescem controversas ou que foram acrescidas nesta última etapa processual.

5. Antes, entende-se pertinente destacar que muitas das considerações apostas no referido parecer foram incorporadas pela SeinfraPortoFerrovia em sua última instrução de mérito.

6. No tocante ao débito, por determinação do ilustre Relator, foi promovida a correção no cálculo do preço de transporte de areia e brita suscitada pelo Consórcio Metrosal em memorial à peça 707. Assim, ante a abrangência e suficiência das análises levadas a termo pela unidade técnica, nada temos a acrescentar às conclusões quanto ao valor apurado ao fim da instrução processual.

7. Também foram compatibilizadas as premissas para atribuição de responsabilidade pelos débitos apurados nesta TCE em vista do que foi decidido pelo Tribunal no Acórdão 63/2015-TCU-Plenário, no tocante às audiências de diversos gestores promovidas no bojo do processo originador, referente à fiscalização das obras do Metrô de Salvador (TC-007.162/2006-0, em apenso).

8. É que o acórdão mencionado acolheu as razões de justificativa e isentou de responsabilidade os Senhores Nestor Duarte Guimarães Neto, Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, Luiz Fernando Tavares Vilar e Paulo Antônio Santos Macedo, gestores da Companhia de Trens de Salvador (CTS) que deram continuidade à execução do Contrato SA-01, em razão de terem se omitido em corrigir tempestivamente as irregularidades apontadas, dentre elas a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras contratadas e os indícios de sobrepreço identificados (peça 33, pp. 11, 15, 35 e 43 do TC-007.162/2006-0).

9. Em síntese, entendeu-se que a ausência de orçamento detalhado do contrato em execução era falha oriunda da formatação original da contratação, e, diante das especificidades do caso concreto, não seria razoável responsabilizar os gestores que deram continuidade à execução contratual pela não correção dessa irregularidade. Bem assim, apesar de a Corte de Contas ter apontado indícios de sobrepreço no contrato ainda durante os períodos de gestão daqueles responsáveis, ponderou-se que a ausência de decisão definitiva do TCU acerca dessa questão naquele interregno prejudicava a caracterização de suas respectivas condutas omissivas e a subsequente imputação de responsabilidade pelos débitos decorrentes da reprodução da sistemática original de estimativa de preços nos aditivos contratuais firmados pelos aludidos gestores. Em acréscimo, no tocante ao Senhor Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, pesou a seu favor o fato de ter adotado as medidas que lhe eram possíveis à época com vistas a resguardar a Administração, providenciando que os aditivos sob sua gestão contassem com orçamentos detalhados em quantitativos e preços unitários, conforme determinado pelo Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário.

10. Tais ponderações, por simetria, também se aplicam ao Senhor Janary Teixeira de Castro, que assumiu o cargo de Diretor de Obras da CTS durante o curso da execução do Contrato SA-01 e atuou na celebração das Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00. CO-H- 010/00 e CO-H-027/00. Além de o período de gestão do responsável, entre 26/02/2003 e 04/01/2005, ser anterior ao da fiscalização por equipe do TCU em que foram apontados indícios de sobrepreço no contrato original - situação análoga à cotejada no Acórdão 63/2015-TCU-Plenário em relação aos Senhores Nestor Duarte Guimarães Neto, Luiz Fernando Tavares Vilar e Paulo Antônio Santos Macedo -, não há evidências nos autos que permitam afirmar que esse gestor, ao assumir o cargo diretivo, sabia do nível de precariedade dos projetos contratados, a exigir que tivesse adotado providências tempestivas para corrigir suas falhas.

11. Bem assim, dissipou-se a divergência no âmbito da unidade técnica no tocante à responsabilidade do Senhor Flávio Mota Monteiro, tendo o Diretor acolhido o entendimento outrora defendido pelo Secretário, e ratificado por esta representante do Ministério Público de Contas, no sentido de acatar as alegações de defesa e julgar regulares as contas desse gestor, dando-lhe quitação plena. Isso porque suas atribuições à época se restringiam a gerenciar o andamento das ações exigidas pelo Bird para viabilizar a aprovação do empréstimo pleiteado, sem poder de decisão quanto à definição do modelo de licitação ou quanto à aprovação do projeto do empreendimento para fins de licitação, o que não permite estabelecer nexo de causalidade entre os prejuízos decorrentes dos vícios verificados e eventual conduta omissiva ou comissiva desse gestor.

III

12. Remanesce controversa a responsabilização das empresas contratadas pela CTS para a supervisão das obras objeto do Contrato SA-01, que, por terem efetuado análises que resultaram em orçamentos com preços excessivos, posteriormente ratificadas pelos gestores da entidade pública, concorreram para a ocorrência de superfaturamento no 11º Termo Aditivo (Engevix Engenharia S.A.) e nas Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00 (Noronha Engenharia S.A.).

13. Nesta oportunidade, a unidade técnica mantém as propostas de condenação da empresa Engevix Engenharia S.A. pelo débito apurado no 11º Termo Aditivo, bem como de aplicação de multa à empresa Noronha Engenharia S.A., por ter concorrido para a ocorrência de superfaturamento nas Ordens de Alteração acima mencionadas, uma vez que a quantificação do prejuízo nesses aditivos restou prejudicada devido à ausência de detalhamento do orçamento original do contrato.

14. Pedimos escusas para manter nossa opinião divergente quanto a tais propostas de encaminhamento.

15. De início, no caso específico da empresa Noronha Engenharia S.A., impõe-se anotar que, diante da impossibilidade de se apurar o dano nos aditivos em questão, não há que se falar em julgar irregulares suas contas e aplicar-lhe multa com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992,

consoante jurisprudência pacífica da Corte de Contas sobre o tema, a exemplo dos Enunciados de Jurisprudência Selecionada transcritos a seguir:

Acórdão 2.204/2010-TCU-Plenário:

A multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 somente é aplicável a gestores/agentes públicos.

Acórdão 2.183/2016-TCU-Plenário:

Não é juridicamente possível a aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a empresas licitantes ou contratadas por órgão ou entidade pública, uma vez que não praticam atos de gestão.

Acórdão 2.073/2018-TCU-Plenário:

A multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 é destinada aos agentes públicos e aos particulares que atuam como gestores de recursos públicos (a exemplo de dirigentes de entidades privadas convenentes), e não se aplica aos contratados pela Administração, que se limitam a prestar serviços ou fornecer bens em troca da correspondente remuneração.

16. Na sequência, insta destacar que é possível responsabilizar empresa supervisora em face de prejuízos decorrentes de irregularidades nos trabalhos por ela realizados, com fundamento no art. 71 da Constituição Federal, inciso II, c/c os arts. 1º, inciso I, *in fine*, e 5º, inciso II, da Lei 8.443/1992. Além disso, por meio do Acórdão 946/2016-TCU-Plenário, o Tribunal assentou o entendimento de que a referência nessas normas àqueles *'que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público'* tem amplo alcance, não impondo restrição à jurisdição da Corte de Contas sobre terceiros apenas aos casos em que haja a responsabilização solidária de agente público.

17. No caso do superfaturamento no 11º Termo Aditivo (ou CP-H-056c/00), constata-se que o Contrato 09/07 celebrado entre a CTS e a Engevix Engenharia S.A. previa, no rol de atividades a cargo da supervisora, '*estudar, quando solicitado pela CTS, modificações no projeto final de engenharia, inclusive orçamentos, sempre que necessários'.* Nesse contexto, ao analisar a proposta de alteração contratual apresentada pelo Consórcio Metrosal para o aditivo, a pedido da CTS, a supervisora calculou um valor menor do que o orçado pelo consórcio, mas ainda assim eivado de sobrepreço, estimado em cerca de R$ 9,904 milhões, em valores originais, quando comparado com o orçamento paradigma de mercado considerado pelo TCU (elaborado pelo DEC).

18. Em virtude disso, a Engevix foi citada nestes autos por ter, *'na condição de fiscal e supervisora das obras civis do Metrô de Salvador, por meio do Contrato 09/07, elaborado proposta orçamentária com elevado sobrepreço utilizada para fundamentar e formalizar o 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00), conduta que acabou por se consumar em superfaturamento',* em solidariedade com as empresas integrantes do consórcio construtor e com os Senhores Pedro Antônio Dantas Costa Cruz e Luiz Alfredo Campos Quintanilha, respectivamente Diretores Presidentes da CTS e da CBTU à época.

19. A Secretaria Instrutiva propõe acatar as alegações de defesa do Senhor Pedro Antônio Dantas Costa Cruz e Luiz Alfredo Campos Quintanilha, encaminhamento que conta com nossa anuência. Afora questões específicas relacionadas às competências das entidades comandadas por cada um deles na condução do empreendimento, um fator preponderante para fundamentar tais propostas reside na conclusão do Acórdão 63/2015-TCU-Plenário de que o aditivo em questão observou as determinações constantes do Acórdão 1.949/2007-Plenário no sentido de conter planilha detalhada de quantitativos e composições de preços unitários dos serviços acrescidos.

20. Já no tocante às alegações de defesa apresentadas pela Engevix, a unidade técnica propõe acatá-las parcialmente, de modo a lhe imputar débito correspondente ao percentual do sobrepreço apurado no bojo do TC-012.624/2009-1, de 38,63%, aplicado sobre o valor total do aditivo, que resulta no valor histórico de R$ 3,820 milhões.

21. Em nossa primeira manifestação regimental nos autos, assinalamos que empresas contratadas para apoiar a administração pública contratante nos trabalhos de assessoramento técnico e

acompanhamento e fiscalização da execução contratual não prestam serviços imbuídas do múnus público inerente à atuação dos servidores da Administração Pública aos quais incumbe o exercício do poder-dever de fiscalizar a execução das obras. Bem assim, as atividades desenvolvidas pelas empresas supervisoras são submetidas a controle e aprovação da Administração Pública, os quais, por sua vez, não constituem atos meramente formais ou chancelatórios.

22. Isso posto, ponderamos que o afastamento da responsabilidade dos gestores públicos, em especial do Diretor-Presidente da CTS, fragiliza a proposta de imputação de responsabilidade à Engevix Engenharia S.A., a menos que reste configurada eventual falha na atuação da supervisora, por inobservância do dever de cuidado (negligência, imprudência ou imperícia) no desempenho de suas obrigações contratuais ou por ação deliberada com vistas à obtenção de vantagem indevida para si ou para outrem, que fosse de difícil detecção por parte dos gestores públicos aos quais incumbia o poder final de decisão. É dizer, subsiste responsabilidade da supervisora pelos prejuízos disso decorrentes, dissociada da responsabilidade dos gestores que aprovaram os estudos técnicos por ela elaborados, apenas no caso de haver evidências de falhas em sua atuação que tenham induzido os agentes públicos a erro de avaliação.

23. Nessa linha de raciocínio, ratificamos as considerações apostas em nosso parecer à peça 710 no sentido de que, ante a ausência de indícios nestes autos de que a supervisora tenha agido em conluio com o consórcio executor para superestimar o valor do aditivo contratual ou de que tenha se beneficiado de alguma maneira dos pagamentos em valores excessivos, bem assim a não caracterização de conduta culposa dessa empresa no desempenho das atividades de apoio técnico à CTS, implicam o afastamento da responsabilidade da Engevix em face do superfaturamento no 11º Termo Aditivo.

24. Especificamente no que toca a eventual conduta culposa da supervisora, cabe trazer à lume alguns apontamentos constantes dos autos do TC-012.624/2008-2, relativo à fiscalização nas obras do Metrô de Salvador por equipe da Secex/BA no âmbito do Fiscobras/2009, que passaram a fazer parte do presente processo por força do item 9.1.1 do Acórdão 2.154/2009-TCU-Plenário.

25. Naquela oportunidade, apurou-se que o orçamento elaborado pela Engevix em junho de 2008, a pedido da CTS, tomou por base quantitativos levantados em projeto executivo aprovado e em composições de preços unitários dos serviços obtidas a partir de premissas estabelecidas de comum acordo com a CTS e a CBTU.

26. Além de ser crível a alegação de que as premissas então adotadas na orçamentação teriam sido aprovadas pelas entidades públicas envolvidas na implementação do empreendimento, a nosso ver os parâmetros e valores, em sua maioria, são tecnicamente aderentes ao que seria exigível da orçamentista à época.

27. Segundo consta, os custos dos insumos foram obtidos das tabelas do Sinapi, único sistema referencial de preços para obras públicas estipulado na LDO/2008, e os custos dos itens não constantes dessas tabelas foram definidos por meio de coletas de preço de mercado, procedimento também preconizado naquela lei. Os salários da mão de obra foram os da tabela do Sindicato dos trabalhadores nas Indústrias da Construção de Estradas, Pavimentação e Obras de Terraplenagens, Montagem e Manutenção Industrial do Estado da Bahia, ao qual estavam vinculados os trabalhadores das obras do Metrô de Salvador, e as taxas de encargos sociais e trabalhistas de 123,34% para a mão de obra horista e de 73,67% para mão de obra mensalista eram adequadas.

28. Por outro lado, ainda que haja excesso na taxa de BDI adotada (29,7%), já que a administração local foi orçada como custo direto, esse valor era inferior ao BDI do contrato original (55%) e foi referendado pelos gestores da CTS, a quem cabia o poder de decisão sobre esse parâmetro.

29. Destarte, tendo em conta que a definição de critérios gerais de orçamentação não exige conhecimentos técnicos específicos inacessíveis a gestores incumbidos da implantação de obras públicas, não havendo que se cogitar de erros de difícil percepção quanto a isso, o afastamento da responsabilidade dos gestores públicos, em especial do Senhor Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, Diretor da CTS responsável pela celebração do aditivo em questão, prejudica a manutenção da

responsabilidade da supervisora pelo superfaturamento decorrente de excesso de preços no aditivo em exame, sob pena de se afrontar a equidade e isonomia de tratamento entre jurisdicionados que estão a responder por condutas equivalentes.

30. Releva notar, a bem da verdade, que o sobrepreço apurado pela equipe da Secex/BA na fiscalização de 2006 era decorrente não só de excessos em preços unitários em relação a referências do Sicro 2, Sinapi e Pini, mas também de falhas no levantamento de quantitativos de serviços e de coeficiente de produtividade de mão de obra.

31. Com efeito, esse tipo de falha não é de fácil constatação pelos gestores ocupantes de cargos estratégicos, circunstância que, em tese, poderia ensejar a responsabilização da empresa supervisora por eventual dano disso decorrente sem a solidariedade dos primeiros.

32. Acerca desse ponto, todavia, cabem algumas ponderações. A primeira delas é que as conclusões da equipe de fiscalização da Secex/BA, consignadas no relatório de fiscalização elaborado no bojo do TC-012.624/2009-1 (peça 2, p. 48-54), em que pese tenham sido remetidas para exame de mérito no âmbito desta TCE por força do Acórdão 2.154/2009-TCU-Plenário, não foram objeto do devido contraditório nestes autos. Isso porque a citação da Engevix tomou por base superfaturamento apurado em relação ao orçamento elaborado pelo DEC, sendo razoável concluir que a defesa da empresa tenha se pautado em contestar os critérios adotados por esse Departamento para a formação dos preços paradigma, e não os adotados pela equipe da Secex/BA.

33. Bem assim, deve-se lembrar que eventual excedente na estimativa de quantitativos dos serviços, diferentemente do que ocorre no caso de sobrepreço unitário, somente se traduz em superfaturamento caso tenha havido falhas na atuação da fiscalização da implantação desses serviços, culminando no pagamento por serviços não executados.

34. Não obstante, ainda que a Engevix tenha atuado também em apoio à CTS no que se refere à fiscalização das obras, não foi esse o foco da irregularidade atribuída à empresa na citação efetivada nestes autos. Como destacado no item 18 precedente, a conduta irregular imputada à empresa foi a de ter elaborado proposta orçamentária com sobrepreço, que acabou por se consumar em superfaturamento. Não foram apontadas falhas na atuação da Engevix em sua função de apoio à fiscalização e, mais uma vez, à míngua de indícios de atuação deliberada desta empresa com o fito de favorecer a si ou a outrem, não é possível deduzir que erros no levantamento de quantitativos para análise do orçamento tenham sido planejados para concretizar a fraude no momento da medição dos serviços.

35. Assim, sopesando todas essas questões, mantemos a conclusão apresentada no parecer do MPTCU à peça 710 quanto a se afastar a responsabilidade da Engevix pelo superfaturamento apurado no 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01.

IV

36. Na sequência, cumpre analisar a alegação da empresa Siemens AG no sentido de que, por não ter sido apurado superfaturamento nos serviços e equipamentos por ela prestados ou fornecidos no âmbito do Contrato SA-01, não seria correto imputar-lhe responsabilidade por ressarcir os danos correspondentes nem aplicar-lhe sanção de qualquer natureza.

37. Com efeito, o escopo do contrato sob responsabilidade técnica da Siemens AG é bem delimitado e não se confunde com as atividades a serem executadas pelas outras duas empresas consorciadas. O Acordo de Constituição do Consórcio (peça 823), em sua cláusula sexta, alínea ‘c’, estipula as responsabilidades de cada empresa nos termos transcritos a seguir:

c) a responsabilidade de cada EMPRESA, no contrato resultante da proposta conjunta das EMPRESAS, abrange a execução das OBRAS de acordo com o seguinte:

i) CAMARGO CORRÊA, elaboração de projeto e execução das obras civis, via permanente e gerenciamento geral das OBRAS;

ii) ANDRADE GUTIERREZ: elaboração do projeto e execução das obras civis, via permanente e gerenciamento geral das OBRAS; e

iii) SIEMENS: elaboração de projeto e execução das instalações e montagem das subestações e da rede aérea.

38. Dito isso, constata-se que tal linha argumentativa, em sua essência, já foi objeto de apreciação pelo Tribunal no âmbito do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, com a diferença de que, à época, a empresa pleiteava a não retenção de valores relativos aos serviços e fornecimentos relativos aos sistemas de energia. Naquela ocasião, a Corte de Contas concluiu pela impossibilidade jurídica de atendimento do pleito, ainda que não estivessem sendo apontados indícios de sobrepreço/superfaturamento nos serviços e fornecimentos a cargo da empresa requerente.

39. Ao nosso ver, essa conclusão permanece válida também na atual fase processual, de iminente condenação em débito dos responsáveis. Isso porque o fato de não ter sido apurado superfaturamento nos serviços prestados pela Siemens AG no âmbito do Contrato SA-01 não implica isentá-la de responsabilidade pelas irregularidades apuradas no âmbito desta TCE.

40. Para melhor abordar a questão, faz-se oportuno discorrer brevemente sobre os principais aspectos jurídicos relacionados à responsabilização de consórcios.

41. De início, anota-se que a solidariedade resulta da lei ou da vontade das partes, consoante disposto no art. 265 do Código Civil Brasileiro.

42. A constituição de consórcios de empresas é regulada pelos arts. 278 e 279 da Lei 6.404/1976. Em síntese, um consórcio entre quaisquer sociedades, sob mesmo controle ou não, pode ser constituído com a finalidade de executar determinado empreendimento, constituindo associação temporária e sem personalidade jurídica própria, em que resta preservada a autonomia jurídica de cada consorciada. Não há presunção de solidariedade entre as sociedades consorciadas. Regra geral, essas empresas somente se obrigam nas condições estipuladas no contrato de constituição do consórcio, cada uma respondendo pelas prestações especificadas e fazendo jus a sua parte nas receitas e resultados.

43. Todavia, no caso específico de consórcios que celebram contratos com a Administração Pública, a observância do regime jurídico do Direito Administrativo se impõe, exsurgindo a responsabilidade solidária das consorciadas pelos atos praticados em face da Administração tanto nas fases de licitação quanto de execução contratual, consoante disposto *ipsis litteris* no art. 33, inciso V da Lei 8.666/1993. Trata-se de solidariedade por expressa determinação legal.

44. As consorciadas comparecem perante a Administração Pública como uma unidade, com vistas a satisfazer obrigações de meio e de resultado. Na fase de licitação, para fim de habilitação, são considerados os bens, recursos financeiros e capacidade técnica das empresas em conjunto, e a proposta de preços é apresentada em nome do grupo. Na fase de execução contratual, as consorciadas respondem individual e solidariamente por todos os atos do consórcio, de sorte que, ainda que a cada uma das empresas integrantes do consórcio caiba a execução de determinada parcela do objeto, conforme suas especialidades, todas são solidariamente responsáveis por adimplir as obrigações pactuadas no contrato.

45. Cumpridas regularmente as obrigações assumidas, extingue-se o consórcio e, por conseguinte, a responsabilidade contratual solidária das consorciadas. Por outro lado, na hipótese de inadimplemento de alguma delas, surge nova obrigação, também de natureza contratual, de reparar os prejuízos disso decorrentes, que somente é afastada mediante a comprovação da ocorrência de caso fortuito ou força maior.

46. Irregularidades distintas do mero inadimplemento contratual - como é o caso do superfaturamento apurado nesta TCE, oriundo de excesso de preços e não de inexecução parcial do objeto -, configuram ilícito extracontratual, decorrente da inobservância de lei, e geram responsabilidade por reparar o dano correspondente, de natureza extracontratual.

47. Em contratos administrativos celebrados com consórcio de empresas, o fato de as consorciadas atuarem como uma unidade perante a Administração Pública autoriza responsabilizá-las solidariamente pelos resultados danosos decorrentes de sua atuação em conjunto. É dizer, há responsabilidade solidária das consorciadas por reparar os danos resultantes de irregularidades de

natureza extracontratual, por decorrência direta da responsabilidade solidária contratual imposta pelo art. 33, inciso V, da Lei 8.666/1993.

48. Veja-se que não se afigura razoável exigir, como requisito indispensável para se buscar a recomposição do dano havido, que o Poder Público indique as condutas irregulares praticadas por cada consorciada, ou, ainda, atribua a obrigação de reparar às empresas na exata proporção dos valores recebidos por cada uma delas.

49. Isso porque, na prática, tal evidenciação pode se revelar inviável ou extremamente onerosa pela própria conformação do contrato celebrado com consórcio. Uma vez que todas as comunicações formais entre a Administração Contratante e o consórcio contratado se dão por intermédio da empresa líder, não é factível esperar que sejam conhecidos pelo Poder Público todos os atos praticados por cada uma das consorciadas.

50. Ademais, ainda que o contrato de constituição do consórcio estipule critérios de rateio de receitas e despesas entre suas integrantes, não se cogita de que a Administração deva fiscalizar como tal repartição efetivamente ocorre. Tais questões são afetas exclusivamente ao âmbito interno do consórcio, e eventuais divergências entre as consorciadas devem ser solucionadas na forma disposta no contrato de sua constituição.

51. Cabe ressaltar, por fim, que a responsabilidade solidária de consorciadas em nada afronta os pressupostos da responsabilização de agentes pela prática de atos ilícitos causadores de dano aos cofres públicos. Consoante os exatos termos do art. 16, § 2º, alínea 'b', da Lei Orgânica do TCU, nas hipóteses de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, há responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do *'terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato,* ***de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado****"* (destaque acrescido).

52. Veja-se que não é requisito para a condenação em débito de determinado responsável que ele tenha auferido vantagem indevida diretamente. Por isso, ainda que se tome por verdadeira a alegação da Siemens AG de que somente recebeu os pagamentos devidos pelos serviços por ela prestados, isso não implica isentá-la da responsabilidade por ressarcir os danos apurados.

53. No caso vertente, o nexo de causalidade entre o dano apurado e as empresas consorciadas decorre do fato de que elas, em conjunto, são responsáveis pelo sobrepreço no orçamento originalmente contratado e nos seus aditivos, que resultou no superfaturamento apurado nesta TCE. Para que não reste dúvida sobre esse ponto, vale destacar as seguintes disposições do Acordo de Constituição do Consórcio (peça 823):

> CLÁUSULA I - As EMPRESAS propõem-se a:
> [...]
> ii) apresentar, em conjunto, a proposta de preços, caso venham a ser pré-qualificadas pela CPE;
> [...]
> CLÁUSULA V - A proposta para a execução das OBRAS, elaborada de comum acordo pelas EMPRESAS, redigidas por todas em todos os seus detalhes técnicos, financeiros e comerciais, será assinada de forma a obrigar legalmente todas as EMPRESAS, solidária e individualmente, no que se refere ao contrato dela eventualmente resultante. *(grifos nossos)*

54. Assim, não deve prosperar a tese sustentada pela Siemens AG de que não subsistiria sua responsabilidade solidária por reparar o dano apurado nesta TCE. E, sobrevindo sua condenação em débito, é juridicamente possível aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em vista do art. 19 do mesmo diploma legal.

55. A solidariedade, contudo, só se aplica para fins de ressarcimento de dívida, mas **não** se estende às penalidades, que, no caso vertente, **devem ser individualizadas** para cada pessoa jurídica do consórcio. O princípio da individualização da pena veda a aplicação de sanção em conjunto.

56. Nesse sentido, afigura-se de todo pertinente, para fins de fixação dos valores das multas a serem aplicadas às empresas integrantes do Consórcio Metrosal, que se leve em conta o fato de que o superfaturamento apurado nesta TCE não decorreu diretamente de sobrepreços nos serviços e fornecimentos a cargo da Siemens. A defesa apresentada por essa empresa merece ser acatada parcialmente quanto a esse ponto.

V

57. Resta tratar das razões de justificativa de gestores públicos, em resposta às audiências efetivadas no âmbito do TC-007.162/2006-0, remetidas pelo Acórdão 63/2015-TCU-Plenário para exame de mérito no âmbito desta TCE.

58. A derradeira proposta da Unidade Instrutiva perfilhou-se às ponderações desta representante do MPTCU no sentido de se acolher as razões de justificativa dos Senhores Ruy Sérgio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho e Sérgio Luiz da Silva Telles, uma vez que atuaram apenas na fase de processamento da licitação, no âmbito da comissão de recebimento e julgamento das propostas, segundo regras estabelecidas pelo Bird e previamente aprovadas pelas instâncias competentes, circunstância que atenua a culpabilidade desses agentes no tocante à desconformidade dos documentos técnicos em face dos requisitos da Lei 8.666/1993.

59. Os Senhores Carlos Von Beckerath Gordilho e Janary Teixeira de Castro foram ouvidos em audiência em razão de, enquanto membros da Comissão de Licitação que resultou na celebração do Contrato SA-01, terem permitido a realização de concorrência com projeto básico precário e sem orçamento detalhado conforme determina a Lei 8.666/1993 (TC-007.162/2006-0, peça 882, p. 16-17), e posteriormente, no exercício do cargo de Diretor de Obras da CTS (entre 02/05/2000 e 25/02/2003 e entre 26/02/2003 a 04/01/2005, respectivamente), terem se omitido em adotar medidas tempestivas para sanar os vícios atinentes a falta de orçamento detalhado, indícios de sobrepreço e critério de medição e pagamento lesivo à Administração.

60. A proposta da unidade técnica é no sentido de acolher as razões de justificativa de ambos no que se refere à realização de licitação com projeto precário e sem orçamento detalhado, e rejeitá-las no tocante à não correção tempestiva das irregularidades durante o período em que responderam pela Diretoria de Obras da CTS, julgando irregulares suas contas, sem condenação em débito, mas com aplicação das sanções de multa e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

61. No tocante à primeira irregularidade, alusiva à fase de licitação, já nos manifestamos no sentido de que não está devidamente configurada nos autos a conduta omissiva do Senhor Janary Teixeira de Castro não ter impedido a realização do certame com projetos técnicos defeituosos, tendo a SeinfraPortoFerrovia acolhido nossas ponderações quanto a esse ponto.

62. Ao revisitar os autos, no tocante ao Senhor Carlos Von Beckerath Gordilho, entendemos por bem modificar nosso entendimento anterior pela rejeição das razões de justificativa desse gestor quanto a ter realizado licitação com projeto deficiente e sem orçamento detalhado. É que, apesar de ele ter ocupado o cargo de Subsecretário da Secretaria Municipal de Promoções e Investimentos (Sempi), órgão municipal responsável pela modelagem técnica e jurídica da licitação do Metrô de Salvador, sua função seria a de coordenar o projeto da Via Náutica (peça 1042, p. 39, do TC-007.162/2006-0), não havendo nos autos quaisquer evidências de que suas atribuições à época estivessem relacionadas à implantação das obras do Metrô.

63. Tal conclusão, vale notar, é coerente com a análise da unidade técnica que justificou a desnecessidade de se renovar a citação desse responsável nestes autos: *"analisando-se os elementos presentes nesse processo, e nos processos correlatos (TC-007.162/2006-0, TC-015.407-2007-1 e TC-003. 896-2009-2) não foram encontrados elementos que demonstrassem o nexo de causalidade entre atos do Responsável e o dano causado ao erário pelo processo de formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador [...]"* (peça 494, p. 4).

64. Dito isso, pedimos vênias para divergir das propostas relativas às demais irregularidades. Em prol da uniformização de critérios de análise e da coerência processual, impõe-se concluir que não

restam devidamente caracterizadas as condutas omissivas de ambos os gestores quanto a não terem adotado medidas com vistas à correção da falta de orçamento detalhado e dos indícios de sobrepreço durante a execução do contrato, uma vez que tais vícios somente foram apontados pelo TCU em momento posterior ao período em que eles exerceram o cargo de Diretor de Obras.

65. Também entendemos excessiva a apenação desses gestores por não terem adotado providências para rever cláusula contratual de medição e pagamento lesiva à Administração, uma vez que tal regra não chegou a ser implementada na prática.

66. Portanto, ao tempo em que ratificamos o teor do parecer antecedente desta representante do Ministério Público de Contas no tocante ao acolhimento das razões de justificativa dos Senhores Ruy Sérgio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho, Sérgio Luiz da Silva Telles e Janary Teixeira de Castro, pugnamos, pelas razões ora mencionadas, por que sejam acolhidas também as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Carlos Von Beckerath Gordilho.

VI

67. Em vista das considerações ora apresentadas e das que constam do nosso parecer à peça 710, esta representante do Ministério Público de Contas manifesta-se em linha de parcial concordância com as propostas de encaminhamento oferecidas pela SeinfraPortoFerrovia às peças 828/829, conforme sintetizado a seguir.

68. Endossamos as análises relativas à apuração de débito, por abrangentes e tecnicamente justificadas.

69. No tocante às responsabilidades dos gestores públicos por recompor os cofres públicos, endossamos as propostas de que sejam acatadas as alegações de defesa dos Senhores José Geraldo Araújo Teixeira, João Luiz das Silvo Dias, Luiz Roberto Castilho de Souza, Luiz Alfredo Campos Quintanilha, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto, Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, Flávio Mota Monteiro, Carlos Von Beckerath Gordilho e Janary Teixeira de Castro, e rejeitadas as alegações de defesa dos Senhores Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares.

70. Ratificamos, contudo, nossa divergência em relação às propostas de acolher parcialmente as alegações de defesa das empresas supervisoras Engevix Engenharia S.A. e Noronha Engenharia S.A. Em síntese, ante o afastamento da responsabilidade dos gestores responsáveis pelos aditivos contratuais questionados, entende-se insubsistente a responsabilidade imputada a essas empresas, de sorte que devem ter suas alegações de defesa acatadas, para excluí-las do polo passivo deste feito.

71. Perfilhamo-nos às conclusões da Secretaria Especializada quanto a se acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelas empresas integrantes do Consórcio Metrosal, condenando-as solidariamente a restituir aos cofres públicos o débito apurado na derradeira instrução técnica.

72. Nessa linha, a nosso ver as responsabilidades por recompor os cofres públicos devem recair solidariamente sobre:

- os Senhores Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, respectivamente Diretor-Presidente da CTS entre 01/07/1999 e 04/01/2005 e Presidente da CBTU entre 26/09/1997 e 28/04/2003, e as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em relação aos débitos constantes das Tabelas de 1 a 35 e 37 do Anexo I da instrução à peça 828;

- as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em relação ao débito apurado na Ordem de Alteração CO-H-056c/00, constante da Tabela 36 do Anexo I da instrução à peça 828.

73. Aos responsáveis acima indicados, é cabível a aplicação de sanções apenas ao Senhor Ivan Carlos Alves Barbosa e às empresas integrantes do Consórcio Metrosal - multas individuais a cada um deles e inabilitação para o exercício de função de confiança ou cargo em comissão na Administração Pública ao Senhor Ivan Carlos Alves Barbosa -, ante a prescrição da pretensão punitiva da Corte de Contas em face do Senhor Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, segundo os ditames do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Especificamente no que se refere à dosimetria das multas a serem aplicadas às empresas consorciadas, pugnamos por que seja sopesado o fato de não ter sido apontado sobrepreço

e, por consequência, apurado superfaturamento nos itens do Contrato SA-01 sob responsabilidade técnica da Siemens AG.

74. Por fim, no tocante às audiências realizadas no âmbito do TC-007.162/2006-0, ao tempo em que assentimos às propostas de que sejam acolhidas as razões de justificativa dos Senhores Ruy Sergio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho e Sérgio Luiz da Silva Telles, manifestamo-nos em sentido distinto ao da unidade técnica, pelo acolhimento das razões de justificativa também dos Senhores Carlos Von Beckerath Gordilho e Janary Teixeira de Castro."

13. Estando conclusos os autos para julgamento, incluí em pauta da sessão do dia 28/11/2018. Todavia, em razão de alegações de cerceamento de defesa de uma das partes em memoriais apresentados à véspera do julgamento, solicitei a exclusão da pauta, despachando o feito em retorno à secretaria, conforme peça 843, nos seguintes termos:

"Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação constante do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 007.162/2006-0 (relatório de auditoria apenso a estes autos), com o objetivo de apurar os pagamentos indevidos ocorridos no âmbito do Contrato SA-01, bem como de identificar os respectivos responsáveis por sobrepreços e superfaturamento nas obras de construção do metrô de Salvador/BA.

2. Após inclusão do processo em pauta de julgamento, relativa à sessão plenária do dia 28/11/2018, os causídicos representantes da empresa Siemens AG, integrante do Consórcio Metrosal, apresentaram memoriais que foram recebidos em meu Gabinete.

3. Dentre as questões levantadas nessa oportunidade, aduziram os advogados integrantes do escritório Muriel Médice Franco (Marcelo A. Muriel, OAB/SP 83.931; Miriam Lavocat, OAB/SP 19.524 e Antônio Henrique Monteiro, OAB/SP 222.808) que em 8/10/2018 e em 31/10/2018 requereram acesso às informações apontadas na peça 54, que faz referência a 7 CDs tratados como itens não digitalizáveis do processo. Todavia, na primeira oportunidade, fora informada a disponibilidade de apenas um CD para cópia, e, na segunda oportunidade, em que pese o recebimento de cópia dos documentos não digitalizados incluídos no processo, tais documentos não se referiram às cópias dos CDs mencionados à peça 54.

4. Dessarte, alegam que *"Sem referidos documentos, a Siemens AG está impossibilitada do exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, o que fatalmente maculará o presente processo de nulidade insanável em relação a si"*.

5. Ocorre que à peça 127 destes autos o Consórcio Metrosal, do qual faz parte a empresa Siemens AG, já havia solicitado, em 18/12/2012, vista dos autos e cópia dos 7 CDs apresentados por meio da CT-DIPRE 91/2012 (peça 54), de forma expressa. E também consta expressamente daquela peça que o causídico até então representante daquele consórcio obteve cópia das referidas mídias, de modo que a defesa teve acesso ao referido conteúdo em etapas anteriores do processo, não cabendo, portanto, a alegação de cerceamento de defesa ou de nulidade processual, ainda que a nova banca de advogados tenha sido constituída recentemente para defesa exclusiva dos interesses da empresa Siemens.

6. Além disso, consoante se verifica dos autos (peça 836), o advogado Antônio Henrique Monteiro ao requerer, em 31/10/2018, cópia integral de todo o conteúdo não digitalizado do processo, confirmou em seguida, nessa mesma data, que recebeu as cópias solicitadas. No entanto, só 28 dias depois, quando o processo estava já incluso em pauta de julgamento, alegou por meio de memorial e não em petição nos autos, juntamente com os demais advogados do referido escritório, a ausência de acesso ao conteúdo dos CDs, a não obtenção das cópias requeridas, e, por conseguinte, cerceamento do direito de defesa, além de suscitar em razão disso, nulidade processual.

7. Não bastasse essa constatação, verifico também que: (i) o pedido de cópia das referidas peças se deu após o término da etapa de instrução, havido com o pronunciamento do dirigente da unidade técnica lançado à peça 829 em 18/9/2019, quando já se encontrava também encerrada a fase de produção de alegações de defesa, na qual os elementos solicitados teriam real utilidade para o

exercício de contraditório; e (ii) os novos advogados representantes da empresa Siemens AG, do escritório mencionado, foram instituídos em 6/9/2018, conforme procuração anexada ao processo à peça 825, no dia 11/9/2018, atendendo a pedido da advogada em 10/9/2018 (peça 824), quando já se encontrava nos autos a defesa produzida por esse escritório, apresentada em 29/8/2018 (peça 821), e, só agora, no momento do julgamento e fora do prazo para produção ou complementação das alegações de defesa indicaram o não recebimento de cópias dos CDs, com consequente imputação de cerceamento de defesa da empresa Siemens-AG.

8. Embora considere no mínimo inadequado o procedimento adotado pelos advogados, no entanto, privilegiando em grande amplitude os princípios constitucionais maiores que regem o estado de direito, notadamente, da garantia da mais ampla defesa e do contraditório, e do acesso à informação às partes do processo, restituo os autos à SeinfraPortoFerrovia determinando à referida unidade técnica que adote as providências urgentes necessárias à concessão de cópias dos referidos CDs ou de seus conteúdos aos advogados ora representantes da empresa Siemens AG, colhendo-se de forma inequívoca o atesto do recebimento dos documentos e mídias requeridos, bem como ciência do teor deste despacho.

9. Por oportuno, considerando que o pedido de cópia de tais elementos se deu depois de terminada a etapa de instrução (art. 160 do RI/TCU), e uma vez conclusos os autos e aptos à realização de julgamento, determino à SeinfraPortoFerrovia que proceda de forma célere o acesso às referidas informações aos advogados, com fornecimento das cópias requeridas, restituindo imediatamente o processo ao Gabinete deste Relator, com vistas a que possa ser novamente incluído em pauta de julgamento.

À SeinfraPortoFerrovia."

14. Restituído o feito, apresento-o à deliberação desta Corte.

É o relatório.

VOTO

Em exame tomada de contas especial instaurada por determinação constante do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 007.162/2006-0 (relatório de auditoria apenso a estes autos), com o objetivo de apurar os indícios de sobrepreço e superfaturamento nas obras de construção do metrô de Salvador/BA.

2. Importa consignar que a presente tomada de contas especial se restringe ao denominado Contrato SA-01, celebrado entre a então Companhia de Transportes de Salvador (CTS) e o Consórcio Construtor Metrosal (Camargo Corrêa/Andrade Gutierrez/Siemens), formado pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A, Construtora Andrade Gutierrez S/A e Siemens Aktiengesellschaft-AG.

3. Como é do conhecimento deste Plenário – em face das múltiplas deliberações já tomadas por este Tribunal em relação ao empreendimento em questão –, referido contrato teve como objeto a elaboração de projetos e a construção, incluindo obras civis e implantação de sistemas fixos para o metrô de Salvador, tendo sido celebrado em 1º/10/1999, no valor de R$ 358.005.918,36, com recursos oriundos da União, do Governo do Estado da Bahia e da Prefeitura de Salvador, os quais, em 1998, formalizaram entre si, com interveniência da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), o primeiro convênio para financiamento do empreendimento.

4. A primeira etapa de contratação contou com suporte financeiro oriundo do Banco Internacional para Recuperação e Desenvolvimento (Bird), instituição que integra o Banco Mundial, segundo os termos do Acordo de Empréstimo 4.494, firmado em 3/12/1999. Essa participação da instituição financeira internacional acarretou na construção de um modelo de contratação baseado nas regras da instituição, com previsão da modalidade de contratação em regime de *turnkey*, ou empreitada

integral, cuja condução no âmbito dos órgãos e entidades nacionais envolvidos com a contratação, por mal empregada e por empregada à revelia ou sem o cumprimento ou observância plena a outras importantes normas de direito público interno, notadamente, à Lei de Licitações, implicaram em uma sucessão de graves indícios de irregularidades ensejadores de dano, além de uma alarmante dificuldade em precisar o real quantitativo de serviços envolvidos no objeto, seus preços, e, consequentemente, aferição dos reais custos do empreendimento.

5. Ainda devido a descontinuidades do fluxo de recursos oriundos de financiamentos externos o primeiro modelo de concessão não obteve sucesso, motivo pelo qual houve necessidade da assinatura, em 24/9/2005, de novo convênio com o Governo da Bahia e com a Prefeitura de Salvador, novamente com interveniência da CBTU e da CTS, no intuito de voltar a alocar recursos para o empreendimento, vindo a União a assumir a responsabilidade pelo aporte dos recursos. E, já em 2007, a obra foi incluída no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo sido assim assinado novo convênio com o governo federal, garantindo aporte de recursos no valor de R$ 488,8 milhões para todo o projeto, o qual contemplava 12 km de linhas metroviárias, com oito estações.

I – Histórico

6. Para perfeita compreensão da gênese do prejuízo alcançado com as obras objeto do contrato celebrado, bem assim, da longa tramitação da matéria neste Tribunal, em tentativa de apurar os fatos, quantificar os prejuízos ocasionados, identificar os responsáveis, e evitar o dano ou proporcionar seu ressarcimento, necessário portanto traçar um histórico das atuações pretéritas deste Tribunal que desaguaram na conclusão deste feito, da forma como alvitrada nos pareceres precedentes.

7. As obras em questão foram fiscalizadas inicialmente em 2001, vindo o Tribunal aprofundar-se na matéria a partir de 2006, ano em que autuado o TC-007.162/2006-0 apenso a estes autos e que deu origem a esta TCE.

8. Por ocasião da fiscalização ocorrida em 2006 e ante os achados de auditoria, concernentes à ausência de planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários no Contrato SA-01 e consequente risco de lesão ao patrimônio público pela impossibilidade de aferição dos preços contratados, este Tribunal determinou, mediante o Acórdão 1.453/2006-Plenário que a CTS encaminhasse um conjunto de documentos capazes de subsidiar a unidade técnica deste Tribunal das informações necessárias à perfeita elucidação das dúvidas levantadas nos autos, realizando-se as oitivas necessárias.

9. Após oitiva e análise dos documentos enviados, este Tribunal proferiu o Acórdão 2.369/2006-Plenário por meio do qual determinou, cautelarmente, a retenção de R$ 20 milhões nos pagamentos a serem efetuados no âmbito do Contrato SA-01. A essa altura evidenciavam-se irregularidades como a precariedade do projeto básico; a ausência de planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários referentes ao projeto básico ou executivo (o que impedia a perfeita avaliação da compatibilidade dos preços apresentados pela empresa vencedora da licitação com os de mercado); a execução e pagamento de serviços não previstos no contrato original (ainda que efetivado por aditivo, mas representando solução incompatível com a modalidade *"turn key"* adotada para a licitação e o contrato); e a aquisição antieconômica dos sistemas de energia (vez que licitados juntamente com as obras civis, ao valor mais alto entre as concorrentes).

10. Àquela ocasião foi verificado que o Contrato SA-01, celebrado com o Consórcio Metrosal (Camargo Corrêa/Andrade Gutierrez/Siemens) não contou com orçamento detalhado referente ao projeto básico ou executivo, o que se encontrava em desacordo com os §§ 2º, inciso II, e 4º do art. 7º da Lei 8.666/93. A documentação enviada demonstrava ter sido realizado apenas um orçamento estimativo necessário à aprovação de empréstimo junto ao Bird, seguindo metodologia que atendia às exigências da instituição financeira, denominado orçamento *"appraisal"*, e que foi elaborado em 1998.

11. A metodologia utilizada fundava-se em método comparativo com outros empreendimentos semelhantes. Na obtenção dos valores ou percentuais a serem utilizados, a metodologia não previa,

entretanto, qualquer mecanismo de ajuste das informações coletadas relativamente às obras escolhidas como paradigmas às condições urbanas, topográficas, geológicas ou logísticas da obra específica. A própria utilização de índices percentuais médios para estimar custos de parcelas significativas em nada contribuía para a acurácia do método, de modo que registrei no voto que produzi, ao conduzir aquela deliberação, que sob o enfoque do organismo financiador poderia ser compreensível e tecnicamente justificável a utilização de tal aproximação, vez que apenas empresta os recursos, que lhe seriam devolvidos no futuro, mas não pelo prisma da Administração, que conta com recursos sempre limitados frentes às necessidades, e que deveria, ao final, pagar o financiamento, pois a essa, a obtenção do melhor preço é essencial.

12. Assim, considerou esta Corte que apesar de suficiente à aprovação do empréstimo junto a organismo internacional, tal metodologia de projeção de custos não atendia ao interesse público e aos ditames da legislação nacional (§ 2º, art. 7º, da Lei 8.666/93: *"As obras e serviços somente poderão ser licitados quando: (...) II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários"*). Salientou-se, ainda, naquela oportunidade, que esta Corte vem mantendo firme entendimento no sentido de que os regulamentos dos órgãos internacionais financiadores de obras e serviços devem ser observados pelos entes nacionais quando da promoção dos respectivos procedimentos licitatórios, mas sempre considerada a legislação brasileira, e que nenhum documento acostado aos autos demonstrava que o Bird não aceitaria, para fins de aferição de preço, um orçamento detalhado que contivesse a composição dos custos unitários envolvidos, ou que a metodologia utilizada na confecção do *"orçamento appraisal"* seria excludente de qualquer outra, inclusive para os entes brasileiros envolvidos.

13. Refutou-se, ainda, o argumento de que a modalidade de licitação utilizada, "empreitada integral", ou *"turn-key"*, prescinde de, ou, até mesmo, não comporta, orçamentos detalhados, por não trazer a legislação qualquer exceção legal ao dispositivo, já tendo inclusive o Tribunal se manifestado preteritamente sobre a necessidade de realização de orçamento detalhado em licitações conduzidas por empreitada integral, cujo objetivo é a aferição da compatibilidade dos preços contratados com os preços de mercado ou de modo a servir de base a situações excepcionais de necessidade de modificações nos projetos.

14. E em que pese a contratação sob a modalidade *"turn-key"*, o que se verificava da execução propriamente dita era que da forma como realizada a contratação tal modalidade não permitia a entrega da obra plenamente acabada e em pleno funcionamento sem alterações e aditivos que onerassem os cofres públicos. Ademais, em que pese a contratação do empreendimento ter-se dado em sua integralidade, visto ter sido celebrado na modalidade empreitada integral – que, em princípio, salvo alterações não previsíveis no projeto básico e/ou que sejam de iniciativa exclusiva da Administração, não admite termos aditivos para alterações de custos –, o Contrato SA-01 já havia sido aditivado em R$ 24,9 milhões.

15. Como a análise da unidade técnica havia sido prejudicada pela ausência de transparência nos preços efetivamente praticados pelas contratadas, **ante a inexistência de uma planilha orçamentária com preços e quantitativos**, o que limitou a amostra aos itens sobre os quais existia um mínimo de informações acerca de sua composição, não foi possível àquele momento (o do Acórdão 2.369/2006-Plenário) extrapolar valores à pequena amostra que fez parte da análise, de modo que, procedendo a uma análise conservadora dos valores já pagos e ainda a pagar relativamente aos itens constantes da amostra, e sem extrapolar o índice de sobrepreço para os itens não analisados, propus e o Plenário assentiu, fosse determinado cautelarmente à CTS a retenção de um percentual de 20,9% sobre os valores dos pagamentos futuros relativos ao Contrato SA-01 (aproximadamente R$ 20 milhões), até deliberação definitiva deste Tribunal sobre a questão.

16. Além da cautelar este Tribunal determinou, no Acórdão 2.369/2006-Plenário (sessão de 6/12/2006), a remessa de cópia integral dos projetos básicos referentes a todas as obras e serviços relativos ao Metrô de Salvador, aí incluídos relatórios de sondagem e **projetos executivos elaborados pelas empresas contratadas**, sendo os originais e respectivos substitutos e alterações, onde houvesse,

dentre outras medidas. Àquela ocasião, solicitou-se ainda, no subitem 9.2 daquele *decisum*, a oitiva do Ministério Público/TCU a fim de elucidar as questões jurídicas que se surgiram em face do modelo apresentado na contratação, questões essas que foram trazidas à deliberação do Plenário em ocasião seguinte, quando do acórdão que originou esta tomada de contas especial.

17. Antes dele, porém, este Tribunal proferiu o Acórdão 1.167/2008-Plenário, por meio do qual foi acolhido, em caráter excepcional, pedido formulado pela Companhia de Transportes de Salvador para a transferência da retenção cautelar de R$ 20 milhões, prevista no subitem 9.1.1 do Acórdão 2.369/2006-Plenário, para os últimos pagamentos do Contrato SA-01, celebrado com o Consórcio Metrosal, suspendendo-os no momento em que o saldo contratual se igualasse ao montante a ser retido.

18. Este Tribunal determinou ainda que a então Secob concluísse a análise dos documentos encaminhados pela CTS em atendimento ao item 9.1.2 do referido Acórdão 2.369/2006-Plenário e apresentasse instrução conclusiva sobre a compatibilidade dos preços contratados com aqueles praticados no mercado, bem como a dimensão de eventual discrepância, de modo a também sugerir alteração ou manutenção das condições estabelecidas na cautelar, caso o processo não pudesse, por qualquer motivo, receber julgamento definitivo.

19. Em momento seguinte, sobreveio o relatório do Fiscobras 2007 (TC-015.409/2007-1, também apenso), apreciado pelo Acórdão 1.409/2008 – Plenário (Rel. o Min. Subst. Marcos Bemquerer) onde se apontou sobrepreço/superfaturamento em aditivo na Estação Brotas e no serviço "lastro de brita". Naquele processo este Tribunal determinou à Secob que caso confirmados os indícios de sobrepreço do insumo lastro de brita da via permanente-superestrutura e de superfaturamento da Estação Brotas, à luz dos elementos referidos no subitem 9.2, que a unidade especializada se manifestasse quanto à necessidade de reforço da retenção cautelar.

20. Ainda no ano de 2008 a questão foi novamente apresentada a exame desta Corte. Reunindo as informações requeridas nas deliberações anteriores, proferiu este Tribunal o Acórdão 2.873/2008 – Plenário em que foi acolhida a proposição deste Relator de **instauração de tomada de contas especial** nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992 em vista dos possíveis danos verificados na execução do Contato SA-01. À essa ocasião houve determinação de reforço da cautelar então vigente, passando-se a retenção ao montante de R$ 50,5 milhões (subitem 9.1.1).

21. Corroborou-se em definitivo o entendimento, esposado a partir também da manifestação do Ministério Público, que emitiu seu parecer naqueles autos, quanto à necessidade de elaboração de orçamento detalhado quando da contratação de obra em regime de empreitada global, por exigência da lei brasileira positivada para todo e qualquer tipo de modalidade de contratação, inclusive a empreitada integral, ou *"turn key"*. Considerou o Tribunal que as razões e ordem material que fundamentavam essa exigência legal também eram pertinentes para todo e qualquer tipo de contratação, quer seja (i) pela necessidade de a administração conhecer a estimativa de custos da obra antes de licitá-la, (ii) de compatibilizar as execuções físico e financeira do empreendimento, (iii) de avaliar os novos custos em caso de eventual modificação necessária no projeto, ou, ainda, (iv) de garantir que o preço pago corresponda a uma justa remuneração pelo bem obtido.

22. Por ocasião do exame da matéria, consignei que apesar de celebrado o contrato sob o regime de execução denominado "empreitada integral", por meio do qual as empresas licitantes oferecem um preço "fechado" pela execução integral do objeto licitado, entregando-o em condições de plena utilização ou operação, o que se verificou foi a execução baseada em projeto básico de baixa qualidade, conforme constava da licitação, não apenas em seu detalhamento, mas também em suas soluções, de modo que houve um expressivo volume de modificações de grande importância, como a grande extensão dos trilhos que necessitou ser elevada simplesmente porque não restou observado que a linha superficial do metrô interromperia significativo volume de tráfego de veículos em sentido perpendicular da via, caso fosse assim executada, resultando disso a consequente modificação no posicionamento das estações previstas, antes em nível com o solo, que também tiveram que ser elevadas, fato reconhecido pela própria CTS.

23. Apesar da total ausência de previsão legal para tanto, as obras civis foram em realidade contratadas sob sistema misto, parte por preço fixo (demolições, estrutura, vedações, instalações, acabamento, etc.) e parte por preço variável a partir dos quantitativos efetivamente realizados (escavações, fundações, pavimentação, contenções e grande parte dos serviços no túnel), sendo que para a parte fixa o contrato não exigiu a discriminação e fundamentação do preço global em preços unitários e quantidades. Tanto não houve a quantificação dos serviços da parte fixa no orçamento do edital, quanto não se demandou dos licitantes tal exigência. As medições, igualmente, não especificavam os quantitativos dos serviços executados, surgindo desse fato a constatação de que não havia sequer parâmetros para aferir a compatibilidade dos preços contratados com os de mercado, relativamente a mais de 73% do valor do contrato.

24. E na impossibilidade de se efetuar qualquer análise sobre os preços contratados, relativamente à "parte fixa", restou possível analisar os preços relativos somente à "parte variável" e a alguns aditivos já celebrados que também especificaram os preços individuais e respectivos quantitativos, correspondentes, ao final, a pouco mais de 26% do valor contratado.

25. Pior, analisando as regras contratuais para medição e pagamento da "parte variável" do contrato, foi detectado que: *'... caso se meça qualquer valor inferior às previsões do projeto básico (0%, 5%, 50% ou 99%), paga-se os 100% inicialmente previstos. Ao inverso, para medições em quantitativos superiores ao avaliado inicialmente, paga-se o excedente sobre 110% das quantidades iniciais. Se medidos 111%, pagam-se 101%. Se medidos 125%, pagam-se 115%.'* (Acórdão 2.873/2008 – Plenário). Tal regime foi confirmado pela CTS, revelando cláusula ilegal e imoral, extremamente desfavorável à Administração, já que mesmo na parte variável, os quantitativos inicialmente previstos seriam, pelo contrato, considerados "fixos", e seriam integralmente pagos mesmo que reduzidos ou não executados, dando margem a pagamentos por serviços não realizados.

26. Na oportunidade foi então examinado o "novo orçamento", ou "reorçamento", elaborado pelo Consórcio Metrosal, e encaminhado a esta Corte pela CTS. Tal teria sido baseado no projeto básico do empreendimento conforme condições iniciais da licitação (de forma a refletir as informações e condições que os licitantes tinham à época da contratação), de modo que nele estariam discriminadas as quantidades e preços unitários de todos os serviços do Contrato SA-01, tanto da parte fixa como da parte variável. Isso se dava em atendimento à decisão anterior nos autos que havia determinado o encaminhamento destas informações como única forma de se aferir a compatibilidade dos preços contratados com os de mercado.

27. Em que pese esse objetivo, inúmeras foram as inconsistências encontradas, além do fato de o orçamento ter sido elaborado pelo próprio Consórcio contratado, e não pela Administração contratante, no caso a CTS, como determina a Lei 8.666/93, de modo que se revelou imprestável para aferição dos preços.

28. Concluiu este Tribunal, portanto, que, vez que o "novo orçamento" apresentado pelo Consórcio Metrosal e encaminhado pela CTS, após análise, era imprestável e não podia ser utilizado como parâmetro, em vista dos defeitos apresentados, esta Corte via-se obstruída, novamente, em sua intenção de aferir a compatibilidade dos preços contratados com os de mercado.

29. A solução de encaminhamento da questão foi então materializada no Acórdão 2.873/2008 – Plenário, consistindo nas seguintes medidas principais:

29.1 – **a retenção cautelar** de R$ 50,5 milhões em face dos prejuízos iminentes em decorrência da execução do contrato e seus aditivos (subitem 9.1.1) com as oitivas necessárias (subitem 9.2);

29.2 – **realização de audiências** de diversos responsáveis em face da: (a) realização de licitação com projeto básico precário; (b) realização de licitação sem elaboração prévia de orçamento detalhado nos termos da lei; (c) inserção de cláusula relativa a medição e pagamento da "parte variável" em fragrante desrespeito à legislação e ao interesse público; (d) permissão para descaracterização do objeto licitado, acima dos limites estabelecidos em lei, sem adoção das medidas preconizadas em lei; e (e) ausência de ações tempestivas, ou demora na adoção de providências necessárias, à correção das irregularidades observadas, especialmente no que tange à ausência de orçamento detalhado, aos

indícios de sobrepreço observados, à ilegalidade no sistema de medições da parte variável e respectivos pagamentos (subitem 9.2.5 do referido acórdão);

29.3 – **instauração de tomada de contas especial** (materializada por meio deste processo);

29.4 – **determinação à CTS que apresentasse orçamento detalhado da obra**, nos termos da Lei 8.666/93, envolvendo os objetos do Contrato SA-01, desta feita, fazendo distinção entre itens já executados e/ou entregues, cujos quantitativos deveriam corresponder ao efetivamente executado na obra, e itens ainda a executar, cujos quantitativos deveriam refletir projeção realista das necessidades da obra, e, ainda, dividindo o orçamento em itens relativos aos tramos I e II, observando que as composições deveriam possuir nível de detalhamento adequado e suficiente para análise, indicando minuciosamente os equipamentos, materiais e mão de obra empregados em cada serviço, e, ainda, fazendo constar os nomes dos orçamentistas responsáveis pela elaboração do orçamento, bem como a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART relativas à atividade e aos Responsáveis pela emissão de parecer favorável a adoção dos preços propostos pelos licitantes, tudo no prazo 150 dias (subitem 9.3.1).

30. Para dar prosseguimento às análises necessárias nestes autos foi necessário aguardar o fornecimento do orçamento detalhado do Contrato SA-01, requerido mediante o subitem 9.3.1 do multicitado Acórdão 2.873/2008 – Plenário.

31. Como sabido, a entidade não dispunha de tal orçamento e houve necessidade de sua elaboração por meio de contratação específica para a realização desse serviço.

32. Por diversas vezes a CTS requereu dilações de prazo para apresentação desse orçamento detalhado (Acórdãos 1.411/2009-TCU-Plenário, 1.046/2010-TCU-Plenário, 2.601/2010-TCU-Plenário), **de modo que este processo necessitou ser sobrestado**, conforme despacho que proferi (peça 2, p. 33), até que fossem definitivamente autuados os elementos necessários.

33. **Somente em 3/2/2010 a contratação dos serviços foi efetivamente realizada junto ao Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC)**, com o qual foi formalizado o Termo de Convênio 10-008-00 (peça 7, p. 43-46), objetivando a *"orçamentação da obra do metrô de Salvador a partir dos projetos executivos, suas alterações e respectivos* as built*"*.

34. No transcurso de tempo levado para elaboração do orçamento pelo DEC foram apresentados a esta Corte de Contas dois orçamentos detalhados elaborados pelo Consórcio Metrosal, intentando o consórcio demonstrar a inexistência dos indícios de sobrepreço até então identificados.

35. O primeiro foi remetido a este Tribunal com o intuito de provocar a revisão da medida cautelar anteriormente proferida. Ao avaliar a questão, em autos de processo de monitoramento instaurado para verificação das determinações constantes do Acórdão 2.873/2008 – Plenário, esta Corte de Contas entendeu que a análise do mencionado orçamento deveria se dar em conjunto com a análise do orçamento a ser apresentado pela CTS, no âmbito desta TCE, de modo que, ao proferir o Acórdão 2.366/2009-TCU-Plenário, este Tribunal determinou que essa informação fosse remetida ao interessado (subitem 9.3.1). Apesar disso, houve reiteração do pedido por parte do consórcio. Então, em nova deliberação havida no processo de monitoramento (Acórdão 3.404/2010 – Plenário) este Tribunal assim decidiu no item 9.3 daquele *decisum*: *"por se tratar de matéria já decidida no Acórdão 2.366/2009-Plenário, e na ausência de novos elementos que justifiquem sua reapreciação por parte deste Tribunal, arquivar a solicitação novamente apresentada pelo Consórcio Metrosal - no sentido de que o orçamento por ele elaborado seja analisado por este Tribunal, mesmo antes da conclusão do orçamento em elaboração pelo Departamento de Engenharia e Construção do Exército - nos autos do TC002.588/2009-0, processo onde será apreciada a questão orçamentária relativa às obras do Metrô de Salvador*.

36. O segundo, já no âmbito deste processo de TCE, foi encaminhado pelo consórcio construtor com a reiteração do pedido de análise das informações que demonstrariam a inexistência do sobrepreço apontado inicialmente na deliberação cautelar. Diante da não alteração do contexto em que foi feita a primeira requisição de análise do orçamento elaborado pelo Consórcio Metrosal, mantive o

entendimento anterior deste Tribunal (peça 5, p. 8), e determinei nova expedição de comunicação ao consórcio, reiterando as decisões proferidas por esta Corte.

37. **Em 10/11/2011 foi remetido pela CTS (peça 7, p. 33-35) resultado parcial da orçamentação da obra do metrô de Salvador (peças 17 a 22), bem como o relatório elaborado pela Comissão de Recebimento dos Serviços Executados do DEC. Posteriormente, em 28/12/2011, foi finalmente encaminhado pela CTS o resultado definitivo da orçamentação da obra (peças 23 a 29).**

38. Após análise preliminar do orçamento pela unidade técnica especializada foi proposta a realização de diligência à CTS (peça 32, concluída em fev/2012), a fim de coletar informações adicionais, tais como boletins de medições e processos de pagamentos efetuados, os quais se mostravam indispensáveis para total compreensão dos dispêndios realizados no âmbito do Contrato SA-01 e que não estavam disponíveis nestes autos até aquele momento. Depois, foi proposta pela unidade técnica (peça 48) a realização de inspeção de conformidade na CTS e na CBTU com vistas a obter, com maior celeridade, documentos que viessem a ser necessários às análises desta TCE.

39. Ainda, foi apresentado pelo Consórcio Metrosal documento contendo diversos questionamentos acerca do orçamento produzido pelo DEC (peça 43), o que levou a secretaria a fazer com que a CTS se manifestasse quanto aos apontamentos realizados pelo Consórcio, apresentando esclarecimentos acerca de cada um deles.

40. A CTS apresentou então o Ofício CT-Dipre 196/12 (peça 89), de 2/8/2012, contendo todo o memorial de levantamento quantitativo realizado para a elaboração do orçamento, intentando ratificar e demonstrar a correção dos dados utilizados. Encaminhou novo orçamento do Tramo 1 do metrô de Salvador, após revisões julgadas necessárias pelo DEC. **Justificou que a revisão foi efetuada em virtude de ter sido verificada a ausência de levantamento de alguns itens, os quais foram corretamente acrescidos, aperfeiçoando o trabalho realizado**.

41. Assim, cuidou a secretaria de proceder à identificação do débito, com base no aludido orçamento, destacando que:

a) foi ele elaborado por instituição que detém conhecimentos técnicos para tanto, utilizando sistema referencial de preços aprovado e utilizado por este Tribunal para orçamentação de obras metroviárias;

b) os quantitativos utilizados advieram de auditoria realizada na obra pelos técnicos do DEC, amparada nos projetos executivos, termos aditivos aos contratos, e projetos *as built* fornecidos pelo próprio consórcio executor;

c) os dados utilizados foram criteriosamente analisados pela unidade técnica especializada deste Tribunal, tendo sido adaptadas algumas questões pontuais;

d) restava confirmada sua confiabilidade e adequação frente à realidade da obra;

e) foram realizados exames amostrais nas composições de preços e nos quantitativos constantes do orçamento, os quais validaram o orçamento;

f) o orçamento aludido espelhava os custos dos itens e os quantitativos do estado final da obra, incluindo as modificações efetuadas por aditivos, vez que considerou tudo o que foi efetivamente executado.

42. **Face à apresentação de orçamento por parte do Consórcio, elaborado pela empresa Proficenter Planejamento de Obras Ltda., realizou a secretaria análise também deste** em nova instrução dos autos à peça 107.

43. Na análise efetuada, concluiu a então Secob-4 que havia grande discrepância entre os preços utilizados no orçamento e aqueles contratados na "parte variável" da obra, tendo sido observado, em grande número de itens, valores menores no orçamento agora apresentado, o que veio a demonstrar, primeiro, que os preços originalmente contratados estavam efetivamente incorretos, e, segundo, considerando que o valor final do orçamento apresentado é superior ao original, contemplou ele um expressivo aumento de quantitativos.

44. Ademais, as composições de custos elaboradas pelos orçamentistas não constavam da documentação apresentada e houve utilização de preços com referencial oficial inadequado (o que pode ser entendido como erro de especificação) ou inexistente (o que dificilmente pode ser entendido como mero erro, vez que requer a referência a códigos inexistentes nos sistemas).

45. Também apontou a secretaria especializada grande diferença de preços entre esses referenciais e aqueles obtidos com a utilização das composições e preços constantes dos sistemas referenciais. Por fim, concluiu a secretaria que haviam sido utilizados quantitativos a maior, calculados erroneamente, e valor atinente ao item de Administração Local superestimado (percentual de 28,69% sobre os custos de materiais e serviços ou custos diretos) se comparado àquele especificado pelos sistemas referenciais (o Sicro 2 aponta o percentual de 6,79%), o que produz elevação artificial do preço total da obra via elevação do percentual de despesas indiretas (se incluída a Administração Local nos custos indiretos, o BDI efetivamente utilizado no orçamento elaborado pela Proficenter montaria a 58,66%, ou quase três quintos do valor da obra).

46. Conduzi então a matéria ao Plenário desta Corte, acolhendo a metodologia indicada pela secretaria para apuração do sobrepreço, bem assim, o rol de responsáveis a serem citados em razão das responsabilidades delimitadas àquela ocasião, vindo o Tribunal a proferir o Acórdão 3.239/2012 – Plenário na sessão de 28/11/2012, **mediante o qual determinou as citações solidárias** das empresas integrantes do Consórcio Metrosal e demais agentes públicos e privados ali identificados (subitem 9.1), **por débitos que, em valores originais, totalizaram a quantia de R$ 166.043.599,40**, já incorporados os montantes relativos aos pagamentos por reajustes sobre os valores com sobrepreço.

47. Opostos embargos de declaração pelo Consórcio Metrosal, após obtenção de vista e cópia dos autos, estes conferiram efeitos suspensivos ao acórdão embargado, até sua apreciação de mérito ocorrida em sessão de 6/3/2013, com o Acórdão 426/2013 – Plenário. Os elementos apresentados foram acolhidos como elementos de defesa a serem oportunamente examinados, em que pese a rejeição dos embargos.

48. Sucederam ainda pedidos de prorrogação de prazo para atendimento às citações, que foram deferidos mediante o Acórdão 1.291/2013 – Plenário (sessão de 29/5/2013) e posteriormente mediante o Acórdão 2.287/2013 – Plenário (sessão de 28/8/2013).

49. **As alegações de defesa produzidas pelas empresas integrantes do Consórcio Metrosal conduziram à excepcional etapa de conversações entre a unidade técnica deste Tribunal e representantes daquela**, consoante explicitado em instrução de peça 617, onde restou consignado que *"4. Dado o elevado volume dos estudos empreendidos pela Proficenter, contratada do Consórcio para a elaboração do seu orçamento, o Consórcio Construtor Metrosa1 propôs à então SecobHidroferrovias, unidade técnica responsável pela instrução do TC 002.588/2009-0, a realização de um ciclo de reuniões para que fossem explicitados de forma detalhada os ajustes empreendidos e as principais conclusões alcançadas."*.

50. Assim, consoante consta daquela instrução, a unidade técnica requereu do consórcio o envio prévio de um grande conjunto de documentos, dentre os quais (a) plano de via sinalizado, (b) esquema demonstrativo dos tramos para cada item orçamentário, (c) planilhas diversas, editáveis em excel, e (d) composições dos custos unitários em planilha editável em excel. Após, foi realizada uma primeira reunião em 2015, na qual requereu-se documentação complementar.

51. Descreveu a então SecobHidroFerrovias que junto com as premissas metodológicas e construtivas das planilhas, também apresentadas, o pleito do Consórcio com relação ao argumento da *Imprestabilidade do Orçamento do DEC-EB*, que foi inicialmente apresentado nas peças 348 a 452, e às quais se juntaram 19 caixas com inúmeros projetos plotados em formato A0 (itens não digitalizáveis), passou a estar integralmente representado pelo material digital entregue conforme acostado aos autos nas peças 505, 513 e 521. Terminada a análise, foram produzidos documentos de peças 538 a 616, contendo resultado dos valores apurados, de modo que ao final da instrução de peça 617, concluída em 25/7/2015, alvitrou-se, conforme orientado por este Relator em face da rodada de reuniões técnicas a respeito da orçamentação do custo da obra, a reabertura de prazo para manifestação

dos responsáveis sobre o conteúdo das peças acostadas aos autos com a análise do orçamento apresentado pelo Consórcio Metrosal, então denominado de orçamento "DEC-EB Ajustado" e que resultou no apontamento de novo montante de débito.

52. Juntou-se ao presente processo, ainda, a deliberação havida no processo originador desta TCE, o Acórdão 63/2015 – Plenário, por meio da qual decidiu este Tribunal remeter a análise das razões de justificativa de alguns dos responsáveis ouvidos em audiência determinada pelo Acórdão 2.873/2008 - Plenário (aquele do processo de auditoria que deu origem a esta TCE) a este processo de tomada de contas especial, acrescendo o escopo do exame aqui empreendido.

53. Depois disso, requereu o consórcio sucessiva prorrogação de prazo para manifestação sobre os novos elementos da análise empreendida pela secretaria especializada, tendo assim deferido em despacho de peças 636 e 645 dos autos, datados de 4/8/2015 e 14/10/2015.

54. Releva mencionar que esse **exame empreendido pela secretaria com base nas considerações apresentadas pelo Consórcio Metrosal, cujo resultado foi apresentado nas peças 538 a 616, resultou no acolhimento de vários dos elementos indicados pelo consórcio construtor, de modo que o montante original do débito foi reduzido a R$ 71.141.989,59 a preços originais**, **sem considerar os reajustes pagos**.

55. A essa ocasião, indicou o consórcio que teria levantado, a partir dos projetos *"as built"* e executivos, os quantitativos conforme memória de cálculo, tendo sido corrigida a planilha de quantidades do DEC-EB, conforme as especificações com que os serviços foram executados, inclusive inserindo serviços ignorados, de forma a tornar a planilha espelho dos projetos (conforme pode ser lido inclusive nos itens 617 a 626 da primeira instrução de mérito transcrita no relatório precedente).

56. Sobre o cálculo efetuado pela secretaria apresentou o consórcio alegações de defesa complementares que foram examinadas pela unidade técnica especializada em nova instrução, desta feita sobre o mérito (primeira instrução de mérito à peça 690), juntamente com o exame das demais alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis arrolados, a serem examinadas por este Tribunal.

II – Proposições dos pareceres na primeira instrução de mérito

57. Chegado a este ponto, verifica-se da instrução de peça 690, contendo exame de mérito das alegações de defesa produzidas, transcrita no relatório precedente, que a análise ali consignada pelo Diretor da 3ª Diretoria da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia), Dr. Maurício Ferreira Wanderley, em sua detalhada fundamentação consistente em 216 laudas, apontou a subsistência de dano ao erário decorrente da execução contratual superfaturada, segundo dados obtidos do orçamento do DEC-EB já ajustado com novo acolhimento parcial das justificativas técnicas apresentadas pelo consórcio executor.

58. O novo montante indicado na instrução de mérito é inferior aos valores até então levantados desde a citação autorizada pelo Acórdão 3.239/2012 – Plenário, que foi de R$ 166.043.599,40, e também inferior àquele obtido em razão da interpelação inicial do Consórcio, em face de ajustes exclusivamente de quantitativos promovidos, em resultado das reuniões havidas com o consórcio e de suas críticas ao orçamento inicial do DEC, cujo resultado apontou débito no montante de R$ 71.141.989,59 a preços originais, sem considerar os reajustes pagos (peça 616).

59. Segundo a secretaria (peça 690), no que pertine à nova oportunidade concedida ao Consórcio para se manifestar sobre o cálculo de débito efetuado *"626. Mesmo reconhecendo a magnitude do impacto dos elementos acatados por esta Unidade Técnica que, ao acatar diversos dos argumentos apresentados pelo Consórcio, reduziu o montante do débito apontado quando da citação dos responsáveis (R$ 166.043.599,40 a preços de maio/1999) para um débito de R$ 71.141.989,59 a P0 (maio/1999), em valores contratuais sem incluir os reajustes pagos, o Responsável retorna ao ponto alegado em suas peças 505, 513 e 521 de que* ***sua revisão crítica ao orçamento apresentado pela CTS***

e elaborado pelo DEC decorreu exclusivamente de ajustes nas quantidades *de serviço consignadas no orçamento contratado junto ao DEC*." (destaquei).

60. Sem embargo, procedeu-se a uma nova avaliação do orçamento do "DEC-EB Ajustado", levando-se em consideração novos argumentos trazidos pelo consórcio construtor, disso resultando, na então primeira instrução de mérito transcrita no relatório precedente, em novo acolhimento parcial das alegações de defesa quanto ao montante do débito, havendo indicação de redução do montante apurado para R$ 52.078.605,12 a preços originais, sem considerar os reajustes pagos.

61. O débito total, incluindo aquele relativo aos reajustes e aditivos pagos, foi apresentado na tabela resumo do anexo I da instrução de peça 690, perfazendo o montante total original de R$ 91.994.023,88, levantado com base na curva ABC (alcançada análise de 82,60% do valor medido, faturado e pago), referenciado ao orçamento "DEC-EB Ajustado", após a análise final da defesa. Logo, desde a citação e após longo contraditório, o débito imputado em valores originais foi reduzido em R$ 74 milhões pelo acolhimento parcial das alegações de defesa até então apresentadas pelo Consórcio Construtor Metrosal.

62. Em razão do débito e das análises empreendidas sobre as alegações de defesa, propôs a secretaria, após ajustes à proposição do diretor, com relação unicamente à exclusão de responsabilidade solidária pelo débito atribuída ao Sr. Flávio Mota Monteiro, sugerida pelo titular da unidade técnica, a irregularidade das contas dos seguintes responsáveis, com imputação das seguintes parcelas de débitos distribuídas pelas tabelas da instrução:

62.1 – Srs. Ivan Carlos Alves Barbosa (Diretor-Presidente da CTS entre 01/07/1999 e 04/01/2005) e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (Presidente da CBTU entre 26/09/1997 e 28/04/2003), e as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em face de débitos que somam o valor histórico de R$ 57.131.990,70 (Tabelas de 1 a 33 do Anexo I da instrução à peça 690);

62.2 – Srs. Ivan Carlos Alves Barbosa, Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Luiz Fernando Tavares Vilar (Diretor de Obras da CTS de 05/1/2005 a 1º/7/2007), Paulo Antônio Santos Macedo (Diretor de Planejamento da CTS) e Nestor Duarte Guimarães Neto (Diretor-Presidente da CTS de 05/01/2005 a 22/05/2007), e as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em face de débitos nas Ordens de Alteração CO-H-032/00 e CO-H-053/00, que totalizam o valor histórico de R$ 28.461.760,86 (Tabelas 34 e 35 do Anexo I da instrução à peça 690);

62.3 – Sr. Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (Diretor-Presidente da CTS de 22/05/2007 a 12/1/2009), e empresas integrantes do Consórcio Metrosal, além da empresa Engevix Engenharia e Projetos S/A (contratada para supervisão das obras), em face do débito apurado na Ordem de Alteração CO-H-056c/00, no valor histórico de R$ 6.400.272,31 (Tabela 36, do Anexo I da instrução à peça 690).

63. A esses responsáveis também propôs-se, naquela instrução, a aplicação das sanções de multa e inabilitação, com exceção do Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, em razão da incidência de prescrição apurada pela secretaria.

64. Relativamente a outros gestores, trouxe a SeinfraPortoFerrovia proposições de julgamento pela irregularidade de contas, sem condenação em débito, porém com aplicação de multa e da sanção de inabilitação. É o caso do Srs. Carlos Von Beckerath Gordilho e Janary Teixeira de Castro (membros da comissão licitatória que resultou no Contrato SA-01, posteriormente diretores de obra da CTS entre 2/5/2000 e 25/2/2003 e entre 26/2/2003 e 4/1/2005, respectivamente), em razão de terem realizado (i) licitação com projeto básico precário, (ii) sem orçamento detalhado, (iii), sem planilha de custos unitários e por terem se omitido em corrigir tempestivamente as irregularidades apontadas por este Tribunal. E, também, dos Srs. Ruy Sérgio Nonato Marques, Alberto Figueiredo Nunes Filho e Sérgio Luiz da Silva Telles (membros da comissão de licitação), por tem realizado licitação com projeto básico precário, e sem orçamento detalhado.

65. Também propôs a secretaria a irregularidade das contas e aplicação de multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 à empresa Noronha Engenharia S/A em face do sobrepreço nos itens novos das Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00 cuja quantificação restou

prejudicada, e que também motivou a proposição de aplicação de sanção idêntica ao Sr. Janary Teixeira de Castro, citado em solidariedade com essa empresa e com o consórcio executor.

66. Outros responsáveis receberam proposições de acolhimento das defesas, com julgamento pela regularidade das contas, com quitação plena (José Geraldo Araújo Teixeira, João Luiz da Silva Dias, Luiz Roberto Castilho de Sousa, Flávio Mota Monteiro – este na visão do titular da unidade técnica –, além de Luiz Alfredo Campos Quintanilha). Carlos Von Beckerath Gordilho recebeu ainda proposição de acolhimento de suas alegações de defesa quanto à citação que lhe foi remetida, em que pese persistir a irregularidade relativa à audiência, segundo a secretaria.

67. Já o Ministério Público, em linha parcialmente divergente das conclusões da secretaria, defendeu no pronunciamento constante da peça 710 a exclusão da responsabilidade dos Srs. Luiz Fernando Tavares Vilar (Diretor de Obras da CTS), Paulo Antônio Santos Macedo (Diretor de Planejamento da CTS) e Nestor Duarte Guimarães Neto (Diretor-Presidente da CTS) pelos débitos indicados na proposição da secretaria. Também propôs excluir a responsabilidade imputada às empresas supervisoras Engevix Engenharia e Projetos S/A e Noronha Engenharia S/A, acolhendo suas alegações de defesa para excluí-las do polo passivo deste feito.

68. Ainda em linha diversa, propôs o *Parquet* o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ruy Sérgio Nonato Marques, Alberto Figueiredo Nunes Filho e Sérgio Luiz da Silva Telles (membros da comissão de licitação), com exclusão deles da relação processual. Quanto ao Sr. Janary Teixeira de Castro, além das audiências realizadas junto a esses outros por força da determinação do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, também foi citado por parcelas do débito, conforme observou o Ministério Público, decorrentes de ordens de alterações havidas no curso da execução contratual. Assim, relativamente ao responsável, consignou a Procuradora-Geral que as razões de justificativa deveriam ser acolhidas, em virtude das ponderações que fez. E, quanto ao débito, em que pese a elisão de sua reponsabilidade por prejuízo quantificável, e a proposição de aplicação de multa prevista no art. 58, inciso III, da LO/TCU, defendida pela secretaria, entendeu que suas alegações de defesa deveriam ser integralmente acolhidas, também pelas razões ali expostas, disso resultando também prejudicada a proposição da mesma sanção à empresa Noronha Engenharia, alvitrada no parecer da unidade técnica, empresa essa que foi citada em solidariedade com o responsável.

69. Observando que as proposições do titular da unidade técnica também registraram o acolhimento de razões de justificativa extensíveis a audiências realizadas em virtude do Contrato SA-12, celebrado com o Consórcio Bonfim (sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e material rodante), a d. Procuradoria assinalou o descabimento de qualquer juízo de mérito acerca das razões de justificativa apresentadas em função da determinação contida no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, no âmbito do TC-007.162/2006-0, relativas a esse contrato, as quais deveriam ser abordadas na tomada de contas especial própria do contrato celebrado com o referido consórcio.

70. A Procuradora-Geral consignou, no referido parecer, alinhar-se às análises relativas à apuração do débito, entendendo, contudo, que haveria equívoco na forma de cálculo do preço do transporte de brita. Acolheu, nesse ponto, a assertiva das empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em sede de memoriais juntados aos autos (peça 709) de que ajustando o valor do frete, pela correta utilização do coeficiente de conversão dos valores da unidade de pagamento do Sicro para a unidade prevista nas composições adotadas, haveria esse de ser elevado de R$ 2,98 por m3 transportado para R$ 6,68 por m3 transportado, o que redundaria em diminuição do valor do débito em cerca de R$ 1,5 milhão, conforme informação desse consórcio. Dessa forma, propôs, como medida de racionalidade administrativa e economia processual, em face do erro material havido na utilização da fórmula de cálculo, acolher a quantia informada pelo consórcio, fazendo-se sua dedução da parcela mais antiga do débito, porquanto mais favorável, caso se considerasse inoportuna a restituição do feito para refazimento dos cálculos dos itens das planilhas sujeitos a esse frete.

71. Quanto à responsabilização pelo débito, entendeu que devesse se restringir, portanto, às empresas formadoras do consórcio e aos Srs. Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota

Valadares, incidindo sobre eles, com exceção do último, em virtude da prescrição, as sanções previstas nos arts. 57 e 60 da Lei Orgânica deste Tribunal.

72. Também assentiu com as proposições de julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa ao Sr. Carlos Von Beckerath Gordilho, em razão da licitação com base em projetos deficientes e sem orçamento detalhado, enquanto Subsecretário da Sempi - Secretaria Municipal de Promoções e Investimentos, órgão vinculado à Prefeitura de Salvador responsável pela modelagem técnica e jurídica e pelo processamento do certame, e por ter-se omitido na correção das falhas decorrentes da licitação e do contrato enquanto, posteriormente, diretor de obras.

73. Pedro Antônio Dantas também recebeu, por parte do Ministério Público, proposição de exclusão de responsabilidade pelo débito relativo a uma das ordens de alteração, pela qual foi citado juntamente com a empresa supervisora Engevix e as empresas integrantes do consórcio construtor, consoante as razões expostas no parecer, resultando, portanto, em face da exclusão desse responsável e do Sr. Janary Teixeira, quanto aos débitos solidários com o consórcio construtor, em que parcelas do dano fossem atribuídas pelo *Parquet* especializado exclusivamente às empresas Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Siemens, de modo que, ciente dessa situação, defendeu a Procuradora-Geral fosse imputado o débito correspondente a essas empresas na linha do entendimento jurisprudencial inaugurado pelo Acórdão 946/2013 – Plenário (Rel. o Min. Benjamin Zymler).

III – Falhas materiais e processuais encontradas por este Relator
e a necessidade de retorno dos autos para novos pronunciamentos e contraditório

74. Estando o processo concluso em meu Gabinete, compareceram novamente a este Tribunal os causídicos representantes das empresas que integram o Consórcio, a fim de apresentarem novo memorial, o qual fiz juntar à peça 715. Nesse novo memorial aduziram, quanto ao erro no cálculo relativo ao transporte de materiais, que ao contrário do afirmado pelo MPTCU o valor de R$ 1,5 milhão indicado pelo Consórcio não corresponderia a um número definitivo, obtido a partir dos estudos da consultoria Proficenter, que lhe assiste na defesa, mas apenas uma estimativa para demonstrar a dimensão do sobrepreço gerado em razão do erro material. E, apesar de louvar a sugestão do MPTCU, entendia o consórcio que os cálculos deveriam ser refeitos, pois o impacto na correção do custo de transporte haveria de ser muito superior ao consignado naquele memorial.

75. Retomaram as empresas consorciadas, ainda, assuntos abordados no memorial anterior, como a *"impossibilidade da delimitação dos gastos com administração local proposta em instrução"*, e a *"inadequação da proposta da unidade técnica para referenciais de salários utilizados"*, além de trazer duas novas questões, em réplica às conclusões e cálculos efetuados pela secretaria: a) quantitativos das placas pré-lajes; e b) composições de concreto e aço. Assim, requereu, com tais argumentos, o retorno dos autos à secretaria para que o erro material pudesse ser sanado com a revisão de todas as composições atingidas, e que também fossem apreciados, na oportunidade, os outros pontos levantados pelo Consórcio.

76. Somando a essas questões a serem enfrentadas nestes autos, verifiquei a existência de falhas processuais que impediam o imediato julgamento destas contas. Em razão delas tornou-se necessário o retorno dos autos à unidade técnica para saneamento, de modo que também se revelou oportuno o recálculo do débito imputado, seja em face da correção do erro material, seja em razão de eventual acolhimento das considerações trazidas pelas defendentes em seus memoriais e alegações finais.

77. A primeira falha processual foi revelada pela ausência de oportunidade de contraditar as planilhas com recálculo do débito apontado originalmente no Acórdão 3.239/2012 – Plenário, e assim, de contraditar o montante do débito apurado a partir delas e a partir das considerações trazidas pelo Consórcio, após reuniões diversas entre esse e a unidade técnica especializada.

78. Consignei em despacho que proferi nos autos (peça 716) que a falha consistiu no fato de que às peças 617/618 houve pronunciamento da SeinfraPortoFerrovia no sentido da *"abertura de prazo para manifestação dos Responsáveis para que, se assim o desejarem, se pronunciarem no prazo de 30*

(trinta) dias, sobre o conteúdo das peças 538 a 616 acostadas aos autos com o resultado da referida análise, colocando à disposição dos mesmos, em mídia digital a ser obtida junto ao Serviço de Administração desta SeinfraHidroferrovia, todas as planilhas utilizadas na análise, com os comentários, destaques, análises, etc.", porém o direito de nova manifestação nos autos, quanto aos valores apurados, somente foi concedido a uma das partes: ao Consórcio construtor, integrado pelas empresas Construtora Andrade Gutierrez S/A, Construções e Comércio Camargo Correa S/A e Siemens Aktiengeselisci, conforme ofício de diligência constante da peça 621.

79. Apesar de o débito ser atribuído à responsabilidade solidária de outros agentes, públicos e privados, e apesar de a instrução da secretaria ter corretamente sugerido ao titular da unidade técnica a abertura de prazo para manifestação "dos Responsáveis", não constava dos autos correspondência semelhante àquela enviada ao consórcio, dirigida a cada um dos demais responsáveis arrolados em solidariedade.

80. Dessarte, tornava-se necessário a restituição do processo com vistas a que fosse contemplada a garantia plena ao direito de exercício de contraditório e ampla defesa pelos demais responsáveis solidários, em paridade com o Consórcio construtor, a quem se deu prazo original de trinta dias para pronunciamento acerca do recálculo e premissas adotadas para a indicação do débito.

81. Ainda, apontei que os débitos indicados nos ofícios de citação dos responsáveis, por decorrerem de pagamentos concretizados ainda no curso das apurações, não compreenderam os períodos de concretização de parcelas mais recentes como as indicadas nas propostas de condenação constantes dos pareceres. Regra geral, os ofícios citatórios compreenderam períodos até maio de 2011, conforme peças 183 a 210; 469; 499; 500; 526 e 527; ao passo que na derradeira instrução imputavam-se débitos com datas de ocorrência até dezembro de 2011.

82. Logo, em que pese a diminuta relevância dos valores remanescentes, pagos após maio de 2011, em relação ao montante total apurado, entendi que, por compreender períodos de apuração ou data de origem posteriores, demandavam atuação no sentido da complementação das citações, ou, em linha diversa, suas desconsiderações para fins de condenação.

83. Ainda, como não havia nos autos informações mais atualizadas quanto às retenções cautelares e apresentação das garantias, requeridas em acórdãos anteriores deste Tribunal, proferidos com o objetivo de garantir a satisfação dos débitos porventura apurados nesta tomada de contas especial, entendi necessário que a secretaria também trouxesse atualização dessas informações.

84. Assim, despachei os autos em retorno à unidade técnica, no mês de março do corrente ano, com vistas a que saneasse os autos concedendo aos responsáveis oportunidade de contraditar os cálculos do débito efetuados pela secretaria e realizasse citação complementar, procedendo-se ao reexame dos cálculos e fórmulas constantes das planilhas de forma a corrigir, se necessário, os valores atribuídos nas composições de custos relativas ao transporte de areia e brita, de forma a sanar o erro material apontado pelo Consórcio construtor, e a indicar o reflexo na diminuição do valor do débito total, com reflexo também em cada uma das parcelas do débito, efetuando-se nova análise específica e complementar sobre os itens aduzidos pelas empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em derradeiro memorial trazido aos autos, contemplando exame analítico dos pontos indicados, transcritos a seguir, em tópicos específicos de sua nova instrução:

"20.4.1 – itens 26 e 27 do memorial, em relação às possíveis dúvidas quanto à análise das quantidades apontadas como corretas nas alegações de defesa;

20.4.2 – a aduzida 'impossibilidade de delimitação dos gastos com administração local proposta em instrução' (tópico III do memorial);

20.4.3 – a possível 'inadequação da proposta da unidade técnica para referenciais de salários utilizados' (tópico IV do memorial);

20.4.4 – o 'quantitativo das placas de pré-lajes' (tópico V do memorial);

20.4.5 – e as alegações relativas às 'composições de concreto e aço' (tópico VI do memorial);"

85. Determinei, ainda, e por fim, que em caso de não acolhimento, acolhimento parcial ou total, fossem apresentados os fundamentos e o novo montante do débito.

IV – Derradeiros pronunciamentos da SeinfraPortoFerrovia e do Ministério Público complementares aos exames de mérito anteriormente consignados

86. Elaborou-se então instrução complementar de mérito, no âmbito da secretaria, acostada à peça 828. O retorno dos autos à unidade técnica propiciou ao diretor técnico, responsável pela instrução do feito, reexaminar as questões, apreciar as novas alegações aduzidas, e reorientar suas proposições, desta feita, uniformemente acolhidas pelo titular da unidade técnica, muitas delas se alinhando ao posicionamento do Ministério Público/TCU até então conhecido nos autos, convergindo em muitos dos pontos em que havia divergência.

87. Primeiramente, no que tange ao erro material apontado pelo Consórcio Metrosal, a análise empreendida consignou a seguinte conclusão acerca do transporte de materiais de areia e brita:

"191. Analisando as planilhas apresentadas e aplicando-se às planilhas utilizadas nos cálculos que fundamentam esta instrução exclusivamente as correções dos custos destes insumos em todas as composições analíticas de preços unitários que os utilizam, chega-se a uma **redução de R$ 871.482,12** no débito imputado ao responsável."

88. No que tange à apontada inadequação da proposição da secretaria para os referenciais de salários utilizados, refutou a unidade técnica as considerações do consórcio, mantendo seu posicionamento sobre os valores.

89. Já no que se refere ao item Administração Local, a secretaria, acolhendo parcialmente os argumentos apresentados pelo Consórcio, considerou em novo cálculo montantes a ela favoráveis da ordem de **R$ 3.997.434,35**, conforme pode-se observar da dedução entre os montantes indicados nas tabelas 6 e 4 da derradeira instrução.

90. Sobre o item de pré-lajes aduzido nos memorais, indicou a secretaria que os argumentos pelo uso das taxas de aço constantes nos projetos *as built* deveriam ser acatados, de modo a utilizar nas planilhas de cálculo dos preços dos elementos orçamentários "Elevados" as quantidades originais desses elementos específicos. Todavia, segundo a unidade técnica, as quantidades utilizadas na realidade foram as preconizadas pela defesa, não gerando, portanto, efeito quanto ao valor calculado do débito. Consoante explicado nos itens 202 e 203, apesar de na instrução de mérito anterior ter-se indicado o uso de uma taxa máxima de armadura, nos itens 641 a 643 da instrução, tal taxa não foi utilizada, porque na planilha o que de fato ocorreu foi a manutenção das quantidades informadas e presentes no *as built*:

"202. Assim, em função de darmos atenção a todos os aspectos levantados pelo responsável, ao verificarmos os projetos das armaduras foi constatado que essas armaduras contemplavam alças em suas estruturas que permitem a integração dos esforços entre as duas partes formando um elemento estrutural único, a saber: as pré-lajes em peças pré-moldadas e os tabuleiros moldados *in loco*, como pode ser constatado nas figuras a seguir, extraídas dos projetos apresentados, cabendo à estrutura como um todo a aplicação do item 1.5 da NBR 6118:2003.

203. Destaque-se que, ao retornarmos às planilhas para efetuar as correções pertinentes foi detectado que os *links* entre as planilhas que traziam, para o orçamento de cada estrutura em questão, as quantidades de aço das pré-lajes, foi encontrado que esses *links*, contrariamente ao texto dos itens 641 a 643 da instrução de mérito anterior (peça 690), levavam aos cálculos as quantidades informadas pelo Responsável presentes nos *as builts*, não cabendo nesse momento nenhuma correção."

91. Relativamente às composições de concreto e aço, não houve acolhimento das alegações aduzidas em memorial. Segundo o Consórcio, a secretaria teria desconsiderado nos cálculos a ponderação de que as composições deveriam considerar situações de trabalho distintas quanto aos

serviços executados em superfície, em elevados e em subterrâneos. Todavia, consoante demonstrado pela secretaria, os argumentos foram devidamente considerados na análise anterior.

92. Dessarte, após essa nova análise, o montante total original de R$ 91.994.023,88, levantado com base na curva ABC, constante da proposta da instrução de mérito de peça 690, foi reduzido mediante novo acolhimento parcial dos argumentos do consórcio, para R$ 86.741.947,25 com as correções de erro material apontado, ajustes no item de administração local e demais atualizações nas planilhas, decorrentes de seus reflexos, conforme consta da tabela resumo indicada no Anexo I da derradeira instrução transcrita no relatório precedente.

93. Também com relação aos responsáveis houve modificação das propostas da secretaria. Assentindo com o posicionamento anterior do Ministério Público/TCU, havido após a primeira instrução de mérito, a unidade técnica refez suas proposições quanto aos responsáveis **Ruy Sergio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho e Sérgio Luiz da Silva Telles**, membros de comissão de licitação, desta feita alvitrando o **acolhimento das razões de justificativa**. Na linha indicada pelo *Parquet* a secretaria reconhece que de fato atuaram como membros da comissão de licitação apenas na etapa de recebimento das propostas e julgamento conforme critérios estipulados no edital, não sendo, portanto, possível atribuir-lhes as falhas relativas a aspectos ligados ao planejamento da licitação, como a existência de projeto básico precário, sem orçamento detalhado.

94. Igualmente, no que tange aos responsáveis **Nestor Duarte Guimarães Neto, Paulo Antônio Santos Macedo, Pedro Antônio Dantas Cruz e Luiz Fernando Tavares Vilar**, revisitando os fatos, em relação a esses, cujas proposições eram no sentido de condenação solidária em débitos relativos a ordens de alteração celebradas posteriormente, no curso das obras, levando-se em consideração a defesa por último apresentada, como resultado do retorno dos autos, e o posicionamento do MPTCU, segundo o qual o Acórdão 63/2015 – Plenário acolheu as razões de justificativa isentando-os da responsabilidade por terem celebrado aditivos com sobrepreços, propõe a Seinfra, desta vez, **sejam acolhidas as alegações de defesa**.

95. Quanto ao **Sr. Flávio Mota Monteiro**, desta feita o coro é uníssono na instrução e no pronunciamento da secretaria, no sentido de **acolher as alegações de defesa** desse responsável.

96. Relativamente ao responsável **Sr. Janary Teixeira de Castro**, citado solidariamente em razão da aprovação de aditivos com sobrepreço para itens novos referentes a ordens de alteração, e ouvido em audiência em razão das irregularidades apontadas no Acórdão 2.873/2008 - Plenário e respectivo processo originador desta TCE, manteve a secretaria parcial divergência com o parecer do Ministério Público lançado anteriormente nos autos, favorável ao acolhimento das alegações e justificativas. Ao responsável a secretaria alvitrou em sua instrução anterior o julgamento pela irregularidade das contas, sem condenação em débito, mas com aplicação da multa prevista no art. 58, III, para a irregularidade objeto de citação, e a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 para as irregularidades objeto de audiência, além da sanção de inabilitação.

97. Em seu último pronunciamento, a SeinfraPortoFerrovia posiciona-se no sentido de acolher integralmente as alegações de defesa do responsável, e por isso deixa de propor a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992. Porém, entende que se deva acatar apenas parcialmente as razões de justificativa para as irregularidades objeto de audiência, com o consequente julgamento pela irregularidade de suas contas e aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

98. Relativamente a **Carlos Von Beckerath Gordilho** a secretaria manteve, no novo exame que fez, a proposição de acolhimento das alegações de defesa, eximindo-o de responsabilidade pelo débito. Também **manteve sua proposição de julgamento pela irregularidade das contas do responsável, e a aplicação das sanções previstas nos art. 58 e 60 da Lei 8.443/1992**, proposições com as quais o Ministério Público já havia se manifestado de acordo.

99. Desta feita, no entanto, observa-se o integral alinhamento ao posicionamento anterior do Ministério Público quanto a uma das irregularidades objeto de audiência. Na linha do quanto observado pelo *Parquet*, entendeu a secretaria que de fato não se lhe poderia atribuir a omissão em

corrigir os indícios de sobrepreço porque as irregularidades somente foram apontadas pelo Tribunal após o fim de sua atuação como Diretor de Obras. Não justificada, porém, as demais condutas pelas quais fora ouvido em audiência, como havia observado o MPTCU, relacionadas à ausência de orçamento detalhado e à existência de cláusula lesiva ao interesse público no tocante à medição e pagamento da parte variável do Contrato SA-01, manteve-se a rejeição parcial de suas razões de justificativa, com consequente manutenção das proposições de mérito.

100. O posicionamento da secretaria, relativo ao **Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares** também foi mantido na derradeira instrução, em linha com os pareceres anteriores do titular da unidade técnica e do MPTCU, no sentido do julgamento pela **irregularidade de suas contas, com condenação solidária em débito, sem aplicação de sanções** em razão do reconhecimento de prescrição da pretensão punitiva em relação a esse responsável.

101. Quanto ao **Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa**, repetiu-se a proposição no sentido do **julgamento pela irregularidade das contas, com condenação solidária em débito, aplicação da multa proporcional, e inabilitação**, com a qual também havia se alinhado o Ministério Público.

102. A SeinfraPortoFerrovia manteve sua divergência em relação ao *Parquet* especializado no tocante à empresa supervisora **Noronha Engenharia S/A**, atualmente em recuperação judicial. Em que pese o Ministério Público haver se posicionamento pela impossibilidade de aplicação de multa à empresa, porquanto houve o afastamento de responsabilidade pelo débito ao gestor público e também à empresa, manteve a secretaria proposição no sentido da aplicação da **multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992**.

103. Igualmente, manteve-se a divergência de encaminhamentos no que tange à empresa supervisora **Engevix Engenharia e Projetos S/A**, porquanto entendeu a secretaria que haveria de se acolher parcialmente as alegações de defesa dessa empresa, **subsistindo, todavia, responsabilidade a ela por débito, que deveria ser acompanhado de multa proporcional**. O débito em questão corresponderia ao sobrepreço no orçamento utilizado para fundamentar e formalizar o 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00), sendo sua responsabilidade solidária unicamente com o Consórcio Metrosal (R$ 3.820.290,83, em valores históricos), haja vista que a secretaria também resolveu acolher as alegações de defesa do agente público citado em solidariedade quanto à respectiva parcela do débito, o Sr. Pedro Antônio Dantas Costa Cruz.

104. Por fim, manteve a unidade técnica posicionamentos anteriores, também acolhidos pelo Ministério Público no parecer anteriormente exarado, no sentido do **acolhimento das alegações de defesa dos responsáveis José Geraldo Araújo Teixeira, João Luiz da Silva Dias, Luiz Roberto Castilho de Souza e Luiz Alfredo Campos Quintanilha**.

105. Face a essas proposições, manifestou-se a d. Procuradora-Geral, em seu último pronunciamento nos autos mantendo seu posicionamento divergente em relação à proposição da SeinfraPortoFerrovia no sentido do julgamento pela irregularidade das contas com condenação solidária a parcela do débito à empresa Engevix Engenharia e Projetos S/A, bem como em relação às proposições no sentido do julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de sanções aos responsáveis Noronha Engenharia S/A e Janary Teixeira de Castro. E, ainda, revendo seu posicionamento anterior no que tange ao responsável Carlos Von Beckerath Gordilho, entendeu o *Parquet* especializado que as razões de justificativa desse responsável também devam ser acolhidas, excluindo-o da relação processual, agora em posicionamento diverso da secretaria.

106. Assim, pugna o Ministério Público por que haja responsabilização pelo débito apenas dos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, respectivamente Diretor-Presidente da CTS entre 01/07/1999 e 04/01/2005 e Presidente da CBTU entre 26/09/1997 e 28/04/2003, e as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em relação aos débitos constantes das Tabelas de 1 a 35 e 37 do Anexo I da instrução à peça 828 e as empresas integrantes do Consórcio Metrosal, em relação ao débito apurado na Ordem de Alteração CO-H-056c/00, constante da Tabela 36 do Anexo I da instrução à peça 828.

107. Entende o Ministério Público ser cabível a aplicação de sanções apenas ao Senhor Ivan Carlos Alves Barbosa e às empresas integrantes do Consórcio Metrosal – multas individuais a cada um deles e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal ao Senhor Ivan Carlos Alves Barbosa –, em razão da aventada prescrição da pretensão punitiva em face do Senhor Luiz Otávio Ziza Mota Valadares.

V – Posicionamentos deste Relator sobre a matéria

108. Diante do emaranhado de imputações de responsabilidades decorrentes de audiências e citações e também do emaranhado de proposições, farei a seguir exame mais detido quanto aos responsáveis aqui arrolados, e também quanto a alguns aspectos que julgo relevantes, sem prejuízo de consignar, desde logo, que acompanho e incorporo às minhas razões de decidir a análise empreendida no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária, com os aperfeiçoamentos trazidos pela d. Procuradora-Geral, no que não conflitem com os posicionamentos ora por mim defendidos, e com os ajustes e demais considerações que apresento adiante.

109. Faço esse registro porque em face da densidade dos elementos, razões e contrarrazões apresentadas nestes autos, além das considerações constantes das instruções complementares transcritas no relatório precedente, tornar-se-ia fatigante e desnecessário repetir argumentos já rebatidos ou analisados no corpo da detalhada e minuciosa instrução técnica e que não conflitem com as considerações e fundamentações consignadas por este Relator. Ademais, consoante dispõe o art. 1º, § 3º, da Lei 8.443/1992, são partes essenciais da deliberação, além desta fundamentação, o relatório no qual constam as conclusões da instrução e pareceres da unidade técnica e do Ministério Público em que se baseiam o Relator para proferir a decisão de mérito do processo.

110. Consoante farta jurisprudência desta Corte, ao relator cumpre apreciar a matéria em discussão nos autos de acordo com os aspectos e teses pertinentes à solução da controvérsia, não estando obrigado a rechaçar em seu voto, um a um, os argumentos expendidos pelas partes, quando os fundamentos utilizados já lhe tenham sido suficientes para formar sua razão de decidir, bastando que o argumento tenha sido enfrentado em algum dos elementos integrantes do julgamento, referidos no parágrafo anterior, não sendo necessariamente obrigatória sua menção e enfrentamento no voto, entendimento esse que não se afasta do disposto no art. 489, § 1º, inciso IV, da Lei 13.105/2015 (CPC), que dispõe entre os elementos essenciais da sentença a necessidade de enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador, de modo que esse enfrentamento total se dá também quando a matéria é analisada na instrução da unidade técnica que consta do relatório ou no parecer do Ministério Público, e quando esses integram as razões de decidir do relator (vide a propósito e, *e.g.*, os Acórdãos 303/2017 – Plenário, Rel. o Min. Bruno Dantas, e 1.903/2017 – Plenário, Rel. a Min. Ana Arraes).

V.1 – Preliminares de prescrição

111. Diversos argumentos relativos a questões prejudiciais de mérito foram apresentados pelas defesas dos vários responsáveis aqui arrolados, conforme itens 1 a 8 da tabela organizada na instrução de peça 690, item 95, dentre eles as preliminares de prescrição aduzidas na defesa apresentada pelo escritório de advocacia representante das empresas integrantes do Consórcio Metrosal.

112. Ergueram em suas defesas a bandeira da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento das quantias, notadamente, em razão da demora na instauração desta tomada de contas especial, que, como se viu do histórico por mim apresentado retro, deu-se depois de esgotadas todas as medidas necessárias à valoração do custo das obras com vistas à correção dos valores ainda ao tempo da execução dos contratos, e da adoção das medidas protetivas ao erário, de naturezas cautelares e substitutivas dessas, por meio de garantias.

113. Fato é que a unidade técnica realizou o exame dessas questões, aduzindo, em síntese, que não incide prescrição de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário, de modo que não prescreve a tomada de contas especial. Salientou a secretaria, acertadamente, que o assunto já está consolidado na jurisprudência desta Casa e o entendimento acerca da imprescritibilidade retratado no Enunciado da

Súmula TCU nº 282 segundo o qual *"As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis."*.

114. A secretaria acertadamente anotou que a ocorrência de prescrição punitiva com base na Lei 9.873/1999 e no Decreto 20.910/1932 não encontra guarida nos processos deste Tribunal. E reconhece o prazo prescricional incidente sobre a pretensão punitiva como aquele resultante de jurisprudência majoritária construída neste Tribunal quanto à aplicação das regras gerais estabelecidas pelo Código Civil, diante da inexistência de normativo específico, assentado no seguinte posicionamento constante da instrução:

"109. No presente caso, exceto quanto aos valores recebidos, os atos irregulares analisados foram praticados entre 1995 e 2000, ou seja, à luz do Código Civil de 1916. Sendo assim, com a vigência do novo Código Civil a partir de 11/1/2003, deve-se recorrer à regra intertemporal do artigo 2.028 da referida lei, que assim dispõe: Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada.

110. Dessa forma, tendo havido o transcurso de menos de 10 anos, quando da entrada em vigor do novo Código Civil, o caso concreto apurado nos autos está sujeito ao prazo decenal, contado a partir da data em que praticados." (grifei)

115. Importa consignar que o raciocínio ainda se encontra incompleto e em alguns pontos equivocado, razão pela qual são necessárias considerações adicionais deste Relator. Primeiramente, impende consignar que o entendimento deste Tribunal acerca da prescrição restou definitivamente resolvido a partir da prolação do Acórdão 1.441/2016 – Plenário (Rel. o Min. Benjamin Zymler), no qual restou decidido que:

"9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, § 2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal;"

116. Como aludido na instrução, exceto quanto aos valores recebidos, os atos irregulares analisados foram praticados entre 1995 e 2000, ou seja, à luz do Código Civil de 1916, e, sendo assim, com a vigência do novo Código Civil a partir de 11/1/2003, deve-se recorrer à regra intertemporal do artigo 2.028 da referida lei. Todavia, sua aplicação é um pouco mais complexa, não podendo ser acolhido o entendimento consignado na instrução de que no caso presente o prazo se dará com a contagem decenal a partir da data em que praticados os atos.

117. Com efeito, vários dos indícios de irregularidades apontados nos autos, objeto de citação e audiência, se referiram a atos praticados pelos responsáveis ainda sob a égide do Código Civil de 1916,

como aqueles relativos ao planejamento da contratação, à elaboração do projeto básico, e à própria contratação, ocorrida em 1999. Nessa época o art. 177 daquele Código previa prescrição de vinte anos para a hipótese. Com a entrada em vigor do novo Código Civil em 11/1/2003 tornou-se obrigatório observar o disposto nesse novo Código a respeito da regra de transição, o qual dispôs que *"Art. 2.028. Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada."* .

118. Como houve transcurso, nesses casos, de três a oito anos desde a origem dos fatos até a entrada em vigor do novel Código Civil, menos, pois, da metade do prazo prescricional de vinte anos previsto no Código anterior, e, considerando a vigência do novo Código Civil a partir de 11/1/2003, torna-se aplicável ao caso a regra intertemporal do artigo 2.028 da referida lei, de modo que para as irregularidades apontadas haveria que se observar o prazo decenal do novo código. Ocorre que ao assim realizar a secretaria não levou em consideração a forma correta de contagem de *dies a quo* do prazo decenal do novo código para a aplicação de tal regra de transição. Essa contagem restou fixada em interpretação da lei dada pelo STJ em sucessivos julgados, a exemplo do REsp 838414 RJ 2006/0076114-9:

"AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. ATO ILÍCITO. PRESCRIÇÃO. PRAZO. CONTAGEM. MARCO INICIAL. REGRA DE TRANSIÇÃO. NOVO CÓDIGO CIVIL.

1 - Se pela regra de transição (art. 2028 do Código Civil de 2002) há de ser aplicado o novo prazo de prescrição, previsto no art. 206, § 3º, IV do mesmo diploma legal, o marco inicial de contagem é o dia 11 de janeiro de 2003, data de entrada em vigor do novo Código e não a data do fato gerador do direito. Precedentes do STJ.

2 - Recurso especial conhecido e provido para, afastando a prescrição, no caso concreto, determinar a volta dos autos ao primeiro grau de jurisdição para julgar a demanda.

(REsp 838.414/RJ, Rel. Ministro FERNANDO GONÇALVES, QUARTA TURMA, julgado em 08/04/2008, DJe 22/04/2008)"

119. Nesse sentido, aplica-se à hipótese o prazo de dez anos, previsto no art. 205 do novo Código, porém esse prazo é contado a partir de 11/1/2003, data da entrada em vigor do novo Código, conforme já assentado na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 946/2013 (Rel. o Min. Benjamin Zymler) e 1.930/2014-TCU-Plenário (Rel. a Min. Ana Arraes), e, mais recentemente, nos Acórdãos 3.522/2016 (Rel. o Min. Bruno Dantas), 690/2017 (Rel. o Min. Bruno Dantas) e 1.729/2017 (de minha relatoria), todos da Primeira Câmara, o que levaria a pretensão punitiva, *in casu*, a prescrever em 11/1/**2013**, em que pese os fatos terem ocorrido entre os anos de 1995 e 2000, ou mesmo entre 1995 e a data de entrada em vigor do novo código, em 2003.

120. De fato, se pela regra de transição (art. 2028 do Código Civil de 2002) há de ser aplicado o novo prazo de prescrição, previsto no art. 205 do mesmo diploma legal, o marco inicial de contagem é o dia 11 de janeiro de 2003, data de entrada em vigor do novo Código e não a data do fato gerador, na linha do entendimento sobre essa matéria, oriundo do STJ.

121. Assim, citações e audiências relacionadas a atos praticados nessas condições, ou seja, ao tempo do Código Civil de 1916, mas que não alcançaram, na data da entrada em vigor do novo código, mais da metade do prazo prescricional então vigente (mais de dez anos, *in casu*), teriam o prazo de dez anos para serem efetuadas a partir de 11/1/2003. Nessa situação haverá a prescrição em 11/1/2013, acaso não se interrompa, antes disso, a contagem do prazo prescricional.

122. Em face da prescrição, a secretaria apresenta tabela mais adiante, nos itens 743 a 744.4 da instrução de peça 690, ou nos itens 262 a 263 da última instrução reproduzida no relatório precedente, na qual intenta indicar em relação aos responsáveis a incidência ou não de prescrição, porém baseada a contagem de *dies a quo*, quanto a atos praticados anteriormente ao novo Código Civil, a partir da data em que praticados.

123. Outro equívoco incorrido no cálculo das datas se refere à data de interrupção da contagem do prazo prescricional, conforme pode ser visto no item 742, onde consta que *"(...) dado que quase todos foram chamados em audiência ao longo do andamento do TC 007.162/2006-0, adotamos, para interrupção na contagem dos prazos, a data das primeiras ciências das notificações de audiência ou citação,* ***respeitadas as condutas aqui apontadas*** *(...)"* (com negrito do original), evidenciando que a interrupção adotada levou em consideração **a data da ciência em vez da data do ato que ordenou a audiência ou a citação**, conforme o subitem 9.1.3 do Acórdão 1.441/2016 – Plenário (Rel. o Min. Benjamin Zymler), proferido em 8/6/2016.

124. Esses equívocos trazem repercussões às pretensões punitivas deste Tribunal, devendo pois serem corrigidos, de modo que não é possível o acolhimento das tabelas indicadas naqueles itens, as quais simplesmente retroagiram dez anos desde a ciência da citação ou audiência para efetuar a comparação com a data dos atos irregulares que lhes são imputados, incorrendo em imperfeições quanto à aplicação da regra intertemporal e à aferição da prescrição.

125. Veja-se que o ato ordenador das audiências foi o Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, proferido na sessão do dia 3/12/2008. Assim, por meio desse ato interrompeu-se a incidência da prescrição punitiva para os fatos nele ordenados em audiência dos responsáveis ali indicados. Ainda que abrangidos os atos praticados entre 1995 e 2000, pela aplicação da regra intertemporal a prescrição da pretensão punitiva desses atos somente ocorreria em 11/1/2013, dez anos da vigência do novo Código Civil. Logo, em relação àquelas audiências determinadas por referido acórdão não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva ao tempo de sua realização, em relação a nenhum dos responsáveis.

126. Entretanto, esses mesmos atos estarão sujeitos novamente à prescrição, a que chamaria de intercorrente (pois operada no curso do processo sancionador, correndo entre o ato ordenador da citação que interrompe e reinicia a contagem de prazo prescricional, até a deliberação sancionadora de mérito).

127. Com efeito, já não se podendo mais ser interrompida a contagem do prazo após o ato ordinatório da citação ou audiência (eis que admitida uma única vez a interrupção da prescrição, nos termos do art. 202, *caput*, do Código Civil), ocorrerá a prescrição após o transcurso de mais dez anos desde a causa interruptiva, se nesse prazo não houver a materialização da pretensão punitiva, mediante imposição das sanções devidas por deliberação de mérito deste Tribunal, conforme restou assentado, inclusive, no subitem 9.1.4 do Acórdão 1.441/2016 – Plenário.

128. Pode, no entanto, nesse interregno, haver a suspensão da contagem do prazo prescricional nos termos e condições indicados no subitem 9.1.5 do Acórdão 1.441/2016 – Plenário (Rel. o Min. Benjamin Zymler) e em outras situações não indicadas ali, porém aclamadas pela jurisprudência e doutrina pátrias, que não convém aqui neste momento a respeito discursar.

129. Logo, sem levar em consideração as suspensões do prazo ali definidas, que se verificam caso a caso, segundo os atos processuais praticados pelos responsáveis neste feito, restariam novamente os atos praticados alcançados pela prescrição punitiva (intercorrente) somente se ultrapassado o prazo de **3/12/2018** para apreciação desta matéria, no tocante aos itens objeto das audiências determinadas pelo Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário. Duas então são as conclusões: a primeira, de que não incidiu sobre quaisquer dos responsáveis, até o ato ordenador de suas audiências, qualquer prescrição; a segunda, que estarão sujeitos a sanção se a decisão de mérito vier a ser adotada por este Tribunal até 3/12/2018, quando se completarão dez anos desde o ato ordenador da audiência.

130. Quanto às irregularidades objeto de citação dos responsáveis, verifica-se dos autos que o ato ordenador da citação, para a grande maioria dos citados, foi o Acórdão 3.239/2012 – Plenário, proferido em 28/11/2012. Em relação a elas, em tese, a prescrição punitiva ocorreria em 11/1/2013, segundo a regra intertemporal de transição do Código Civil, mesmo abrangendo os atos e pagamentos realizados antes da vigência do novo código, sujeitos às sanções previstas na Lei Orgânica/TCU. Tendo ocorrido o ato ordenador da citação em data anterior à data limite, não incide sobre tais irregularidades ou sobre as parcelas do débito, a prescrição da pretensão punitiva. Registro, a

propósito, que a renovação das citações de alguns dos responsáveis em nada interferiu no marco de interrupção da prescrição em relação a esses mesmos responsáveis.

131. A única citação não ordenada por meio do referido Acórdão 3.239/2012 – Plenário se refere àquela realizada com vistas a alcançar o Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Presidente da CBTU à época dos fatos reputados conectados com o dano apurado. Referido acórdão não incluiu esse gestor, tendo havido a inclusão de outro presidente, o Sr. João Luiz da Silva Dias. Esse se defendeu nos autos aduzindo não ter sido o presidente da Companhia à época da ocorrência dos fatos a ele imputados no ofício citatório, de modo que a unidade técnica, identificando que em realidade a responsabilidade deveria recair sobre o Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (peça 466), presidente da CBTU no período de 26/9/1997 a 28/4/2003, **ordenou a citação desse (peças 466/468) em 31/3/2014** (data do despacho da então titular da unidade técnica), que se efetivou com a expedição do Ofício 162/2014 (peça 469), com base em delegação de competência deste Relator, contendo o mesmo texto da citação antes dirigida ao Sr. João Luiz.

132. A unidade técnica adota a data de sua ciência (peça 474) aos termos do Ofício 162/2014-TCU/SecobHidro (peças 469 e 466), ocorrida em 9/4/2014, para retroagir ao período limite dos atos por ele praticados que não seriam alcançados pela prescrição, indicando, com isso, data limite de 9/4/2004, dando a entender que qualquer ato praticado antes disso estaria sujeito à prescrição da pretensão punitiva (vide tabela 18 da última instrução). Assim, referindo-se às condutas ligadas à gênese do Contrato SA-01, tomadas como referência, notadamente, a data de celebração do contrato, ocorrida em 1º/10/1999, concluiu a secretaria que, apesar de não prescrita a pretensão de ressarcimento contra o responsável, estaria prescrita a pretensão punitiva em relação a ele. A esse juízo anuiu a representante do Ministério Público neste feito, que aduziu não ser cabível a aplicação da multa prevista no art. 57 da LO/TCU ou a sanção de inabilitação a esse responsável (item 101 do primeiro parecer e item 73 do segundo parecer).

133. Em exame simplista, pela aplicação da regra intertemporal, se o ato fora praticado entre os anos de 1996 e 1999, conforme indicado no item 744.1 da instrução primeira, sendo fixada a referência da conduta com base na assinatura do contrato em 1º/10/1999, conforme a tabela constante daquele item, incidiria a prescrição da pretensão punitiva em face desse responsável também em 11/1/2013 (dez anos da entrada em vigor do novo código, uma vez não transcorrido mais da metade do prazo prescricional sob a vigência do código anterior). Logo, com a citação ordenada em 31/3/2014, data posterior a 11/1/2013, ocorreria a prescrição da pretensão punitiva em relação aos atos praticados em 1º/10/1999. **Porém, não é o que defendo**.

134. Em se tratando de multa proporcional, por vezes este Tribunal tem entendido que a prescrição ocorre em relação a cada parcela do débito, materializada no momento de sua efetiva ocorrência. E, nestes autos, há débitos imputados ao responsável desde o primeiro pagamento em 17/7/2000, ao último pagamento, realizado em 28/12/2011. Nesse raciocínio, haveríamos que, em face da prescrição decenal, retroagir dez anos desde o ato ordenador da citação para saber quais parcelas estariam alcançadas pela prescrição, o que indicaria que as parcelas do débito atribuídas ao responsável antes de 31/3/2004 não estariam sujeitas à multa proporcional.

135. Esse entendimento, no entanto, conflitaria com aquele extraído dos pareceres segundo o qual a origem dos atos irregulares cometidos pelo responsável, com repercussão no débito a ele atribuído, para fins de aplicação de sanção, corresponde à gênese do contrato, posto que lhe foi atribuída responsabilidade por débito *"decorrente de participação na formulação e estruturação do modelo de licitação e contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, tendo em vista o acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado, o que acabou por gerar prejuízos ao erário"*, fatos esses remontados ao momento da contratação.

136. Ora, vejo de forma diferente. Se o ato praticado por esse agente permaneceu produzindo efeitos jurídicos e efeitos materiais decorrentes da ausência de orçamento balizador dos preços praticados no contrato, os quais se revelaram acima dos de mercado, de modo que a cada pagamento restou materializado o prejuízo potencializado por sua conduta, há situação de diferimento, pois essa produziu efeitos não apenas imediatos, ao momento da celebração do contrato, mas também mediatos e com perpetuação no tempo, aperfeiçoando-se a irregularidade com a materialização de cada pagamento. Não fosse assim, sequer seria possível sua responsabilização por cada pagamento realizado, e muito menos pelos pagamentos realizados após o término de sua gestão à frente da CBTU, porquanto seu ato teria seus efeitos exauridos já no momento da celebração do contrato. Ora, cada pagamento, cada despesa realizada em decorrência dos preços excessivos, carregou a mácula de sua conduta, de modo que o ato não exauriu senão com a concretização dos pagamentos.

137. E é justamente por isso que o aludido responsável foi arrolado nesta tomada de contas especial, tendo-se atribuído o nexo de causalidade à sua conduta essa situação, conforme expõe a Matriz de Responsabilização em que baseadas as propostas e também as citações autorizadas pelo Acórdão 3.239/2012 – Plenário que assim descreve: *"A conduta dos que participaram na gênese do Contrato SA-01, ao permitir a ausência das referências negociais dadas por um orçamento detalhado, que deveria constar do projeto básico mesmo que não explicitamente no contrato e servir de base para a montagem do orçamento appraisal, criou condições para a materialização do dano total causado ao erário durante a execução contratual, ao não disponibilizar aos futuros gestores que atuaram no contrato, ao arrepio da lei vigente à época, as referências legais necessárias".*

138. Ademais, o fato gerador da multa prevista no art. 57 da LO/TCU é o débito, cada parcela dele, a que se deve acompanhar a multa proporcional. *In casu* o fato gerador do dano não somente é o pagamento e o recebimento do valor superfaturado, porquanto este decorre de força contratual, mas o ato daquele que permitiu sua ocorrência a preços excessivos, colocados como obrigação contratual a ser cumprida pelos gestores seguintes, de modo que sua conduta é a mais relevante contribuição para a materialização dos prejuízos suportados pelo erário, no que tange aos agentes públicos, e cujos efeitos se prolongaram no tempo, provocando a consumação do prejuízo a cada pagamento superfaturado.

139. Por este prisma, entendo que não houve prescrição da pretensão punitiva incidente sobre os débitos atribuídos em solidariedade ao responsável Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares. Alcançar-se-ia, portanto, a ele, multa proporcional sobre os prejuízos materializados no período de, ao menos, dez anos antes da data do ato ordenador de sua citação. E se esse ato foi datado de 31/3/2014, então aos débitos consumados antes de 31/3/2004 é que não se poderia, em tese, aplicar sanção proporcional. Já aqueles consumados em cada pagamento efetuado a partir da referida data estariam sujeitos a serem acompanhados da multa proporcional prevista no art. 57 da LO/TCU, porquanto a citação ordenada em 31/3/2014 interromperia a prescrição da pretensão punitiva quanto a essas parcelas do débito, na linha inclusive de julgados como o Acórdão 5.717/2017 – 1ª Câmara, em que restou ementado em sumário da deliberação que:

"3. No caso de débitos cujos fatos geradores remontam a várias datas distintas, havendo prescrição da pretensão punitiva em relação à parte do dano, aquelas parcelas que não foram alcançadas pela mencionada prescrição podem servir de fundamento para a aplicação da penalidade pecuniária prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992".

140. Tal entendimento também foi reproduzido nos Acórdãos 6.334/2018 – Primeira Câmara (Rel. o Min. Bruno Dantas) e 1.641/2016 – Plenário (Rel. o Min. Benjamin Zymler), para mencionar apenas alguns.

141. Todavia, ainda prefiro adotar outra linha de entendimento sobre a matéria, a sustentar também o afastamento da incidência de prescrição nestes autos, porém de maneira mais ampla, de sorte a alcançar também os atos praticados pelos responsáveis, relacionados ao momento da

contratação, e em conexão com o superfaturamento de que decorre o dano, alcançando-se inclusive todos os pagamentos decorrentes da contratação.

142. Nesse sentido, aponto que, em situação análoga a esta, em que grande parte dos prejuízos suportados pelo erário decorreu de superfaturamento ocorrido na gênese do contrato, ocorrendo a materialização do débito nas etapas seguintes apenas em razão do cumprimento da obrigação contratual de realização dos pagamentos, este Tribunal acolheu tese, na forma sugerida pelo eminente Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, em parecer proferido nos autos do TC-034.400/2013-3 (Acórdão 1.298/2017 –Plenário; Relator do Min. Subst. André Luiz de Carvalho), de que situações resultantes de superfaturamento na gênese do contrato há semelhança com o crime permanente, em que os efeitos da conduta ilícita se protrai no tempo, de modo que o termo inicial do prazo prescricional deve se dar a partir do momento de cessação dos efeitos do ilícito:

"3. Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCU, representado nestes autos pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou a sua parcial concordância em relação à referida proposta da unidade técnica, lançando, para tanto, o seu parecer à Peça nº 70, nos seguintes termos:

'[*...omissis...*]

15. Por outro lado, mesmo sem a interrupção do prazo prescricional no caso concreto, compreendo que a pretensão punitiva não prescreveu para qualquer dos responsáveis arrolados. As condutas que propiciaram o dano foram praticadas em 2002 e 2003, consubstanciadas na elaboração do orçamento base da licitação, na apresentação de proposta com sobrepreço e na celebração do contrato com preços acima de mercado. Todavia, seus efeitos se protraíram no tempo, provocando a consumação do prejuízo a cada pagamento superfaturado.

16. Tendo em vista se tratar de superfaturamento decorrente de preços excessivos, torna-se perceptível que a causa do prejuízo remonta à contratação do consórcio prestador dos serviços, quando foram definidos os preços contratuais. Entretanto, a irregularidade não teve caráter momentâneo. Ao contrário, a eficácia danosa das condutas irregulares permaneceu durante toda a execução contratual, ocasionando a concretização do dano até o último pagamento, realizado em 1º/6/2011. Apenas nesse momento houve a completa consumação do dano que havia sido programado na contratação.

17. A situação descrita assemelha-se, no direito penal, à classificação de crime permanente, em que os efeitos da conduta ilícita se protrai no tempo. Nesses casos, a prescrição tem o termo inicial no momento de cessação dos efeitos do ilícito (art. 111, inciso III, do Código Penal).

18. A analogia com o crime permanente foi adotada no TCU ao tratar de pagamento irregular de benefícios previdenciários, para a finalidade de estabelecer a data adequada para o início do prazo prescricional da pretensão punitiva. Os benefícios foram pagos em função de uma conduta única de concessão irregular, demonstrando o caráter permanente do ilícito. Assim, considerou-se que a prescrição passaria a correr a partir da data do último pagamento irregular, conforme se observa nos Acórdãos 1.641/2016, 2.330/2016 e 2.726/2016, todos do Plenário.

19. Essa analogia mostra-se claramente aplicável ao caso em exame, em que se observa superfaturamento decorrente de preços excessivos definidos na contratação dos serviços. Dessa forma, o prazo prescricional iniciou-se em 1º/6/2011, indicando que a pretensão punitiva do TCU se mantinha íntegra quando da ordem de citação emanada em 13/3/2015. Cabe, portanto, aplicar a sanção de multa proporcional ao dano a todos os responsáveis arrolados, inclusive ao agente público.

Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta concordância parcial com as análises efetuadas e com o encaminhamento proposto pela unidade técnica (peça 67), no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. [...omissis...], condená-lo solidariamente às empresas [...omissis...] ao recolhimento do débito e enviar cópia da decisão à Procuradoria da República no Rio Grande do Sul. Com relação à apenação dos responsáveis, proponho a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 não só às empresas, mas também ao agente público, tendo em vista a inocorrência de prescrição da pretensão punitiva relativamente a todos eles.'

(...)

VOTO

(...)

10. Em termos gerais, o MPTCU anuiu à referida proposta da SeinfraHidroFerrovia, divergindo, todavia, em relação à suposta prescrição da multa, anotando, para tanto, que: 'o prazo prescricional iniciou-se em 1º/6/2011, indicando que a pretensão punitiva do TCU se mantinha íntegra quando da ordem de citação emanada em 13/3/2015. Cabe, portanto, aplicar a sanção de multa proporcional ao dano a todos os responsáveis arrolados, inclusive ao agente público'.

11. Como reforço para esse posicionamento, o *Parquet* especial aduziu que:

'(...) 16. Tendo em vista se tratar de superfaturamento decorrente de preços excessivos, torna-se perceptível que a causa do prejuízo remonta à contratação do consórcio prestador dos serviços, quando foram definidos os preços contratuais. Entretanto, a irregularidade não teve caráter momentâneo. Ao contrário, a eficácia danosa das condutas irregulares permaneceu durante toda a execução contratual, ocasionando a concretização do dano até o último pagamento, realizado em 01/06/2011. Apenas nesse momento houve a completa consumação do dano que havia sido programado na contratação.

17. A situação descrita assemelha-se, no direito penal, à classificação de crime permanente, em que os efeitos da conduta ilícita se protrai no tempo. Nesses casos, a prescrição tem o termo inicial no momento de cessação dos efeitos do ilícito (art. 111, inciso III, do Código Penal).

18. A analogia com o crime permanente foi adotada no TCU ao tratar de pagamento irregular de benefícios previdenciários, para a finalidade de estabelecer a data adequada para o início do prazo prescricional da pretensão punitiva. Os benefícios foram pagos em função de uma conduta única de concessão irregular, demonstrando o caráter permanente do ilícito. Assim, considerou-se que a prescrição passaria a correr a partir da data do último pagamento irregular, conforme se observa nos Acórdãos nºs 1641/2016, 2330/2016 e 2726/2016, todos do Plenário. (...)"

12. Incorporo os pareceres da unidade técnica, com as ponderações do MPTCU, a estas razões de decidir."

143. Sob esse enfoque, portanto, a eficácia danosa da conduta irregular produziu seus efeitos durante toda a execução contratual, ocasionando a concretização do dano até o último pagamento, realizado em 28/12/2011, correndo somente a partir daí a contagem do prazo prescricional, na linha do precedente citado. Desse modo, a citação do responsável, ordenada em 31/3/2014, não deixa dúvidas quanto à possibilidade de aplicação não só da multa proporcional a todo o dano experimentado em parcelas de sua responsabilidade, como também de aplicação da sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, haja vista não incidir a prescrição da pretensão punitiva contra o referido responsável, caso o Tribunal entenda deva ser aplicada também essa sanção, e caso se acolha a tese inaugurada pelo Acórdão 1.298/2017 –Plenário, da relatoria do Min. Subst. André Luiz de Carvalho.

144. Em reforço à tese defendida nesse precedente julgado, vale salientar que não só a Lei Penal adota como marco inicial de contagem a data de cessação do ilícito, nos casos de crimes permanentes (art. 111, inciso III, do Decreto-Lei 2848/1940), mas também outras leis que tratam de infrações administrativas, como por exemplo a Lei 9.873/1999, que em seu artigo 1º, *caput*, dispõe que *"Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado."* (grifei).

145. A propósito, em ainda recente julgamento no STF a Primeira Turma decidiu, no MS 32.201 da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, aplicar as disposições da Lei 9.873/1999, diretamente ou por analogia, com vistas à fixação do prazo prescricional sancionatório deste Tribunal à lide ali instaurada, havendo o relator defendido a aplicabilidade, no caso concreto examinado, do termo inicial de contagem indicado pela parte final do art. 1º, *caput*, da referida Lei. Assim, decidiu o órgão fracionário do STF que, em caso de infração permanente ou continuada, verificada por este Tribunal, a

contagem de prazo de prescrição deve ser iniciada a partir do dia de sua cessação, conforme constou do voto do Relator, o Ministro Roberto Barroso, cujo excerto é a seguir reproduzido:

"EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. MULTAS APLICADAS PELO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. EXAME DE LEGALIDADE. 1. A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TCU É REGULADA INTEGRALMENTE PELA LEI Nº 9.873/1999, SEJA EM RAZÃO DA INTERPRETAÇÃO CORRETA E DA APLICAÇÃO DIRETA DESTA LEI, SEJA POR ANALOGIA. 2. INOCORRÊNCIA DA EXTINÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NO CASO CONCRETO, CONSIDERANDO-SE OS MARCOS INTERRUPTIVOS DA PRESCRIÇÃO PREVISTOS EM LEI. 3. OS ARGUMENTOS APRESENTADOS PELO IMPETRANTE NÃO DEMONSTRARAM QUALQUER ILEGALIDADE NOS FUNDAMENTOS UTILIZADOS PELO TCU PARA A IMPOSIÇÃO DA MULTA. 4. SEGURANÇA DENEGADA.

VOTO: O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

(...)

29. No caso concreto, examina-se a aplicação de multa pelo TCU àqueles submetidos à sua fiscalização. Também em relação a estas pessoas, o princípio da segurança jurídica impõe a extinção da pretensão punitiva em razão do decurso do tempo. (...)

(...)

31. Pois bem. Aplicando-se, seja por interpretação direta seja por analogia, a regulamentação da Lei nº 9.783/1999 ao caso concreto, verificam-se os seguintes marcos temporais: a) o impetrante foi sancionado por conduta omissiva, na medida em que teria, segundo o TCU, deixado de concluir tempestivamente Plano de Desenvolvimento do Assentamento Itamarati I, na condição de Superintendente do INCRA/MS, cargo que deixou de exercer em 13.02.2003 (e-doc. 74); b) em 16.05.2007, por meio do Acórdão nº 897/2007, o TCU, ao conhecer de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, determinou a realização de auditoria na Superintendência Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, com o objetivo de verificar a regularidade dos recursos federais aplicados na operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II (e-doc 3, fl. 2); c) em 11.09.2008, o impetrante foi notificado para apresentar justificativa, nos termos do art. 12, III, da Lei Orgânica do TCU (e-doc 11, fl. 169); d) na sessão de 15.02.2012, foi proferido o Acórdão nº 356/2012, por meio do qual o Plenário do TCU condenou o impetrante ao pagamento de multa no valor de R$ 10.000,00 (e-doc 37, fl. 30); e) na sessão de 13.03.2013, através do Acórdão nº 516/2013, o valor da multa foi reduzido para R$ 5.000,00 (e-doc 63, fl. 37).

32. Estabelece o art. 1º da Lei nº 9.873/1999 que o prazo prescricional se inicia 'da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado'. Considerando que a conduta imputada ao impetrante possui natureza omissiva, a infração deve ser tida como permanente, somente tendo cessado com a exoneração do impetrante do cargo, o que ocorreu com a publicação da respectiva portaria em 13.02.2003. Este é, portanto, o termo inicial da prescrição." (MS 32201, Relator (a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC 07-08-2017)

146. No caso concreto ora em exame, considerada a natureza permanente da infração, o prazo somente começaria a correr a partir do último pagamento decorrente do superfaturamento, ou seja, a partir de 28/12/2011.

147. Entretanto, não vejo razão para o acolhimento do prazo quinquenal indicado na decisão do órgão fracionário do STF, porquanto não foi a deliberação adotada com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, de modo que seus efeitos não transcenderam os limites da lide. Assim, permanece plenamente vigente o entendimento deste Tribunal firmado pelo Acórdão 1.441/2016 – Plenário acerca do prazo decenal de prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal. O que defendo aqui é que para os casos de infração de natureza continuada ou permanente o termo inicial de contagem do prazo prescricional seja a data da cessação da infração, nos moldes descritos no precedente Acórdão 1.298/2017 –Plenário.

148. Dessarte, firmo meu posicionamento no sentido de que, conquanto ainda plenamente vigente, nesta Corte de Contas, o entendimento acerca da prescrição sancionatória em prazo decenal previsto no Código Civil, conforme contagem de prazos ali indicada, a teor do que se decidiu no Acórdão 1.441/2016 – Plenário, e uma vez que o entendimento do Pretório Excelso mencionado retro se deu com base em decisão *inter partes*, em sede de Mandado de Segurança, é possível a utilização de analogia como aquela levada a efeito no precedente Acórdão 1.298/2017 –Plenário (Relator do Min. Subst. André Luiz de Carvalho), para fins de aplicação, às situações de infração de caráter continuado, como é o caso da execução superfaturada de obra pública, de marco inicial de contagem do prazo prescricional distinto do previsto no Código Civil, adotado como referência por este Tribunal. Mais que isso, o caráter perpetuado da infração ao longo da execução da obra, e sob a regência de contrato celebrado pelos agentes públicos citados, impende que se adote contagem de prazo somente a partir do último pagamento previsto ou efetuado, com base naquele contrato.

149. Por fim, quanto a essa importante preliminar, ainda que não se acolha a tese por mim defendida sobre a analogia com crime/infração de caráter continuado, há que se registrar que prevalece a majoritária jurisprudência construída por esta Corte de que no caso de débitos cujos fatos geradores remontam a várias datas distintas, havendo prescrição da pretensão punitiva em relação à parte do dano, aquelas parcelas que não foram alcançadas pela mencionada prescrição podem servir de fundamento para a aplicação da penalidade pecuniária prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

V.2 – Dano apurado

150. Consoante expus ao longo do histórico traçado em linhas precedentes acerca da origem e da tramitação deste feito, diante da ausência de orçamento detalhado do custo das obras em questão e da precariedade dos projetos, verificados no decorrer das fiscalizações empreendidas por esta Corte de Contas, e mesmo após todos os esforços no sentido de obtenção de informações fidedignas capazes de apontar o custo efetivo das obras e sua aderência aos preços de mercado, em atendimento às diversas disposições da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tornou-se essencial que, para as ações de controle da economicidade do contrato, fosse determinado à CTS que apresentasse orçamento detalhado da obra, nos termos da Lei 8.666/93, envolvendo os objetos do Contrato SA-01, conforme constou do subitem 9.3.1 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário.

151. Somente após aproximadamente dois anos desse acórdão a contratação de projetista foi efetivamente realizada, em 3/2/2010, tendo por contratado o Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC). A essa altura, tendo em vista a plena execução das obras, a contratação se deu com vistas à *"orçamentação da obra do metrô de Salvador a partir dos projetos executivos, suas alterações e respectivos* as built*"*.

152. No transcurso de tempo levado para elaboração do orçamento pelo DEC, foram apresentados a esta Corte de Contas dois orçamentos detalhados elaborados pelo consórcio Metrosal, intentando o consórcio demonstrar a inexistência dos indícios de sobrepreço. A análise desses restou para ser apreciada em conjunto com o orçamento a ser elaborado pelo DEC. Já o tal orçamento somente veio a ser produzido e entregue em definitivo em 28/12/2011 (peças 23 a 29).

153. Com base nele e após diligências, inspeção e críticas apresentadas pelo consórcio, a CTS apresentou então o Ofício CT-Dipre 196/12 (peça 89), contendo todo o memorial de levantamento

quantitativo realizado para a elaboração do orçamento, ratificando e demonstrando a correção dos dados utilizados, e encaminhou, em 2012, novo orçamento, após revisões julgadas necessárias pelo DEC. Tal revisão foi efetuada em virtude de ter sido verificada a ausência de levantamento de alguns itens, os quais foram corretamente acrescidos.

154. Como já dito alhures, cuidou a secretaria de proceder à identificação do débito, com base no aludido orçamento, destacando sua qualificação para o fim de apontar o custo da obra, tendo em vista que (i) foi ele elaborado por instituição que detém conhecimentos técnicos para tanto, (ii) fora utilizando sistema referencial de preços aprovado e utilizado por este Tribunal para orçamentação de obras metroviárias; (iii) os quantitativos utilizados advieram de auditoria realizada na obra pelos técnicos do DEC, amparada nos projetos executivos, termos aditivos aos contratos, e projetos *as built* fornecidos pelo próprio consórcio executor; (iv) os dados utilizados então foram criteriosamente analisados pela unidade técnica especializada deste Tribunal, tendo sido adaptadas algumas questões pontuais; (v) restava confirmada sua confiabilidade e adequação frente à realidade da obra; (vi) foram realizados exames amostrais nas composições de preços e nos quantitativos constantes do orçamento, os quais validaram o orçamento; (vii) espelhavam-se assim os custos dos itens e os quantitativos do estado final da obra, incluindo as modificações efetuadas por aditivos, vez que considerou tudo o que foi efetivamente executado.

155. Ainda face à apresentação de orçamento por parte do Consórcio, elaborado pela empresa Proficenter Planejamento de Obras Ltda., realizou a secretaria análise também deste. Havendo a unidade concluído o trabalho, apresentou proposta de citação dos responsáveis identificados por débitos que, em valores originais, totalizaram a quantia de R$ 166.043.599,40, já incorporados os montantes relativos aos pagamentos por reajustes sobre os valores com sobrepreço, valor esse que foi acolhido para fins de citação pelo Acórdão 3.239/2012 – Plenário.

156. As alegações de defesa produzidas pelas empresas integrantes do Consórcio Metrosal conduziram, como também já dito, a uma etapa extraordinária de conversações entre a unidade técnica deste Tribunal e representantes daquela, consoante explicitado em instrução de peça 617, por meio da realização de um ciclo de reuniões, havendo a unidade técnica requerido do consórcio o envio prévio de um grande conjunto de documentos técnicos, após o que foi realizada uma primeira reunião em 2015, na qual requereu-se documentação complementar.

157. Terminada a análise, cujo resultado foi apresentado nas peças 538 a 616, acolheu a secretaria vários dos elementos indicados pelo consórcio, de modo que o montante do débito foi reduzido de R$ 166.043.599,40 a preços originais, para um débito de R$ 71.141.989,59 a preços originais, sem considerar os reajustes pagos. A essa ocasião, indicou o consórcio que teria levantado, a partir dos projetos *"as built"* e executivos, os quantitativos conforme memória de cálculo, tendo sido corrigida a planilha de quantidades do DEC-EB, conforme as especificações com que os serviços foram executados, inclusive inserindo serviços ignorados, de forma a tornar a planilha espelho dos projetos efetivamente executados.

158. Sobre ele apresentou o consórcio alegações de defesa complementares (peça 646) que foram examinadas pela unidade técnica especializada em sua derradeira instrução, juntamente com o exame das demais alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis arrolados.

159. Nessa oportunidade aduziu o consórcio que a TCE fora instaurada em razão de supostos prejuízos experimentados em virtude da comparação do orçamento elaborado pelo DEC-EB, utilizado como referência por este Tribunal, com o contrato. Porém, no curso da análise que veio a ser empreendida pela secretaria, perceberam-se impropriedades, restando evidenciado que a diferença inicialmente apurada decorria essencialmente de omissões e impropriedades na referência utilizada e não decorrente de irregularidade no preço contratual, resultando, das reuniões de trabalho realizadas neste Tribunal e da consultoria especializada que contratou (Proficenter), o acolhimento de grande parte dos ajustes que propiciaram significativa redução do débito.

160. Todavia, a redução, segundo o consórcio, teria decorrido exclusivamente de ajustes nas quantidades de serviço consignadas no orçamento contratado junto ao DEC, sendo esse o foco do trabalho da consultoria Proficenter até o momento anterior: análise de quantidades, não se tendo realizado ainda análise das premissas utilizadas no orçamento do DEC, especialmente quanto aos preços de referência, BDI e padronização de conceitos, de modo que apresentou com esse propósito, nessa mais recente oportunidade, novo estudo da referida consultoria em sua defesa.

161. Do exame empreendido então pela SeinfraPortoFerrovia, em sua instrução de mérito de peça 690, a secretaria entendeu que o orçamento ora reapresentado pelo consórcio em sua defesa, denominado "DEC-EB AJUSTADO", compreenderia a integralidade dos pleitos formulados pelo Consórcio, derivando de sua análise crítica ao orçamento original do DEC, de modo que perderiam o objeto os pedidos anteriores do consórcio de que não se desse aplicabilidade ao orçamento elaborado pelo DEC como paradigma.

162. Na derradeira instrução, portanto, foram analisadas as três linhas argumentativas por último empregadas pelo consórcio em críticas ao novo orçamento que apontara débito de R$ 71 milhões (sem os reajustes pagos), e que incorporava a análise de suas críticas, pelo acolhimento de substancial redução do dano. Essas três linhas se referem ao estabelecimento de (i) um critério único e uniforme para as composições de preços unitários, padronizando-as em um mesmo formato, (ii) a conceituação básica e dimensionamento do item de administração local e manutenção e operação do canteiro, e (iii) a revisão dos ajustes de quantidades implementados pela secretaria especializada. Feitos os ajustes e análises, chegou a Seinfra a novo valor de débito, dessa vez no montante de R$ 52.078.605,12, sem considerar os reajustes, com acolhimento parcial dos argumentos apresentados.

163. Acolheu a secretaria, entre outros ajustes, as ponderações do consórcio sobre:

163.1 – o insumo mão de obra nas composições de preços unitários;

163.2 – o insumo equipamentos nas composições de preços unitários;

163.3 – composições unitárias relativas ao material de aço, cimento, brita e areia, relativas ao frete entre o ponto comercial e a obra, havendo acolhimento parcial das alegações.

164. Tais reflexos foram trazidos à planilha. Em seguida foram feitos ajustes nos preços unitários que se demonstravam diferentes, embora para o mesmo serviço, a exemplo do item de *"fornecimento, corte, dobra e colocação de aço CA-50"*, cujo preço encontrava-se diferente em itens diversos da obra, quando comparados os elevados (Fonte Nova, Bonocô, Acesso Norte, Retiro), assim como estações e vias, por exemplo. Dessarte, realizou-se estudo geral dos impactos das alterações das composições de preços unitários, resultando na alteração de valor de todos os itens orçamentários.

165. Quanto ao item de administração local e operação e manutenção de canteiro, observou a secretaria que o orçamento do DEC contrariou a jurisprudência, trazendo o item de administração local para dentro do BDI, à taxa de 27,84%, de modo que na primeira análise do orçamento DEC Ajustado, as planilhas foram modificadas em função do exposto no Acórdão 2.622/2013 – Plenário. Decorreu disso a limitação dos percentuais empregados com grandes variações nos itens das obras, aos percentuais daquele acórdão, de 6,23% para edificações e 6,99% para demais itens. Ocorre que em face da argumentação do consórcio de que haveria diferenças conceituais entre os itens de administração local e os itens de manutenção e operação de canteiro, a impedir a aplicação dos índices aos dois conjuntos de custos, a secretaria acolheu a aplicação da interpretação mais favorável aos argumentos do consórcio.

166. Entretanto, identificou a secretaria que a base salarial utilizada correspondeu, quando inexistente no Sicro 2, a uma só referência por posição, montada a partir do Guia Salarial 2015, da consultoria Half Brasil, com dados de empresas de grande porte com faturamento anual maior que R$ 500 milhões. Entendeu a unidade que embora composto por acionistas de grande porte, o consórcio não se enquadraria nessa faixa, e admitiu apenas esses valores para o conjunto chefia e coordenação da obra. E, considerando que a distribuição adotada pelas empresas do consórcio na divisão entre administração local e operação e manutenção do canteiro não estava coerente com aquela do Acórdão 2.622/2013-Plenário, refizeram essa distribuição.

167. De outro lado, acolhendo o argumento das empresas consorciadas acerca da maior complexidade de uma obra metroviária, os limites percentuais para a administração local foram elevados, saindo da média indicada no Acórdão 2.622/2013 – Plenário para o limite superior da tabela daquele acórdão, determinado para o 3º quartil, fator que também contribuiu para a consideração de valor mais elevado dos itens de custo, conforme tabela constante do item 694 da instrução de peça 690, que explicita que dos 16,45% pleiteados para administração local e manutenção e operação do canteiro, foram considerados adequados montantes equivalentes a 12,32%, valores que foram distribuídos como custos diretos, conforme rateio previsto pelas empresas.

168. Por último, face às novas revisões de quantidades trazidas pelas empresas integrantes do consórcio, as quais aduziram discordância com as anteriormente apontadas pela unidade técnica, procedeu a secretaria ao seu exame. Salientou-se, no entanto, que não havia correspondência direta entre quantidades que se afirmaram terem sido alteradas e as planilhas orçamentárias (itens 698 a 704), de modo que assinalou a unidade técnica especializada o seguinte:

"705. Como se pode inferir do número de CPU que tiveram a quantidade de fornecimento alterada e do fato de que essas CPU são repetidas a cada planilha orçamentária, é clara a enorme quantidade de esforço necessário para se analisar caso a caso todo esse universo de quantificações e sua comprovação nos projetos fornecidos pelo Responsável.

706. Além disso, retornando-se à análise anteriormente feita das alterações nas próprias composições e, portanto, do preço dos itens orçamentários, e lembrando que, conforme já consignado anteriormente, TODAS as CPU sofreram algum tipo de modificação, seja por mão-de-obra ou algum dos seus materiais ou equipamentos, há que se entender que em muito se complica uma análise caso a caso.

707. Dado esse ambiente, decidiu-se por computar o impacto causado no orçamento pela conjugação das alterações de preço e quantidade aplicadas às CPU e restringir a análise aos casos de maior significância.

708. Desta análise resultou a tabela abaixo, ordenada em função do valor do impacto conjunto, quantidade e preço.

709. Nesse ponto da análise, quando ainda há alterações a fazer, apenas para se ter um registro, os impactos causados por todas as alterações montam em um aumento causado pelas variações positivas de R$ 26.861.493,17 e uma redução causada pelos impactos negativos de R$ 14.091.766,74, resultando em um impacto líquido positivo (aumento no valor total do orçamento) de R$ 12.789.726,42."

169. Assim, registrou-se o fato de que algumas das composições ali destacadas já haviam sido analisadas em fases anteriores, em termos de conteúdo e preço. E, ao final da análise das planilhas, acolheu a secretaria parte apenas das modificações, não tendo sido acolhidas aquelas quantidades para as quais não foram apresentadas justificativas. As composições de preços unitários para as quais foram aplicadas as novas modificações de quantidades, restritas às com impacto significativo, foram então explicitadas no item 714 da instrução.

170. Logo, de todo esse processo de construção dialética entre Seinfra e construtoras, em que pese não superadas todas as divergências de opiniões e os interesses contrapostos entre o privado e o público, sempre privilegiando a busca da verdade real, por vezes difícil de ser alcançada nestes autos, foi que, de boa vontade, com até muitas concessões, chegou-se ao resultado apresentado pela unidade técnica especializada, acerca da existência de um débito no montante de R$ 52.078.605,12, em valores originais sem considerar os reajustes pagos, o que alcançou, com estes, a quantia de R$ 91.994.023,88, conforme tabela resumo do Anexo I da instrução de peça 690 (a primeira instrução de mérito transcrita no relatório precedente).

171. Merece registro, ainda, a seguinte passagem da instrução de peça 690, transcrita no relatório precedente, ao término da análise:

"721.1. Ao procedermos às conferências inicias nas planilhas orçamentárias entregues pelo Consórcio Metrosal foi consignado, de pronto, que, **mesmo que, por hipótese, haja a aceitação e sejam acatados todos os argumentos manejados pelo Responsável, já há a identificação e constatação de débito por superfaturamento**, causado por efeito semelhante ao já jurisprudencialmente conhecido 'Jogo de Planilha', ou seja, calculados os valores orçamentários correspondentes aos percentuais medidos, faturados e pagos para cada item orçamentário (Elevado, Estação, Via, etc.) durante a execução contratual, conclui-se que foram executados, medidos, faturados e pagos serviços correspondentes a itens com sobrepreço, **chegando o débito por superfaturamento ao total calculado de R$ 39.471.641,83, correspondente a mais de 50% do total do débito consignado, em valores históricos e sem considerar os reajustes pagos, conforme será visto ao longo do restante desta instrução**." (grifos do original)

172. Entretanto, devido à necessidade de correção quanto ao erro material apontado pela d. Procuradora-Geral em seu parecer, suscitado em memorial apresentado em seu Gabinete e por ela juntado aos autos, face o exame a que se procedeu naquele Ministério Público/TCU, e de novo memorial, apresentado em meu Gabinete, dentre outros fatos anteriormente apontados, houve necessidade de retorno dos autos à secretaria, para novo exame dos argumentos oferecidos e que tencionaram novas críticas ao débito levantado, no intuito de sua redução ou afastamento.

173. Como já adiantado e como visto, o resultado do novo exame empreendido em face de memoriais e nova etapa de contraditório aberta por determinação deste Relator resultou no reconhecimento de erro material nos cálculos relativos ao transporte de areia e brita, com redução do débito nas composições no montante de R$ 871.482,12. Além disso, a SeinfraPortoFerrovia também acolheu parcialmente as alegações do consórcio construtor, relativas ao item de Administração Local, segundo as novas críticas relativas a componentes desse item, implicando nova redução de R$ 3.997.434,35. E de toda a análise, concluiu pela redução do débito antes imputado no montante de R$ 91.994.023,88 para R$ 86.741.947,25, incluindo-se os reajustes, sendo o total das medições do contrato correspondentes ao montante de R$ 337.475.815,55, e todos esses parâmetros baseados na Curva ABC (alcançada análise de 82,60% do valor medido, faturado e pago).

174. Estou de pleno acordo com os cálculos e considerações apresentados pela SeinfraPortoFerrovia em sua derradeira instrução de mérito.

175. **Os procedimentos adotados neste Tribunal representaram a mais ampla discussão possível acerca dos valores**, incluindo reuniões técnicas e diversas oportunidade de contraditarem os valores, restando a meu ver bastante amadurecidos e seguros os montantes apontados por este Tribunal.

176. Está este processo, a meu ver, em condições de apreciação no mérito. Evidentemente que não se poderá acolher a todo instante novos argumentos de defesa, porquanto já terminada a etapa de instrução, nos termos do art. 160 do RI/TCU, e uma vez que desde a ordem de citação dos responsáveis em 2012, **já se passaram mais de cinco anos de discussões e contraditórios sobre os fatos aqui objeto de apreciação**, com a mais ampla defesa, de modo que há se atentar também para a razoável duração do processo, que carece de deliberação de mérito.

177. Ao acolher as conclusões acerca de dano quantificado imputável ao consórcio construtor e aos responsáveis solidários, deixo o registro de que o dispendioso esforço empreendido pelas partes e também por este Tribunal, como órgão fiscalizador do emprego dos recursos públicos, em apresentar os preços de mercado e os custos correspondentes às obras executadas, a fim de afastar ou confirmar a hipótese de superfaturamento, teria sido desnecessário caso desde o princípio as obras tivessem seguido o que já dispõe a legislação nacional, ou seja, a Lei 8.666/1993, acerca do necessário e adequado processo de planejamento da contratação, que envolve o necessário e detalhado projeto básico com devidas e detalhadas planilhas de custos e quantidades previstas para a execução do empreendimento, balizador do justo preço dos serviços pagos pela Administração e da justa

remuneração pelo serviço contratado. E caso assim se tivesse adotado, incluindo também critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, balizados pelos preços correntes de mercado, à época, em atendimento às disposições daquela Lei, haveria de ter-se garantido também a adequada segurança jurídica aos valores contratados, os quais, nesse contexto ideal, jamais seriam questionados por este Tribunal.

178 Sem embargo dessas considerações, cumpre ainda enfrentar duas questões arguidas na defesa e não abordadas nos pareceres precedentes, relativas aos valores imputados posteriormente a maio de 2011 e à nova citação empreendida. À peça 790 os causídicos representantes do Consórcio Construtor Metrosal principiaram suas alegações de defesa complementares por apontar que a falha indicada por este Relator, no tocante aos valores incluídos no primeiro ofício de citação, não foram corrigidas, conduzindo ao entendimento de que esses valores deveriam ser excluídos para fins de eventual condenação, e ainda que a citação complementar não efetuou a atualização do valor impugnado, desconsiderando aquilo que foi por mim determinado ao despachar nos autos:

"4. A segunda, seria a ausência de citação dos responsáveis quanto aos valores identificados como superfaturamento em pagamentos realizados após maio de 2011. Essa situação, nos dizeres do Ministro Relator, demandaria uma das seguintes soluções: (i) complementação das citações ou (ii) desconsideração para fins de condenação (§ 17). Inicialmente, dado a determinação de manifestação dos responsáveis quanto aos documentos juntados pelo Consórcio e apurados pela unidade técnica, entendeu-se pela citação complementar, nos termos do § 20.2 do despacho (peça 716) a seguir:

20.2 – complemente as citações dos responsáveis solidários quanto aos débitos objeto de imputação nestes autos, notadamente, quanto a parcelas apuradas em datas posteriores aos ofícios citatórios que lhes foram remetidos, providência esta que também deverá ser tomada em relação às seguintes pessoas jurídicas: empresas Construtora Andrade Gutierrez S/A, Construções e Comércio Camargo Correa S/A e Siemens Aktiengesellschaft, integrantes do outrora denominado Consórcio Metrosal;

5. Entretanto, o ofício citatório recebido não faz menção a novo valor obtido a partir da análise das informações aportadas ao processo pelo Consórcio nem a partir da consideração do suposto superfaturamento a partir de valores pagos após maio de 2011. Não haveria, portanto, o completo saneamento das irregularidades, levantadas pelo Ministro Relator pelo Despacho de 19/03/2018 (peça 716). Ao contrário, a complementação de citação promovida faz referência apenas aos valores expostos no Ofício nº 0205/2013-TCU/SecobHidro, citação originária desta Tomada de Contas Especial.

6. Assim, reconhecendo-se a ausência de complementação das citações com o novo valor a ser cobrado – desconsiderando, portanto, o valor extremamente relevante já desconstituído como débito pelo Grupo de Trabalho composto por representantes do Consórcio e da unidade técnica –, entende-se que esse e. Tribunal de Contas da União optou por **desconsiderar os valores pagos posteriormente a maio de 2011 para fins de encaminhamento de eventual condenação,** o que desde já se requer.

7. Ademais, igualmente, tem-se que a citação complementar não promoveu a atualização do valor impugnado como pagamento irregular, vez que desconsiderou por completo a determinação constante do § 20.3 do Despacho de 19/03/2018 (peça 716). Ainda que o Consórcio reconheça e louve o precípuo diálogo havido com a unidade técnica quanto ao orçamento referencial, que proporcionou possibilidade de defesa poucas vezes vista em processos nesta Corte, aqui se aponta que a citação complementar – que se aproxima de intimação para apresentação de alegações finais – foi feita **anteriormente** à instrução que consolida o débito, impossibilitando a derradeira manifestação do Consórcio sobre a precisa imputação que lhe é feita.". (Defesa do consórcio à peça 790).

179. Também em memorial distribuído em razão da inclusão deste processo em pauta de julgamento, e recebido em meu gabinete, os causídicos representantes das empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A e Construtora Andrade Gutierrez S/A voltaram a apontar que o ofício da citação complementar não fez menção ao novo valor obtido a partir das análises das informações apresentadas pelo consórcio, nem a partir dos valores pagos após maio de 2011, consignando suas conclusões no seguinte sentido: *"Em assim sendo, as responsáveis entendem que esse e. Tribunal de Contas da União optou por* ***desconsiderar os valores pagos posteriormente a maio de 2011 para fins de encaminhamento de eventual condenação****, o que foi solicitado em alegações de defesa, mas que, todavia, não foi analisado em instrução."*.

180. Quanto a esses argumentos, cabe esclarecer que embora de fato o ofício de citação complementar não tivesse contemplado expressamente a relação de datas e valores compreendendo parcelas de débito posteriores a maio de 2011, bem assim, conquanto tivesse repetido as parcelas de débito indicadas no ofício original da citação, o primeiro levado a efeito em relação ao consórcio, e, portanto, sem considerar a redução do débito havido após análises posteriores, não constato senão falha formal que em nada prejudica os responsáveis no tocante ao exercício de seus direitos ao contraditório e ampla defesa.

181. Isso porque, diferentemente do primeiro ofício de citação (Ofício nº 0205/2013-TCU/SecobHidro), houve, por esta ocasião, em cumprimento ao Despacho por mim proferido, expressa referência às tabelas de débito consolidadas pela secretaria para fins de produção de sua primeira instrução de mérito, conforme o seguinte texto dos ofícios de citações complementares remetidos aos responsáveis (*e. g.* o ofício de peça 752), com atenção aos trechos que ora grifo e destaco:

"1. Cumprimentando-o cordialmente, e em complementação à citação constante do ofício nº 0205/2013-TCU/SecobHidro, de 14/3/2013, encaminho a Vossa Senhoria Despacho do Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, de 19/03/2018, a fim de subsidiar a análise do processo em epígrafe, que trata de tomada de contas especial (TCE) instaurada por determinação do item 9.2.6 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em decorrência de irregularidades relacionadas à constatação de preços excessivos no Contrato SA-01 do Consórcio Metrosal.

2. **Informo** ainda, em atenção ao item 20.2 do Despacho supramencionado, **que na elaboração do material constante das peças 538 a 616 do TC 002.588/2009-0 estão incluídos os dados de todas as medições localizadas, que cobrem o período até 11/2011 (medição 145)**.

3. Destarte, fica o Consórcio Metrosal, constituído pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Construtora Andrade Gutierrez S.A. e Siemens Aktiengesellschaft-AG, contratadas pela CTS por meio do ajuste SA-01 para executar as obras do Metrô de Salvador**, citado**, com fundamento no art. 10, § 1º, 12, inciso II, e 16, § 2º, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 202, inciso II, e 209, § 5º, inciso II e § 6º do Regimento Interno do TCU, **para no prazo de 15 (quinze) dias,** a contar do recebimento da presente comunicação, **apresentar alegações de defesa, em complementação ao Ofício nº 0205/2013-TCU/SecobHidro, de 14/03/2013**, e/ou recolher aos cofres da Conta Única do Tesouro Nacional, solidariamente com os responsáveis indicados, **as quantias ali informadas** atualizadas monetariamente desde as respectivas datas de ocorrência até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor.

(...)"

182. De se ver que os responsáveis tomaram plena ciência de que a citação complementar compreendia débitos relativos às tabelas constantes das peças 538 a 616 deste processo, incluindo todas as medições localizadas até 11/2011, e sobre os quais foram as empresas instadas a se defender, de modo que a falha formal nenhum prejuízo lhes trouxe. Ademais, o consórcio construtor teve amplo acesso aos autos, mediante vista e cópia, inclusive da instrução de mérito de peça 690, a partir da qual formulou questões em memoriais e posteriormente em alegações de defesa complementares.

183. Portanto, não cabe a exclusão de qualquer parcela do débito porquanto a citação atingiu seu objetivo de chamamento ao processo para produção de defesa sobre os elementos constituintes do débito em discussão, reunidos em tabela que constituiu referência para o até então pronunciamento de mérito da secretaria, garantindo-se não apenas o direito de defesa, como direito de réplica aos valores por último apurados com base em defesa anterior, coisa que sequer é contemplada, de forma ordinária, na sistemática processual desta Corte de Contas. A propósito, sempre haverá, após a citação, instrução que consolida o débito objeto da condenação, em face da capacidade de as alegações de defesa o modificarem. Em sendo para diminuir o valor, prescindirá até de novo contraditório na maioria das vezes. Havendo majoração, haverá necessariamente que se oportunizar nova defesa. Neste caso, todavia, evidencia-se, como reconheceu o próprio consórcio, oportunidades de defesa "poucas vezes vista em processos nesta Corte", notadamente, dadas as circunstâncias de sucessivos acolhimentos de alegações de defesa que resultaram na diminuição gradativa e substancial do débito inicialmente imputado.

184. Como já salientei em linhas anteriores, evidentemente que não se poderá acolher a todo instante novos argumentos de defesa, porquanto já terminada a etapa de instrução, nos termos do art. 160 do RI/TCU, e uma vez que desde a ordem de citação dos responsáveis em 2012, **já se passaram mais de cinco anos de discussões e contraditórios sobre os fatos aqui objeto de apreciação**, com a mais ampla defesa, de modo que há se atentar também para a razoável duração do processo, que carece de deliberação de mérito.

V.3 - Responsabilidade pelo dano, nexo de causalidade e culpabilidade

185. Relativamente à responsabilidade pelo dano apontado nos autos, entendo perfeitamente configurada a contribuição das empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens, integrantes do Consórcio Metrosal, porquanto configurado o superfaturamento da obra contratada junto a essas empresas, resta claro que receberam indevidamente por pagamentos de serviços superfaturados, locupletando-se às custas das falhas nos projetos e da ausência de orçamento prévio detalhado.

186. Beneficiando-se da incapacidade e das falhas dos administradores públicos em aferir, desde a contratação, o justo preço devido pelas obras e a real projeção material das mesmas, com todos os seus elementos necessários definidos antecipadamente, ampliaram com isso, excessivamente, seus lucros, em detrimento do erário, conduta essa não admitida quando se trata do regime jurídico-administrativo dos contratos públicos regidos pela Lei 8.666/1993 e dos princípios como os da legalidade, moralidade e economicidade assentados nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal e 3º da Lei 8.666/1993.

187. Vale registrar que em derradeira manifestação neste feito, provocada por força do despacho deste Relator com vistas à manifestação das empresas integrantes do Consórcio Metrosal, a empresa Siemens AG intentou se desvencilhar da responsabilidade solidária pelo débito, imputada com as demais empresas consorciadas, aduzindo em síntese que o escopo do contrato compreenderia obras de construção civil, com expertise dominada pelas empresas Camargo Correa e Andrade Gutierrez, efetivas executoras e recebedoras dos recursos relativos às obras civis, ao passo que a ela, à Siemens AG, teria restado apenas a elaboração de projeto e execução das instalações e montagem das subestações, de modo que as atividades nas quais se aponta superfaturamento não teriam sido por ela executadas, não tendo contemplado medições da empresa nem a percepção de recursos correspondentes a essas atividades.

188. Assim, embora integrante do consórcio, o débito não lhe poderia ser atribuído em face de ausência de nexo de causalidade. Nessa linha, aduziu, ainda, que um consórcio não tem personalidade jurídica, embora possua personalidade judiciária e capacidade para contratar e ser contratado. E, desse modo, sustentou que ao se contratar um consórcio o que ocorre é a contratação de cada um dos seus membros, observadas as obrigações assumidas por cada um deles no contrato de consórcio. Também asseverou que cada consorciada executou atividades específicas e, de forma segregada, recebeu os

pagamentos. Assim, segundo seu entendimento, diferentemente das demais empresas, não pode ser responsabilizada ou condenada em solidariedade pelo débito.

189. Conquanto a Lei 6.404/1973 disponha, no art. 278, § 1º, que *"O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade."*, resta concretamente demonstrado pela secretaria que o Contrato de Constituição do Consórcio, acostado à peça 822, dispõe expressamente que as consorciadas atuariam conjuntamente sem distinção entre ações e responsabilidades individuais, respondendo as consorciadas pela execução do contrato celebrado com seu cliente, individual e **solidariamente**, figurando como responsáveis por todos os atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

190. Assim, as empresas se obrigaram, conforme as condições previstas no respectivo contrato, à assunção de responsabilidade solidária pela execução, alinhando-se inclusive ao disposto no código civil, segundo o qual a solidariedade, que não se presume, resulta da lei ou da vontade das partes (art. 265), sendo essa vontade manifesta no referido contrato de constituição, também em linha com a disposição da Lei das S/As.

191. Mais que isso, no entanto, a solidariedade entre empresas consorciadas que assim contratem com a Administração Pública decorre de expressa disposição de lei. Cabe aqui rememorar que o art. 33 da Lei 8.666/1993 é expresso e claro a respeito da solidariedade entre as empresas consorciadas:

"Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

V - **responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio**, **tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato**." (destaquei)

192. Veja-se, inclusive, que este Tribunal já decidiu que *"Não cabe desconsiderar a responsabilidade solidária das empresas consorciadas pelos atos praticados pelo consórcio ao longo da execução do contrato, na forma disciplinada pelo art. 33, inciso V, da Lei 8.666/1993, ainda que alguma delas não tenha, de fato, participado da execução da obra."* (Acórdão 7493/2015 – Segunda Câmara).

193. Sem embargo dessas disposições, sujeitam-se referidas empresas atuantes em consórcio à solidariedade prevista no § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992. A empresa Siemens é sem dúvidas parte interessada nos mesmos atos de execução das obras, de que decorreram dano, haja vista serem as três consorciadas detentoras dos direitos contratuais aos pagamentos relativos à contratação superfaturada, como uma unidade consorciada. O Regimento Interno/TCU, ao regulamentar referida disposição nos §§ 5º e 6º do art. 209, é expresso em afirmar que a responsabilidade do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado, derivará da irregularidade no recebimento de benefício indevido ou pagamento superfaturado (inciso II do § 6º).

194. Nessa linha também se posicionou a Procuradora-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal, em seu último parecer proferido nestes autos:

"51. Cabe ressaltar, por fim, que a responsabilidade solidária de consorciadas em nada afronta os pressupostos da responsabilização de agentes pela prática de atos ilícitos causadores de dano aos cofres públicos. Consoante os exatos termos do art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei Orgânica do TCU, nas hipóteses de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, há responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do *'terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato,* ***de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado***" (destaque acrescido).

52. Veja-se que não é requisito para a condenação em débito de determinado responsável que ele tenha auferido vantagem indevida diretamente. Por isso, ainda que se tome por verdadeira a alegação da Siemens AG de que somente recebeu os pagamentos devidos pelos serviços por ela prestados, isso não implica isentá-la da responsabilidade por ressarcir os danos apurados.

53. No caso vertente, o nexo de causalidade entre o dano apurado e as empresas consorciadas decorre do fato de que elas, em conjunto, são responsáveis pelo sobrepreço no orçamento originalmente contratado e nos seus aditivos, que resultou no superfaturamento apurado nesta TCE. Para que não reste dúvida sobre esse ponto, vale destacar as seguintes disposições do Acordo de Constituição do Consórcio (peça 823):

> CLÁUSULA I – As EMPRESAS propõem-se a:
> [...]
> ii) apresentar, em conjunto, a proposta de preços, caso venham a ser pré-qualificadas pela CPE;
> [...]
> CLÁUSULA V – A proposta para a execução das OBRAS, elaborada de comum acordo pelas EMPRESAS, redigidas por todas em todos os seus detalhes técnicos, financeiros e comerciais, será assinada de forma a obrigar legalmente todas as EMPRESAS, solidária e individualmente, no que se refere ao contrato dela eventualmente resultante. *(grifos nossos)*

54. Assim, não deve prosperar a tese sustentada pela Siemens AG de que não subsistiria sua responsabilidade solidária por reparar o dano apurado nesta TCE. E, sobrevindo sua condenação em débito, é juridicamente possível aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, em vista do art. 19 do mesmo diploma legal.

55. A solidariedade, contudo, só se aplica para fins de ressarcimento de dívida, mas **não** se estende às penalidades, que, no caso vertente, **devem ser individualizadas** para cada pessoa jurídica do consórcio. O princípio da individualização da pena veda a aplicação de sanção em conjunto.

56. Nesse sentido, afigura-se de todo pertinente, para fins de fixação dos valores das multas a serem aplicadas às empresas integrantes do Consórcio Metrosal, que se leve em conta o fato de que o superfaturamento apurado nesta TCE não decorreu diretamente de sobrepreços nos serviços e fornecimentos a cargo da Siemens. A defesa apresentada por essa empresa merece ser acatada parcialmente quanto a esse ponto."

195. Manifesto-me de acordo com o posicionamento da ilustre representante do Ministério Público/TCU no que tange à aplicação da sanção individualizada às empresas integrantes do Consórcio. Desta forma, muito embora a empresa Siemens AG tenha responsabilidade pelas irregularidades constantes dos autos, tendo em vista as obrigações assumidas ao integrar o Consórcio Metrosal, entendo que deve receber uma multa reduzida em relação às demais empresas consorciadas, tendo em vista que o superfaturamento apurado neste TCE é relativo essencialmente às obras civis.

196. Em consulta à jurisprudência desta Corte, verifiquei o recente Acórdão 301/2018-Plenário (da relatoria do Ministro Benjamin Zymler), em que posicionamento semelhante foi adotado.

197. Naquele feito, atinente às obras realizadas no Aeroporto de Vitória, não obstante o Tribunal tenha imputado débito solidário ao Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Junior/Estacon, a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 foi realizada de forma individualizada às empresas integrantes do Consórcio (item 9.3).

198. Ainda na linha de responsabilização sugerida pelos pareceres, no tocante à imputação do débito, também se encontram sujeitos a condenação os agentes públicos Ivan Carlos Alves Barbosa, Diretor-Presidente da CTS entre 1/4/1999 e 4/1/2005 e diretor da Sempi à época dos fatos, e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Presidente da CBTU entre 26/9/1997 e 28/4/2003.

199. Quanto aos dirigentes das duas companhias públicas envolvidas no empreendimento, o Acórdão 3.239/2012 – Plenário havia indicado as condutas e o nexo de causalidade entre essas e o

dano objeto de apuração nesta tomada de contas especial. Conquanto no referido *decisum* houvesse o acórdão se referido ao Sr. João Luiz da Silva Dias como presidente à época da CBTU, reconheceu-se posteriormente nestes autos que os atos praticados se referiram à gestão do Sr. Luiz Otávio Ziza e não do Sr. João Luís, de modo que posteriormente foi ordenada citação daquele, nos mesmos termos e premissas indicados por esse acórdão. Eis tal exame de conduta e nexo causal constante daquele acórdão:

"V

21. Com relação à imputação de responsabilidade, a unidade técnica buscou identificar as falhas que originaram os sobrepreços afinal observados na execução da obra do Metrô de Salvador (itens 119 a 151 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto).

22. Concordo com a unidade técnica que a origem dos desvios observados pode ser encontrada nas deficiências do projeto utilizado na licitação, vez que aproveitado o projeto 'conceitual e funcional' que, por definição, não contempla o grau de detalhamento necessário. A ausência de um projeto mais detalhado conduziu à ausência de um orçamento que também contivesse o nível de detalhamento necessário. Os custos da obra em análise foram estimados com base em obras similares, sem qualquer aproximação com a realidade de Salvador. Tais deficiências, apesar de percebidas por gestores da CTS e da CBTU, conforme consta da instrução da unidade técnica, não foram corrigidas, e conduziram à contratação das obras a preços excessivamente elevados e à necessidade de um grande número de modificações na concepção original, por meio de aditivos que não apenas repetiram e expandiram os elevados preços originalmente contratados como extrapolaram os limites legais de alteração do valor contratual.

23. Nesse sentido, há um primeiro conjunto de agentes imputáveis, que são aqueles responsáveis pela concepção e realização da licitação e pela formalização do contrato original, e um segundo conjunto, constituído por aqueles responsáveis pela formalização dos aditivos que deram continuidade ao modelo original de contração e não procederam a qualquer nova análise nos preços.

24. Os responsáveis arrolados no primeiro grupo responderão pelos danos que provocaram com a celebração do contrato original e também responderão, em solidariedade com os arrolados no segundo grupo, pelos danos provocados pelos aditivos que se basearam na sistemática de preços inicialmente adotada.

25. Além desses, há um terceiro conjunto de agentes imputáveis, constituído pelos responsáveis pela celebração de aditivos com sobrepreço, mesmo após a prolação do Acórdão 1.949/2007 - Plenário que determinou a necessidade de elaboração de planilha detalhada de quantitativos e preços. Os responsáveis arrolados no primeiro e segundo grupos não serão solidários com o responsáveis arrolados nesse grupo, haja vista ter ocorrido solução na sistemática original de estabelecimento de preços.

26. Solidariamente com todos esses responsáveis estarão arrolados, em todos os casos, as pessoas jurídicas beneficiárias dos pagamentos a maior, quais sejam, as empresas integrantes do Consórcio Metrosal.

(...)

28. Concordo com as análises e conclusões apresentadas pela unidade técnica em sua instrução a respeito da imputação de responsabilidades pelos superfaturamentos observados.

VI

29. Considero importante transcrever para esse voto a lista de pessoas físicas e jurídicas às quais serão imputados débitos parciais acompanhados das respectivas condutas irregulares que conduziram aos danos observados nos autos e os fatos que conduziram a essa imputação:

'(...)

Para melhor compreensão do exposto até aqui, apresenta-se a seguir a relação dos agentes passíveis de serem responsabilizados, suas respectivas condutas, bem como o limite do débito pelo qual deverão, a princípio, responder:

'a) **Sr. Ivan Carlos Barbosa (CPF: 033.422.635-04)**, que deverá ser citado a responder solidariamente por todo o dano apurado na execução do Contrato SA-01, no que tange às obras civis, com exceção daquele originado de termos aditivos celebrados após a prolação do Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário, em virtude das seguintes condutas:

a.1) ter participado, como Secretário da Sempi (atual SMTU), à época da concepção do empreendimento, da formulação e estruturação do modelo de licitação e contratação das obras do Metrô de Salvador, que se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 6º, inciso IX e 7º, inciso I, §2º da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, tendo em vista o acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado.

a.2) ter autorizado, como Diretor da CTS à época da execução parcial do Contrato SA-01, a realização de licitação, não obstante a existência de projeto básico deficiente, em desconformidade com os arts. 6º, inciso IX e 7º, inciso I, §2º da Lei 8.666/1993, especialmente no que tange à ausência de orçamento detalhado, culminando na celebração, também pelo responsável, do Contrato SA-01 com relevante sobrepreço e à margem dos princípios da transparência, da economicidade e da moralidade administrativa, os quais se consumaram em dano ao erário e obstrução ao exercício do controle.

a.3) ter assinado, como Gerente de Projeto da CTS à época dos acontecimentos, as Ordens de Alteração CO-H-001b/00, CO-H-009/00, CO-H-017/00 e CO-H-027/00 com elevado sobrepreço e sem planilha detalhada de quantitativos e preços, permitindo assim a consumação de dano ao erário e ferindo o art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993 e os princípios da transparência e da economicidade a que estão sujeitos os agentes públicos.

(...)

d) João Luiz da Silva Dias (CPF: 011.089.806-00), que deverá ser citado a responder solidariamente por todo o dano apurado na execução do Contrato SA-01, no que tange às obras civis, com exceção daquele originado de termos aditivos celebrados após a prolação do Acórdão 1.949/2007-TCU-Plenário, em virtude da seguinte conduta:

d.1) ter participado, como Presidente da CBTU, à época da concepção do empreendimento, da formulação e estruturação do modelo de licitação e contratação das obras do Metrô de Salvador, que se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 6º, inciso IX e 7º, inciso I, §2º da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, tendo em vista o acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado."

200. Ressalto novamente que a conduta e nexo descritos para o Sr. João Luiz, em verdade foram pertinentes à conduta do Presidente da CBTU, inadvertidamente identificado como sendo esse responsável. O equívoco foi posteriormente corrigido nos autos pela secretaria, que identificou e indicou o Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares em seu lugar (peças 466 a 469), procedendo-se à sua citação.

201. Os termos indicados para as citações constaram dos subitens 9.1.1 e 9.1.4 do Acórdão 3.239/2012 – Plenário, havendo sido esses citados como responsáveis por quase todo o dano, sendo feita exceção aos termos aditivos celebrados após a prolação do Acórdão 1.949/2007 - Plenário.

202. Todavia, em instrução incidental nos autos (peça 494), em face das defesas até então produzidas, a secretaria entendeu que as citações de diversos responsáveis no feito, dentre as quais a do Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, teria se dado sem a delimitação adequada da conduta, notadamente, porque cingiu-se à expressão *"participou da formulação e estruturação do modelo de licitação e contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais (...)"*. Disso resultou na opinião da unidade técnica a anulação das citações

efetuadas, resultando em novas citações. Dentre os responsáveis então citados novamente estava o Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares para o qual delimitaram-se as seguintes condutas:

"14. **Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91):** Analisando-se os elementos presentes nesse processo, e nos processos correlatos (TC 007.162/2006-0, TC 015.407-2007-1 e TC 003. 896-2009-2) constata-se ter, à época, o Responsável uma posição funcional que permitia e o obrigava, pelo dever funcional, a defender o erário como Presidente da instituição interveniente, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), que, em última análise, representava a União no processo de negociação, de fato, tripartite, para o financiamento da implantação do metrô de Salvador, com recursos do Banco Mundial, devendo ser emitida nova citação pelas condutas específicas, detalhamento da conduta inicialmente comunicada:

14.1. Ter designado representante da CBTU para participação nas negociações com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador que veio a permitir que a formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, levasse a acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado (*culpa in eligendo*).

14.2. Ter anuído aos termos negociados pelo representante da CBTU quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, que levou ao acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado (culpa *in vigilando*).

14.3. Ter assinado o termo de Acordo de Empréstimo 4494-BR com o Banco Mundial formalizando sua anuência e materializando os termos negociados pelo representante da CBTU Flávio Mota Monteiro quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, que levou ao acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado."

203. Cindiram-se os termos, todavia, em citação e audiência desse responsável (peças 499 e 501, respectivamente) as quais foram levadas a efeito com referidos termos, tendo a audiência contemplado as duas primeiras condutas (14.1 e 14.2), e a citação a terceira (14.3). Ao final da análise consignada entendeu-se que deveriam ser rejeitadas suas alegações de defesa e parcialmente as razões de justificativa. Todavia, alvitrou a secretaria apenas a imputação do débito, ao final da instrução.

204. A meu ver, as condutas indicadas deveriam ter sido todas reunidas unicamente no ofício de citação, porquanto consistiram em encadeamento cujo resultado foi materializado na contratação de obra sem orçamento e com projeto deficiente, que levaria à concretização de danos futuros, como verificado nesta tomada de contas especial. E, ademais, considero que as citações levadas a efeito nos autos em fase anterior às ditas renovações não são nulas pois produziram desejados efeitos de chamamento ao processo, ao qual acorreram as defesas em todos esses momentos. Houve, sim, necessidade de complementação delas a fim de propiciar maior compreensão acerca dos elementos pelos quais deveriam se defender os responsáveis, a exemplo de como restou caracterizada a conexão das condutas desses responsáveis com o dano.

205. Quanto a essa caracterização, entendo perfeitamente realizada em relação ao responsável, pois ao assinar o termo de Acordo de Empréstimo 4494-BR com o Banco Mundial fechou o ciclo de negociações e formatação de como ocorreria a contratação e a realização da licitação, formalizando sua

anuência e materializando os termos negociados pelo representante da CBTU quando da formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador. Contrariamente às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, conduziu o embasamento à decisão de realizar licitação e contratação com projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e, assim, abrindo a possibilidade de se dar com preços acima dos de mercado e com quantidades não condizentes entre projetos e obras e serviços.

206. Essa cadeia causal resta confirmada no exame do titular da unidade técnica acerca da exclusão da responsabilidade do agente negociador, uma vez que o poder decisório, quanto à estatal federal, não estava nas mãos desse negociador, mas do dirigente da CBTU:

"3. O Sr. Flávio era o responsável pelo *Project Implementation Unit* (PIU), grupo de coordenação do Projeto CBTU/Bird I, destinado a assessorar a Diretoria da CBTU nas ações do referido projeto, atuando de forma matricial, com a estrutura da Empresa, e reportando-se funcional e diretamente ao Diretor-Presidente.

4. As atribuições do PIU estavam previstas na Resolução do Diretor-Presidente 79/1995 (peça 506, p. 47-48), da CBTU, as quais eram:

a - monitorar o andamento das atividades necessárias ao desenvolvimento, implantação e aferição dos resultados técnicos e financeiros do Projeto, segundo práticas gerenciais acordadas com o Bird;

b - implantar e manter um sistema de informações gerenciais para apoiar a administração da empresa no cumprimento de suas ações gerenciais em atendimento aos compromissos assumidos com o Bird;

c - promover, junto às [áreas] pertinentes da CBTU a análise e a adaptação de normas, procedimentos e instruções que sejam particularmente necessários no trato das questões com o Bird;

d - monitorar o programa de reassentamento a ser implantado em Recife e Belo Horizonte conforme Relatório de Reassentamento de 15/4/95.

5. Das atribuições expressas acima, percebe-se que não lhe foi atribuído o papel de tomar decisões junto ao Bird, e sim ações gerenciais de monitoramento das ações exigidas pelo Bird e, desta forma, apoiar a CBTU no cumprimento das ações e consequente aprovação do empréstimo.

6. As reuniões ocorridas com representantes do Bird, da CBTU e da Prefeitura de Salvador, por meio da Coordenadoria de Projetos Especiais (CPE), eram registradas em atas (*Aide-mémoire*) assinadas pelos três representantes.

7. Analisando-se essas atas, percebe-se que as reuniões serviam para definir ações a serem tomadas pela CBTU e pela CPE no intuito de viabilizar a aprovação do empréstimo junto ao Bird. Entende-se que a função do PIU era justamente monitorar essas ações, acionando as áreas responsáveis na CBTU para garantir o perfeito atendimento das demandas.

8. A ata da missão *pre-appraisal*, ocorrida de 5 a 7 de outubro de 1998 (TC 007.162/2006-0, peça 194, p. 33-37), registra que a elaboração do edital para o 'turnkey para infraestrutura + instalações fixas' ficou a cargo da CBTU e da CPE, com base no padrão do Banco Mundial *'Standard Bidding Documents – Procurement of Works – Major Contracts'*. Ou seja, o edital não foi elaborado nas missões do Bird, e sim pela CBTU e CPE, oportunidade na qual deveria ter sido analisado pelas áreas jurídica e técnica, conforme previsto na Lei 8.666/1993. Qualquer ilegalidade no edital deveria ter sido apontada nesse momento.

9. O Ofício 128/98, de 3/7/1998, da CPE (peça 507, p. 2) encaminhou o edital para o conhecimento da CBTU, e esta, após análise interna, encaminhou ao Bird, por intermédio do PIU, para obtenção do *'no objection'*, condição necessária para publicação do edital.

10. Neste trato com o Bird para aprovação do edital, vê-se que o PIU intermediava o contato das áreas técnicas da CBTU com o Banco, conforme pode ser visto em alguns e-mails juntados ao processo (peça 507, p. 10-17).

11. Ressalta-se ainda que, por tratar-se de um empréstimo com uma entidade internacional, envolvendo um montante de recursos considerável, era exigível de um gestor médio a análise jurídica dos atos praticados, principalmente em relação aos termos do empréstimo e aos editais de licitação. Ou seja, por ser de responsabilidade da CBTU e da CPE, era papel de seus Diretores-Presidentes garantirem os cuidados mínimos na condução do processo.

12. O papel formalmente atribuído ao Sr. Flávio Mota Monteiro, como coordenador do PIU, não contemplava a definição dos modelos de licitação, nem de elaboração do projeto básico, conforme pode ser verificado na Resolução CBTU 79/1995. Ainda que de alguma forma tenha sido tratado nas reuniões das missões do Banco Mundial, a decisão e aprovação caberia aos Dirigentes da CBTU e CPE, após submissão das minutas dos editais à análise das áreas jurídica e técnica. Dessa forma, conclui-se pela inexistência do nexo de causalidade entre as ações/atribuições do Sr. Flávio e a formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação.

13. Como consequência da exclusão da responsabilidade do Sr. Flávio Mota, exclui-se também de responsabilização a conduta do Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (CPF 110.627.386-91) relativa à designação do representante da CBTU para participação nas negociações com o Banco Mundial e a Prefeitura de Salvador.

14. Contudo, em relação a este último responsável, permanece a responsabilização pela conduta de anuir aos termos do modelo de licitação e de contratação utilizados nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II, e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, e levou à realização de licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado."

207. Resta claro, a meu ver, o papel fundamental do dirigente da CBTU na malfadada execução de obra metroviária superfaturada e que se desenhou a partir da modelagem precária da licitação, incluindo projetos deficientes, com a adoção exclusivamente do chamado "orçamento *appraisal*", sem o necessário detalhamento e sem, inclusive, a efetiva garantia de que seria obedecido o regime de execução do chamado "*turn key*", com risco integral à contratada, vez que essas falhas também propiciaram os sucessivos aditivos, algo que nem haveria de ser juridicamente possível, salvo nas limitadas possibilidades já discutidas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário.

208. Já o Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa foi citado na qualidade de Diretor-Presidente da Companhia de Transportes de Salvador à época da realização da licitação e formalização do contrato com o consórcio. Consoante o subitem 9.1.1 do Acórdão 3.239/2012 – Plenário, sua citação se deu em razão de ter aprovado a licitação e contrato embasados em projeto básico deficiente, o qual não dispunha, dentre outros elementos, de orçamento detalhado de custos unitários do empreendimento, apresentando apenas valores globais e com sobrepreço, ferindo os arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, culminando da consumação de superfaturamento do contrato, sendo essas as razões descritas no ofício citatório para sua responsabilização pelo débito imputado, conforme ofício de peça 183.

209. Consoante exposto na matriz de responsabilização ao final da instrução técnica, e consoante o Acórdão 3.239/2012 – Plenário, o nexo de causalidade em relação à conduta desse gestor, e também do Sr. Luiz Otávio Ziza, revela-se pelo fato de que ao permitir a ausência das referências negociadas por um orçamento detalhado, que deveria constar do projeto básico, ainda que não explicitamente no contrato, e servir de base para a montagem do orçamento *appraisal*, criou condições para a materialização do dano total causado ao erário, vez que não disponibilizaram aos gestores que atuaram no contrato, ao arrepio da lei, as referências legais necessárias.

210. Dentre os argumentos aduzidos pelo responsável em sua defesa se encontram aqueles segundo os quais houve exigência por parte do Bird para que a contratação se desse no modelo *turn key*, sem a possibilidade de preços unitários, sendo que o projeto foi entendido, no âmbito das missões junto à instituição, como suficiente para que fosse orçado de forma compatível com esse modelo,

apresentando, inclusive, negativa registrada em ata de reunião ao detalhamento de preços unitários preconizado pela Lei de Licitações.

211. Todavia, como assentado na instrução técnica, a execução não se deu no modelo puro *turn key*, mas de modo híbrido, consoante constatado pelo Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário. Aceitou o Bird a inclusão de preços unitários, haja vista que as planilhas de preços foram incluídas no Contrato SA-01, compondo-se de uma chamada "Parte Fixa", com preços globais por itens inteiros (Estação, Túnel, Via de Superfície, Via Permanente etc.) aderente ao modelo *turn key*, e uma "Parte Variável" totalmente aderente ao conceito de contrato por preço unitário, visto que nela foram apresentados preços unitários e quantidades a serem medidas pelas quantidades aplicadas e não pelo porcentual de andamento da obra como era de esperar em um contrato *turn key*, transferindo parcela dos riscos à administração contratante, contrariamente ao preconizado no modelo.

212. Também naquele acórdão restaram examinadas essas questões, tendo-se concluído que conquanto atendidas normas do Bird, ainda que com certa margem de negociação, não foram atendidas as normas nacionais sobre licitação, não conflitantes com aquelas normas, as quais exigem projeto básico, com as características previstas na Lei de Licitações, incluindo orçamento detalhado. E, de tudo o que fora examinado, conforme já assinalei naquela deliberação, *"sob o enfoque lógico, não é possível concluir que uma projeção mais exata de custos, com vistas à aferição de adequação de preços, impeça, ou prejudique, uma contratação a preço fechado"*.

213. Consoante adequadamente registrado na instrução, o Bird se posicionou formalmente com relação ao fato de que a adoção do maior detalhamento preconizado pela legislação brasileira aplicável não impediria nem prejudicaria a viabilidade nem os termos do acordo, apenas não deveriam fazer parte do acordo formal com o Bird para não desfigurar os *Guidelines*, e considerou que o procedimento era desejável para futuras negociações com o contratado, concordando que não havia no caso conflito normativo.

214. A meu ver, portanto, são corretas e adequadas as imputações de dano a esses responsáveis, porquanto na cadeia decisória de realização das obras, e contratação das mesmas, eram eles, essencialmente, que detinham os poderes necessários à condução do empreendimento da forma como se desenhou. Conduta diversa deles, diligente e fiel à legislação nacional, poderia ter conduzido a uma contratação diferente, de forma a resguardar o erário dos prejuízos experimentados. A gestão deles à frente da contratação das obras constituiu, a meu ver, ilegal e antieconômica, além de temerária, decorrendo dela injustificáveis prejuízos ao erário.

V.4 – Responsabilização dos demais agentes públicos e privados aos quais não se imputa dano

215. Passo agora ao exame da situação dos demais arrolados neste feito, no que tange às proposições alvitradas e ao posicionamento deste Relator.

216. Inicio pelo **Sr. João Luiz da Silva Dias**, citado por força do subitem 9.1.4 do Acórdão 3.239/2012 – Plenário, como Diretor-Presidente da CBTU à época. Acolhida a defesa acerca da ilegitimidade passiva do responsável, vez que não era ele quem presidia a companhia à época dos fatos imputados, entendo que cabe declarar em acórdão tal fato e excluí-lo da relação processual.

217. **José Geraldo Araújo Teixeira** foi citado, consoante os termos do subitem 9.1.3 do Acórdão 3.239/2012 – Plenário, na qualidade de Coordenador de Desenvolvimento e Projetos Estratégicos da Sempi (atual SMTU) à época da concepção do empreendimento, por ter participado da formulação e estruturação do modelo de licitação e contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador. Reexaminando as imputações a secretaria entendeu que *"analisando-se os elementos presentes nesse processo, e no processo correlato TC 007.162/2006-0, não foram encontrados elementos que demonstrassem o nexo de causalidade entre atos do Responsável e o dano causado ao erário pelo processo de formulação e estruturação do modelo de licitação"*, razão pela qual propõe o julgamento pela regularidade das contas do responsável, com quitação plena.

218. De modo diverso, entendo que cabe também a exclusão do responsável da relação processual, após o acolhimento de suas alegações de defesa, considerando essa conclusão da secretaria.

219. **Luiz Roberto Castilho de Souza** foi citado, consoante os termos do subitem 9.1.10 do Acórdão 3.239/2012 – Plenário, porque como Coordenador de Obras da CTS à época da parcial execução do Contrato SA-01, teria analisado e aprovado, não obstante a presença de elevado sobrepreço, os orçamentos apresentados pela Supervisora Noronha Engenharia, utilizados para formalização das Ordens de Alteração CO-H-007/00 e CO-H-010/00, às quais se teriam incorporado preços excessivos ao Contrato SA-01.

220. Todavia, o responsável aduziu que não exercia a função de coordenador de obras quando ocorreram as irregularidades apontadas por ocasião das referidas ordens de alteração. Em exame das alegações, concluiu-se em derradeira instrução que *"390. (...) Os pareceres sobre os orçamentos apontados, que por sinal pugnam por reduções nos valores pleiteados, são de sua autoria, mas como funcionário da empresa supervisora Noronha Engenharia. Assim, a ele não caberia responsabilidade direta sobre a adoção desses valores nos aditivos celebrados com o Consórcio Metrosal".* Decorreu desse exame, portanto, a proposição de acolhimento de suas alegações de defesa e de julgamento pela regularidade das suas contas, com quitação plena.

221. Novamente entendo que cabe acolher as alegações de defesa e excluir o responsável da relação processual, porquanto sua atuação se deu por meio da supervisora Noronha Engenharia, eis que funcionário dessa empresa, contratada pela Administração. A pessoa jurídica já fora objeto de citação e não houve afastamento de sua personalidade jurídica para alcançar terceiros a ela vinculados (subitem 9.1.14 do Acórdão 3.239/2012 – Plenário).

222. **Luiz Alfredo Campos Quintanilha**, por sua vez, foi citado nos termos do subitem 9.1.11 do Acórdão 3.239/2012 – Plenário, em razão de sua identificação como Gestor de Convênios da CBTU à época da execução parcial do Contrato SA-01, por ter analisado os aspectos técnicos do 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00) e aprovado a formalização do ajuste, não obstante a presença de sobrepreço, o qual se materializou posteriormente em dano ao erário.

223. Dentre os argumentos produzidos pelo responsável em sua defesa encontra-se aquele segundo o qual não lhe caberia responsabilidade pela análise técnica do aditivo, visto que era realizada por área específica da CBTU, argumento esse acolhido pela secretaria. Já quanto à sua responsabilidade pela aprovação e formalização do ajuste, em que pese configurada competência desse responsável, justificou ele que a CBTU focou em verificar a existência do orçamento detalhado e das memórias de cálculo cuja exigência foi determinada pelo Acórdão 1.949/2007 - Plenário. Em conclusão, a análise empreendida trouxe a constatação de que o responsável demonstrou ter atendido às suas obrigações, cuidando, inclusive, de explicitar a aplicabilidade das retenções cautelares impostas por esta Corte também ao aditivo em tela, de modo a prevenir eventuais sobrepreços. Dessarte, concluiu-se, no item 416 da primeira instrução de mérito, que não poderia ser responsabilizado por conduta fora de suas atribuições.

224. Em que pese a proposição no sentido do julgamento pela regularidade das contas desse responsável, com quitação plena, entendo novamente ser o caso de exclusão do responsável da relação processual. Embora gestor do convênio, não tinha ele responsabilidades por aprovar os aspectos técnicos do aditivo, não lhe sendo exigível também, em razão de seu cargo, que aferisse os preços quanto à compatibilidade com os de mercado, apresentados em solicitação do convenente. Tal responsabilidade cabia, essencialmente, à convenente CTS.

225. **Flávio Mota Monteiro** foi arrolado mediante o subitem 9.1.5 do Acórdão 3.239/2012 – Plenário como Superintendente de Implantação de Projetos da CBTU e Coordenador do Projeto CBTU-BIRD à época da concepção do empreendimento, por ter participado da formulação e estruturação do modelo de licitação e contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, de modo que foi citado a responder solidariamente por todo o dano apurado na execução do Contrato SA-01, no

que tange às obras civis, com exceção daquele originado de termos aditivos celebrados após a prolação do Acórdão 1.949/2007 - Plenário.

226. O titular da unidade técnica, em seu primeiro pronunciamento, propôs o julgamento pela regularidade de suas contas, com quitação plena, divergindo das proposições da instrução técnica, por entender, como já se viu alhures, que não lhe foi atribuído papel de tomar decisões junto ao BIRD, mas apenas ações gerenciais de monitoramento das ações registradas em atas e exigidas pelo BIRD no processo de obtenção do empréstimo, intermediando contato entre áreas técnicas da CBTU com o banco. Tal papel não contemplava a definição dos modelos de licitação, nem a elaboração do projeto básico.

227. Diante dessa constatação, de que a conduta do responsável não guarda relação de causalidade com o dano, no derradeiro pronunciamento a Seinfra entendeu em uníssono que caberia acolher as alegações de defesa do responsável e julgar regulares suas contas, posicionamento esse acolhido pelo Ministério Público. Assim sendo, entendo que também cabe a exclusão desse responsável da relação processual.

228. **Luiz Fernando Tavares Vilar**, Diretor de Obras da CTS à época da execução parcial do Contrato SA-01, **Paulo Antônio Santos Macedo**, Diretor de Planejamento da CTS à época da execução parcial do Contrato SA-0 e **Nestor Duarte Guimarães Neto**, Diretor Presidente da CTS à época da execução parcial do Contrato SA-01, foram citados solidariamente por determinação dos subitens 9.1.6 a 9.1.8 do Acórdão 3.239/2012 – Plenário, em razão dos débitos ali indicados por terem ou validado ou assinado os estudos orçamentários que levaram à contratação de serviços com sobrepreço por meio das Ordens de Alteração CO-H-053/00 e CO-H-032/00.

229. E **Pedro Antônio Dantas Costa Cruz** em virtude de, como Diretor Presidente da CTS à época da execução parcial do Contrato SA-01, ter adotado o orçamento da empresa consultora Engevix Engenharia S.A., não obstante a existência de sobrepreço, como referência de preços para a formalização do 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 e, como Gerente de projetos da CTS à época da execução parcial do Contrato SA-01, ter assinado o 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01 (ou Ordem de Alteração CO-H-056c/00) com sobrepreço (subitem 9.1.12 do Acórdão 3.239/2012 – Plenário).

230. Como bem salientado pela representante do MPTCU em seu primeiro pronunciamento, a esses responsáveis também foram dirigidas audiências por força do subitem 9.2.5 do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário (no processo originador) por fatos que guardavam conexão com a matéria tratada nesta TCE. Por meio do Acórdão 63/2015 – Plenário foram eles isentados de responsabilidade pelas condutas descritas (subitem 9.1), de modo que haveria colisão entre a medida adotada e a responsabilização deles por débito.

231. De fato, as conclusões constantes daquele acórdão colidem com a premissa assentada no Acórdão 3.239/2012 – Plenário, que lhes determinou a citação. Uma vez acolhidas as razões de justificativa por eles apresentada e afastadas suas responsabilidades acerca dos atos supostamente irregulares por eles praticados, não há razão para persistir em busca de suas condenações, preponderando em relação a eles as conclusões daquele Acórdão 63/2015 – Plenário. Naquela assentada restou consignado em relação aos gestores que apesar de esta Corte ter suscitado indícios de sobrepreço durante os períodos de gestão dos responsáveis, a ausência definitiva de decisão deste TCU acerca desses inviabilizava a conduta omissiva dos agentes e a imputação de dano a eles em razão da sistemática original de estimativa de preços nos aditivos contratuais firmados.

232. Entretanto, assentindo com as ponderações do Ministério Público, em revisão dos posicionamentos anteriores, a SeinfraPortoFerrovia, desta feita em sua nova manifestação nos autos também alinhou-se ao encaminhamento no sentido do acolhimento das alegações de defesa desses responsáveis, razão pela qual opinou no sentido do julgamento pela regularidade de suas contas. Acolhendo os pronunciamentos uniformes quanto à não imputação a eles de débito, entendo que devam ser excluídos da relação processual.

233. **Janary Teixeira de Castro** por sua vez, foi citado porque conforme subitem 9.1.9 do Acórdão 3.239/2012 – Plenário como coordenador de Obras da CTS à época da parcial execução do

Contrato SA-01 analisou e aprovou, não obstante a presença de sobrepreço, os orçamentos apresentados pela Supervisora Noronha Engenharia, utilizados para formalização das Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00, as quais teriam incorporado preços excessivos ao Contrato SA-01. A ele também foi determinada audiência nos termos do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, cuja análise de mérito foi remetida para esta tomada de contas especial, conforme o Acórdão 63/2015 – Plenário.

234. Todavia, no tocante ao débito, a conclusão inicial da secretaria foi de que quanto ao "*386.(...) processo de elaboração dos orçamentos dos aditivos contratuais à época dos fatos, em análise das alegações descritas, dos anexos e dos termos e documentos do processo TC 007.162/2006-0, comprova-se que os pareceres sobre os orçamentos seguiram sempre uma metodologia que respeitou as condições existentes no contrato, só buscando preços no mercado e montando assim suas considerações quando o item proposto pelo Consórcio não era contemplado no contrato, o que restringe os danos causados pela conduta do Responsável apenas a eventual sobrepreço nos itens assim cotados.*". Entretanto, mais adiante, emendou a secretaria que *"731. A determinação do débito de responsabilidade deste responsável quedou-se prejudicada em função da especificidade da conduta e do universo de informações disponibilizadas que não permitem calcular com a necessária segurança e precisão os valores correspondentes aos efeitos causados pelos preços orçados para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00. CO-H-010/00 e CO-H-027/00, que foram assinadas ao longo da execução contratual".*

235. Assim, diante dessa consideração, em seu primeiro pronunciamento, alvitrou a secretaria a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, em razão do prejuízo não estimado, bem assim, a multa prevista no art. 58, inciso II, bem como a sanção prevista no art. 60, todos da Lei 8.4438/1992, nesses casos, diante do não acolhimento das razões de justificativa quanto à realização de licitação com projeto básico precário, e sem que existisse orçamento detalhado, bem como por omissões quanto à correção tempestiva de irregularidades (orçamento e cláusulas abusivas no que tange ao pagamento da parte variável).

236. Face a ausência de débito quantificado, bem assim, diante do quanto decidido no Acórdão 63/2015 – Plenário em relação aos outros responsáveis, entendeu o Ministério Público/TCU restar fragilizada a proposta da secretaria no sentido da aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da LO/TCU.

237. Para o fim de sua exclusão da relação processual, restaria a necessidade de ver afastada sua responsabilidade também quanto aos itens pelos quais foi chamado em audiência. E, nesse sentido, anotou-se que além dos fatos relacionados ao aditivo, o responsável foi chamado a responder na audiência anteriormente dirigida em razão de ter integrado a comissão de licitação para a contratação das obras. Porém, segundo observado pela Sra. Subprocuradora-Geral em seu primeiro pronunciamento, há evidências de que o responsável teria atuado na fase de planejamento da implantação do metrô, no tocante às questões de impacto ambiental e reassentamento de famílias, mas sem informações precisas sobre outras atribuições técnicas capazes de efetivamente indicar omissão do responsável em impedir a realização da licitação com projeto básico limitado, ante inclusive o contexto das negociações junto ao Bird.

238. Assim, a proposta do *Parquet* especializado seguiu no sentido da exclusão da relação processual.

239. Na derradeira instrução de mérito a secretaria voltou a se debruçar sobre os fatos imputados ao responsável, uma vez que tomou conhecimento do posicionamento externado pela Subprocuradora-Geral. Em seu novo posicionamento, entendeu que assistia razão ao Ministério Público quanto às repercussões trazidas pelo Acórdão 63/2015 – Plenário, no que concerne à aprovação de aditivos com sobrepreço para itens novos nas ordens de alteração, de modo que assentiu com o acolhimento integral das alegações de defesa, e, diante da inexistência de débito apontado, também deixou de propor a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da LO/TCU (vide itens 119 a 125 da instrução).

240. Já em relação às audiências, entendeu diferente, não se alinhando integralmente às proposições do Ministério Público. Ressaltou então que várias foram as imputações relativas às audiências do responsável, então Presidente da Comissão de Licitação para contratação do projeto básico das obras e posteriormente membro da comissão de licitação do Contrato SA-01, e Diretor de Obras da CTS entre 25/2/2003 e 4/1/2005: a) ter realizado licitação, visando contratar serviços de elaboração do projeto básico sem, no entanto, exigir a composição dos custos unitários de cada serviço; b) ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem aos contratos SA-01 (obras civis de implantação e sistemas de energia), celebrado com o Consórcio Metrosal; c) ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração dos contratos SA-01 e SA-12, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra; c) por ter-se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras; e e) ter-se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da "parte variável" do contrato SA-01 e a indícios de sobrepreço observados no contrato SA-01.

241. No entendimento decorrente do novel exame, a unidade técnica reconhece que há hoje firmado nesta Corte o entendimento de que à Comissão de Licitação não cabe responsabilização pela presença de elementos que têm sua origem no Termo de Referência, elemento técnico no processo de licitação, não cabendo sua responsabilização por sobrepreço decorrente desses elementos, de modo que poderiam ser acolhidas as razões de justificativa para os itens relativos à licitação. No entanto, relativamente às condutas omissivas imputadas ao responsável, entendeu a secretaria que deveria ser mantida a responsabilização, porquanto o entendimento consignado pelo Ministério Público nos itens 49 a 52 de seu parecer, para o afastamento da irregularidade pelas condutas omissivas do responsável durante o tempo em que atuou como Diretor de Obras, não se aplicariam ao referido gestor. Assim, a proposição final da secretaria segue no sentido do julgamento pela irregularidade das suas contas, com aplicação das sanções previstas nos art. 58, inciso II, e 60 da Lei 8.443/1992, baseado no seguinte posicionamento:

"238. Voltando aos autos mencionados se confirma a posição do MP/TCU com relação à responsabilização do Sr. Janary Teixeira de Castro enquanto Presidente da Comissão da Licitação que culminou no Contrato SA-01. A par desta constatação, há hoje firmado nesta Corte o entendimento que à Comissão de Licitação não cabe responsabilização pela presença de elementos, tais como o orçamento e a possibilidade de sobrepreço, que têm sua origem no Termo de Referência, elemento técnico no processo de licitação.

239. Por tais razões e jurisprudência se opta agora pelo alinhamento ao posicionamento do Douto MP/TCU, expresso nos itens 76 e 77 do seu parecer, quanto à sua proposta de acatamento das razões de justificativa apresentadas pelo Responsável no que se refere às condutas apontadas no item 905.2 e subitens da peça 1.035 dos autos do TC 007.162/2006-0 acima transcritas.

240. No que se refere às condutas presentes nos itens 905.3 e 905.4 da mesma peça 1.035, que se relacionam à omissão do Responsável quanto ao cumprimento de determinação desta Corte (Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário) entendemos, *data vênia*, que o entendimento dado pelo d. *Parquet* não é aplicável, haja vista que o item 78 do parecer do MP/TCU busca aplicar, 'por via de consequência, e ante as ponderações lançadas nos itens 49 a 52' (peça 710, p. 9) as suas conclusões com relação à aprovação de aditivos com sobrepreço para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00 ali tratadas, às condutas omissivas arroladas nos mencionados itens 905.3 e 905.4.

241. Assim, mantém-se o entendimento de que restam íntegras as propostas originalmente feitas para o tratamento das condutas omissivas do Responsável e suas consequências, nos termos propostos nos itens 905.3 e 905.4 da peça 1.035 dos autos do TC 007.162/2006-0 sendo, portanto, necessária apenas a sua renovação, com as correções pertinentes, considerando-se a relação entre as condutas, neste processo e no TC 007.162/2006-0, no agravamento do expresso na proposta de encaminhamento original, conforme expresso no item 732 da instrução de mérito anterior (peça 690).

242. Analisadas as alegações apresentadas pelo Responsável e o posicionamento proposto pelo d. *Parquet*, mantém-se a conclusão pelo acatamento parcial das suas alegações, restando não acatadas as alegações quanto às condutas omissivas no que se refere à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008, em especial quanto à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras (art. 7º, §2º, II, da Lei 8.666/1993); à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da 'parte variável' do contrato SA-01; e à indícios de sobrepreço observados no Contrato SA-01."

242. Basicamente, o que o Ministério Público defendeu foi que *"A exemplo dos gestores exonerados de responsabilidade pelo Acórdão nº 63/2015-TCU-Plenário, o Senhor Janary Teixeira de Castro assumiu o cargo de Diretor de Obras da CTS durante o curso da execução do Contrato SA-01"*. E assim sendo, que *"(...) não é possível deduzir que esse gestor tivesse ciência, antes de assumir tal cargo gerencial, do nível de precariedade dos projetos contratados, a exigir atuação incisiva quanto a corrigir suas falhas. Bem assim, a Unidade Técnica reconhece que os aditivos em questão foram celebrados em conformidade com as disposições estipuladas em contrato."*.

243. No pronunciamento por último manifestado nos autos, após a derradeira instrução técnica sobre o mérito desta tomada de contas especial, a Subprocuradora-Geral manteve seu posicionamento anterior com relação ao responsável, consoante pode ser lido no relatório precedente.

244. Acompanho o Ministério Público/TCU, entendendo que devam ser acolhidas as alegações de defesa e as razões de justificativa desse responsável, com sua respectiva exclusão da relação processual, descabendo o julgamento de suas contas.

245. O Sr. Janary foi ouvido em audiência por imputações relativas a distintas funções relativas aos cargos ocupados na CTS. No primeiro caso, como Presidente da Comissão de Licitação para contratação do projeto básico das obras e posteriormente membro da comissão de licitação do Contrato SA-01, tendo-se sido imputado em audiência irregularidades pela licitação com projetos precários e sem orçamento detalhado. Porém as razões de justificativa mereceram acolhida pela secretaria, em razão de reconhecer que o responsável não atuou na fase de preparação da licitação, não se podendo atribuir a ele responsabilidade pela ausência de elementos que normalmente são formatados em fases anteriores, afinal, atuou apenas na comissão de licitação.

246. Já quanto à sua atuação posterior, quando passou a Diretor de Obras da CTS, entre 25/2/2003 e 4/1/2005, foram atribuídas condutas omissivas relacionadas (a) à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras; (b) à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, em especial quanto à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da "parte variável" do contrato SA-01 e (c) a indícios de sobrepreço observados no contrato SA-01.

247. Em primeiro lugar, não se verifica omissão do responsável quanto ao cumprimento de determinação constante do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, como registrado no item 240 da instrução, transcrito retro. Isso porque tendo a gestão do responsável se encerrado em 2005 e o acórdão proferido em 2008, não haveria ainda determinação a ser por ele cumprida.

248. Segundo, quanto à correção tempestiva no sentido de prover a obra do orçamento detalhado, entendo, como o *Parquet*, que a exemplo dos gestores exonerados de responsabilidade pelo Acórdão

63/2015 – Plenário, o Senhor Janary Teixeira de Castro assumiu o cargo de Diretor de Obras da CTS durante o curso da execução do Contrato SA-01, não sendo possível deduzir que esse gestor tivesse ciência, antes de assumir tal cargo gerencial, do nível de precariedade dos projetos contratados, a exigir atuação incisiva quanto a corrigir suas falhas, dado inclusive o contexto da modelagem de execução híbrida do contrato.

249. Terceiro, a proposta de se rejeitar as justificativas desse gestor relativas à omissão em corrigir os indícios de sobrepreço não me parece razoável, porquanto tais irregularidades somente foram apontadas por este Tribunal após o fim de sua atuação como Diretor de Obras, por ocasião do levantamento de auditoria realizado em junho de 2006, vez que o escopo das fiscalizações anteriores foi orientado a aspectos formais da licitação e do contrato. Tal fato foi pontuado em relação a outro responsável no item 75 do parecer do Ministério Público primeiramente exarado nestes autos quanto ao mérito das alegações. Lá inclusive apontou-se que o Acórdão nº 1.453/2006-TCU-Plenário, que determinou a primeira oitiva dos gestores e empresas contratadas acerca dos indícios de sobrepreço verificados, foi prolatado em agosto/2006.

250. Por último, quanto à existência de cláusula abusiva no contrato, a que se lhe atribui omissão em sua tempestiva correção, há que se reconhecer que a cláusula existente na formatação original da contratação foi questionada pelo Tribunal já por ocasião do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, bem como que conforme consignou o Ministério Público em seu primeiro parecer exarado nos autos, a sistemática de pagamento com base nessa cláusula não chegou a ser implementada:

"9. Para melhor entendimento desse ponto, destaca-se que a sistemática do Contrato SA-01 para medição e pagamento pelos serviços executados estabeleceu distinção do objeto contratado em duas partes, denominadas "fixa" e "variável".

10. A parte variável refere-se às obras civis de escavações, fundações, pavimentação, contenções e grande parte dos serviços em túnel, as quais, por sua natureza, se caracterizam pela maior imprecisão no levantamento de quantitativos. O orçamento relativo a esses itens trouxe quantidades e preços unitários estimados no projeto licitado. Para fins de pagamento, apesar de ter sido prevista a medição dos serviços efetivamente executados, estipulou-se que, caso fossem medidos quantitativos maiores que os previstos, seria devido o pagamento pelo que excedesse 110% da quantidade contratada. Todavia, caso a medição de determinado item totalizasse quantitativo inferior ao previsto, seria devido o pagamento de 100% do valor contratado, não importando se 0%, 5%, 50% ou 99% da quantidade original.

11. A previsão de pagamento variável apenas no caso de execução superior à quantidade contratada foi objeto de questionamento por parte do TCU, por beneficiar exclusivamente o consórcio executor das obras, sem reciprocidade em prol do interesse público no caso de execução inferior à estimada inicialmente. Tal sistemática de pagamento não chegou a ser implementada na prática, e não redundou, portanto, em prejuízos financeiros aos cofres públicos." (grifei)

251. Dessarte, alinhando-me ao posicionamento do Ministério Público/TCU, entendo que as razões de justificativa e alegações de defesa do responsável devam ser acolhidas, excluindo-se o Sr. Janary Teixeira de Castro da relação processual.

252. **Carlos Von Beckerath Gordilho**, Subsecretário da Sempi (atual SMTU) à época da concepção do empreendimento, foi citado por determinação do subitem 9.1.2 do Acórdão 3.239/2012 – Plenário, porque teria participado da formulação e estruturação do modelo de licitação e contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador, o qual se mostrou contrário às disposições legais, em especial aos arts. 7º, § 2º, incisos I e II e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, e aos princípios da economicidade e transparência, tendo em vista o acerto em realizar licitação e contratação com base em projeto básico conceitual e, portanto, deficiente, sem a presença de orçamento detalhado e com preços acima dos de mercado, o que acabou por gerar prejuízos ao erário.

253. Em sua defesa o responsável alegou que ao longo do extenso relatório que integra os autos não se observa nenhuma referência a atos concretos e individualizados que tivesse praticado de modo a

causar o prejuízo ao erário. Ao concordar com essas afirmações, a unidade técnica entendeu que *"86. (...) participar de um processo ou evento, pelo simples fato de se participar, núcleo da conduta atacada, não demonstra o necessário nexo de causalidade entre o responsável e o dano, pois participar pode significar executar qualquer ato relacionado ao processo em questão, com ou sem responsabilidade e poder de decisão sobre os rumos deste*, (...). Assim, as alegações de defesa foram acolhidas, já por ocasião da primeira instrução de mérito.

254. Todavia, também foi o responsável ouvido em audiência, devendo esta ser examinada em face das possíveis repercussões. Acaso acolhidas suas razões de justificativa para não se lhe atribuir as responsabilidades que são imputadas, caberia excluí-lo da relação processual também.

255. As audiências foram determinadas por meio do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, nos autos do processo de auditoria, restando para aqueles autos a apreciação das razões de justificativa. Entretanto, o Acórdão 63/2015 – Plenário proferido naquele processo remeteu o exame das razões de justificativa apresentadas nos autos do relatório de auditoria para esta tomada de contas especial, porque a conduta deveria ser avaliada e dosada em termos de gravidade e potencial de dano e dano efetivo, neste processo.

256. Conforme se pode ler no relatório precedente, a Seinfra, na primeira instrução de mérito colacionada aos autos, não efetuou exame adicional ou complementar das razões de justificativa apresentadas pelo responsável para a audiência que lhe fora remetida em decorrência do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, tendo consignado apenas que *"não se agregou fato novo ou responsabilidade adicional ao que foi tratado no TC 007.162/2006-0, restando íntegra a proposta de encaminhamento exarada na peça 1035 do referido processo, portando, necessária apenas a sua renovação, (...).*

257. As imputações que lhe foram feitas em exame das razoes de justificativa àquela ocasião se referiram aos seguintes apontamentos (extraídos do voto que proferi por ocasião do Acórdão 63/2015 – Plenário):

"Carlos Von Beckerath Gordilho (Diretor de Obras da Companhia de Transporte de Salvador (CTS) e Membro da Comissão da Licitação que resultou no contrato SA01, CPF 002.366.91520, em razão das seguintes condutas: (a) ter realizado licitação não obstante a existência de projeto básico precário, em desconformidade com os artigos 6º, IX e 7º, I, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, mormente a ausência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, que serviu de base para a licitação realizada pela Companhia de Transporte de Salvador (CTS), dando origem ao contrato SA01 (obras civis de implantação e sistemas de energia), celebrado com o Consórcio Metrosal (integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens); e (b) ter realizado licitação para contratação das obras do metrô de Salvador, que culminou na celebração do contrato SA01, sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, em patente ofensa ao art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993; (c) ter se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008, em especial quanto à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários das obras (art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993) atinentes aos contratos SA01 e SA12; (d) ter se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008, em especial quanto à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da 'parte variável' do contrato SA01 e à indícios de sobrepreço observados no contrato SA01, (...);"

258. A secretaria alvitrou àquela ocasião a aplicação de multa ao responsável. Porém entendi que não deveria ser ela aplicada à ocasião, de modo que remeti a análise e julgamento final da matéria a esta tomada de contas especial, haja vista a conexão das irregularidades imputadas com o dano pelo qual fora aqui citado.

259. Logo, em que pese o acolhimento das alegações de defesa, em face da ausência de quaisquer novos fatos, a SeinfraPortoFerrovia alvitrou o julgamento pela irregularidade das contas, com aplicação de sanções de multa e inabilitação, em face da rejeição parcial das razões de

justificativa. Acolheu apenas aquelas relativas à licitação, não obstante a existência de projeto básico precário e sem que existisse orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, rejeitando-se todas as demais.

260. Já por ocasião da derradeira instrução de mérito, a secretaria assim se posicionou:

"15. Como a determinação do despacho busca complementar as alegações de defesa dos responsáveis solidários arrolados nesta TCE em busca do exercício pleno dos princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, e **por já haver nos autos elementos suficientes para o julgamento pela regularidade das contas e quitação plena pelas condutas apontadas expressamente nesta TCE com relação aos responsáveis Carlos Von Beckerath Gordilho (CPF 002.366.915-20)**, José Geraldo Araújo Teixeira (CPF 048.282.245-72), João Luiz da Silva Dias (CPF 011.089.806-00), Luiz Roberto Castilho de Souza (CPF 307.616.707-34) e Luiz Alfredo Campos Quintanilha (CPF 341.754.907-87), **a estes não foram encaminhadas novas notificações**." [destaquei]

"(...)

230. Da análise feita na instrução de mérito anterior (peça 690) com relação ao responsável **Carlos Von Beckerath Gordilho**, por terem sido acatadas as suas alegações de defesa com relação às condutas apontadas nesta TCE (item 728 da peça 690) não se agregou nenhum fato novo ou responsabilidade adicional ao que foi tratado no TC 007.162/2006-0.

231. O d. MP/TCU, em seu parecer de peça 710, nos itens 72 e seguintes, expõe sua concordância com esta Unidade Técnica no que diz respeito às condutas deste Responsável diretamente analisadas nesta TCE e, com relação às trazidas a esses autos por força do item 9.2 do Acórdão 63/2015 – Plenário, expôs:

74. Bem assim, assinalamos nossa concordância com a proposta de se rejeitarem as razões de justificativa apresentadas por esse gestor, e de se aplicar a ele as sanções alvitradas pela Unidade Técnica, por ter se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades, enquanto Diretor de Obras da CTS, em especial a ausência de orçamento detalhado e a existência de cláusula lesiva ao interesse público no tocante à medição e pagamento da parte variável do Contrato SA-01.

75. **Dissentimos**, todavia, da proposta de se rejeitar as justificativas desse gestor relativas à omissão em corrigir os indícios de sobrepreço. Isso porque tais irregularidades somente foram apontadas pelo TCU após o fim de sua atuação como Diretor de Obras, por ocasião do levantamento de auditoria realizado em junho de 2006, vez que o escopo das fiscalizações anteriores foi orientado a aspectos formais da licitação e do contrato. O Acórdão nº 1.453/2006-TCU-Plenário, que determinou a primeira oitiva dos gestores e empresas contratadas acerca dos indícios de sobrepreço verificados, foi prolatado em agosto/2006. (peça 710, p. 9, grifos acrescidos).

232. Dada a força dos fatos, nesse aspecto nos alinhamos ao d. *Parquet*, e concluímos reformar os encaminhamentos dados pelo proposto na peça 1.035 dos autos do TC 007.162/2006-0 no sentido de acatar as justificativas desse gestor relativas à omissão em corrigir os indícios de sobrepreço e por rejeitar as razões de justificativa relativas à omissão quanto a correção tempestiva de irregularidades, enquanto Diretor de Obras da CTS, em especial a ausência de orçamento detalhado e a existência de cláusula lesiva ao interesse público no tocante à medição e pagamento da parte variável do Contrato SA-01."

261. Logo, a proposição final da secretaria compreende, em que pese o acolhimento das alegações de defesa, o julgamento pela irregularidade das contas desse responsável, com aplicação das sanções previstas nos arts. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em face da rejeição parcial das razões de justificativa relativas, unicamente, às referidas omissões quanto à correção tempestiva das irregularidades já presentes no contrato de obras, relativas à ausência de orçamento detalhado e existência de cláusula lesiva.

262. Em seu derradeiro pronunciamento, a representante do Ministério Público, no entanto, reviu seu posicionamento em relação ao responsável, posicionando-se no sentido do acolhimento das suas razões de justificativa, aduzindo, o seguinte:

"62. Ao revisitar os autos, no tocante ao Senhor Carlos Von Beckerath Gordilho, entendemos por bem modificar nosso entendimento anterior pela rejeição das razões de justificativas desse gestor quanto a ter realizado licitação com projeto deficiente e sem orçamento detalhado. É que, apesar de ele ter ocupado o cargo de Subsecretário da Secretaria Municipal de Promoções e Investimentos (Sempi), órgão municipal responsável pela modelagem técnica e jurídica da licitação do Metrô de Salvador, sua função seria a de coordenar o projeto da Via Náutica (peça 1042, p. 39, do TC-007.162/2006-0), não havendo nos autos quaisquer evidências de que suas atribuições à época estivessem relacionadas à implantação das obras do Metrô.

63. Tal conclusão, vale notar, é coerente com a análise da Unidade Técnica que justificou a desnecessidade de se renovar a citação desse responsável nestes autos: *'analisando-se os elementos presentes nesse processo, e nos processos correlatos (TC 007.162/2006-0, TC 015.407-2007-1 e TC 003. 896-2009-2) não foram encontrados elementos que demonstrassem o nexo de causalidade entre atos do Responsável e o dano causado ao erário pelo processo de formulação e estruturação do modelo de licitação e de contratação utilizado nas obras do Metrô de Salvador [...]'* (peça 494, p. 4).

64. Dito isso, pedimos vênias para divergir das propostas relativas às demais irregularidades. Em prol da uniformização de critérios de análise e da coerência processual, impõe-se concluir que não restam devidamente caracterizadas as condutas omissivas de ambos os gestores quanto a não terem adotado medidas com vistas à correção da falta de orçamento detalhado e dos indícios de sobrepreço durante a execução do contrato, uma vez que tais vícios somente foram apontados pelo TCU em momento posterior ao período em que eles exerceram o cargo de Diretor de Obras.

65. Também entendemos excessiva a apenação desses gestores por não terem adotado providências para rever cláusula contratual de medição e pagamento lesiva à Administração, uma vez que tal regra não chegou a ser implementada na prática.

66. Portanto, ao tempo em que ratificamos o teor do parecer antecedente desta representante do Ministério Público de Contas no tocante ao acolhimento das razões de justificativa dos Senhores Ruy Sérgio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho, Sérgio Luiz da Silva Telles e Janary Teixeira de Castro, pugnamos, pelas razões ora mencionadas, por que sejam acolhidas também as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Carlos Von Beckerath Gordilho."

263. Primeiramente, no que tange ao responsável, verifico que no item 15 da derradeira instrução, cujo excerto foi transcrito retro, houve equívoco da secretaria ao indicar que havia proposição de julgamento pela regularidade das contas do Sr. Carlos Von Beckerath Gordilho, fato esse que teria resultado na não renovação da citação determinada em despacho deste Relator. Em realidade, apenas afastou-se o débito, mantendo-se na primeira instrução proposição de irregularidade das contas e aplicação de sanções.

264. Sem embargo, divirjo do parecer da unidade técnica e acompanho o último pronunciamento do Ministério Público em relação a esse responsável. Como dito, a secretaria não conseguiu demonstrar efetiva conexão entre as condutas do responsável e o dano apontado. Como as audiências também guardaram estreita relação com esses fatos, entendo incabível a aplicação de multa. Notadamente, porque as condutas relativas a ter realizado licitação com as deficiências nos projetos se referiram ao momento de sua atuação na comissão de licitação, quando não tinha poder decisório sobre a elaboração do edital ou do projeto, nem para a cobrança deles no contexto da formulação da contração, ocorrida na modalidade *turn key* e com participação de nível superior em negociações com o BIRD. Já quanto ao segundo conjunto de condutas, relativas a ter-se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades (falta de orçamento detalhado, cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da "parte variável" do contrato SA01 e a indícios de

sobrepreço, todas verificadas por ocasião do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário), entendo que se fazem pertinentes as considerações já apresentadas pelo *Parquet* especializado quanto a outros responsáveis.

265. Nesse sentido, colocam-se favoravelmente a esse responsável as seguintes considerações constantes do parecer da representante do Ministério Público já externados em seu primeiro pronunciamento:

"41. A propósito da omissão em adotar medidas para corrigir a ausência de orçamento detalhado do Contrato SA-01 em andamento, entendeu-se que tal falha, por ser oriunda da formatação original da contratação, não poderia ensejar a responsabilização dos gestores que deram continuidade à execução contratual eivada dessa irregularidade.

42. No tocante à omissão em adotar medidas para corrigir os indícios de sobrepreço apontados, entendeu-se que, apesar de a Corte de Contas tê-los suscitado ainda durante os períodos de gestão dos aludidos responsáveis, a ausência de decisão definitiva do TCU quanto a essa questão, naquele interregno, inviabilizava a configuração de conduta omissiva desses agentes e a subsequente imputação de responsabilidade pelos débitos decorrentes da reprodução da sistemática original de estimativa de preços nos aditivos contratuais firmados pelos aludidos gestores."

266. Ora, o responsável foi diretor de obras no período de 02/05/2000 a 25/02/2003 e essas irregularidades já constavam da formatação original, vez que o contrato havia sido assinado em 1º/10/1999, anteriormente à gestão do responsável à frente da secretaria de obras. A lógica desenvolvida ao longo das análises, portanto, é a mesma para o responsável.

267. Igualmente, já constava da formatação original a cláusula lesiva ao interesse público no tocante à medição e pagamento da parte variável do Contrato SA-01, de maneira que a responsabilidade maior por essa cláusula com potencial de geração de dano ao erário deveria recair sobre os gestores da época da contratação. Além do mais, quanto ao Sr. Carlos Von Beckerath Gordilho a audiência por ter se omitido quanto à correção tempestiva de irregularidades observadas no Acórdão 2.873/2008, em especial quanto à existência de cláusula abusiva e lesiva ao interesse público no que tange à medição e ao pagamento da "parte variável" do contrato SA01 é fato que, a meu ver, não lhe traz maiores consequências. Isso porque, conforme consignou o Ministério Público em seu primeiro parecer exarado nos autos, a sistemática de pagamento com base nessa cláusula chegou a ser implementada, conforme trecho de seu parecer já reproduzido por este Relator.

268. Assim, quanto às alegações de defesa, entendo que devam ser acolhidas e também acolhidas parcialmente as razões de justificativa do responsável, excluindo-se o mesmo da relação processual.

269. Quanto à empresa **Noronha Engenharia S/A**., a citação se deu por força do subitem 9.1.14 do Acórdão 3.239/2012 – Plenário, em razão de, como Supervisora das obras do Metrô de Salvador por meio dos Contratos SA-04, 02/04, haver elaborado estudos orçamentários e propor preços referenciais acima dos praticados no mercado para a formalização das Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00, CO-H-027/00, CO-H-032/00 e CO-H-053/00.

270. Tendo em vista que restou prejudicada a análise dos sobrepreços para os itens novos dos aditivos, o que afastou a responsabilidade pelo dano, propôs a unidade técnica a aplicação de multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992.

271. Ao revés, o posicionamento do Ministério Público, em seu primeiro parecer exarado sobre o mérito, foi no sentido de que, acatada a defesa do Senhor Janary Teixeira de Castro no tocante ao débito, restaria prejudicada a proposta de apenação da empresa supervisora.

272. Todavia, em derradeira manifestação, a unidade técnica, pedindo vênias ao raciocínio do *Parquet* especializado, entende cabível responsabilização da empresa supervisora. Em sua conclusão final registrou que:

"132. Analisadas as alegações apresentadas pela responsável Noronha Engenharia S/A e o posicionamento proposto pelo d. Parquet, mantém-se a conclusão pelo acatamento parcial das suas

alegações, ficando sua responsabilidade pelo dano ao erário causado restrita apenas a eventual sobrepreço nos itens por ela cotados, registrando que, embora claro o dano causado ao erário e clara também a responsabilização desta empresa supervisora pelos efeitos dos preços orçados para itens novos, a determinação do débito de sua responsabilidade quedou-se prejudicada em função da especificidade da conduta e do universo de informações disponibilizadas, razões que não permitem calcular com a necessária segurança e precisão os valores correspondentes aos efeitos causados pelos preços orçados para itens novos referentes às Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00, que foram assinadas ao longo da execução contratual.".

273. Desse modo, alvitra a secretaria sejam acolhidas parcialmente as alegações de defesa e julgadas irregulares suas contas, aplicando-se à empresa Noronha Engenharia S/A a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, conforme consignado no item 277 da última instrução.

274. Dissinto da proposição da SeinfraPortoFerrovia e acompanho o Ministério Público/TCU. Conforme anotado no derradeiro pronunciamento do Ministério Público/TCU, não é possível aplicar-se multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 a empresas contratadas, conforme tem entendido esta Corte de Contas. Diversos são os enunciados a respeito na jurisprudência selecionada deste Tribunal, valendo citar os Acórdãos 491/2017-Plenário e 702/2016 – Plenário, da Relatoria do Min. Augusto Nardes, Acórdão 958/2010 – Plenário e Acórdão 2510/2014-Primeira Câmara, da Relatoria do Min. Subst. Marcos Bemquerer, Acórdão 1.839/2011 - Plenário, sob minha relatoria, e Acórdão 7194/2010, relatado pelo Min. Benjamin Zymler.

275. Logo, uma vez prejudicada a imputação de débito em relação ao aditivo contratual celebrado com o aval da supervisora, como restou assentado na instrução, cabe apenas a exclusão da empresa da relação processual, após o acolhimento parcial das suas alegações de defesa.

276. Também estou de acordo com o pronunciamento do *Parquet* acerca da exclusão da responsabilidade da empresa **Engevix Engenharia S/A**, outra supervisora citada em solidariedade em razão de aditivos celebrados entre a CTS e o Consórcio Metrosal.

277. Referida empresa foi arrolada como responsável solidária por ter laborado no orçamento do 11º Aditivo ao contrato celebrado com o Consórcio Metrosal, no âmbito de suas respectivas obrigações contratuais perante a CTS. A premissa invocada pela Secretaria instrutiva para configurar a aludida responsabilidade foi de que a empresa exerceu atribuições originárias de agente público e, por isso, deve responder pelos danos ao erário decorrentes de sua atuação.

278. A unidade técnica e também o Ministério Público entenderam afastada a responsabilidade do Sr. Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, citado em solidariedade com essa empresa, em recompor os cofres federais, uma vez que o aditivo firmado em sua gestão contou com orçamento detalhado e memória de cálculo dos custos unitários correspondentes, em observância à exigência do Acórdão 1.949/2007 - Plenário, tendo-se adotado as conclusões formuladas por ocasião da prolação do Acórdão 63/2015 – Plenário que vão de encontro à premissa assentada no Acórdão 3.239/2012 – Plenário, de se atribuir responsabilidade pelos prejuízos constatados em aditivos ao Contrato SA-01 aos gestores públicos que os aprovaram, em solidariedade com os gestores responsáveis pelas falhas originais da avença.

279. Nesse sentido, uma vez já acolhidas as razões de justificativa do Senhor Pedro Antônio Dantas Costa Cruz e afastadas suas responsabilidades acerca dos atos irregulares praticados na execução do Contrato SA-01, a condenação desse gestor no âmbito desta Tomada de Contas Especial, como afirmado pelo d. Parquet, pressuporia a revisão do mérito do Acórdão 63/2015 – Plenário, o que não se entendeu cabível dada a inexistência de elementos suficientes para justificar a adoção de providência nesse sentido. Assim, como apontado pelo MP/TCU, como consequência do afastamento da responsabilidade do Sr. Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, deixa de haver agente público responsável por ressarcir o débito apurado no 11º Termo Aditivo.

280. No que tange à empresa supervisora, entretanto, aduz ela que o objeto do contrato celebrado era o de prestação de serviço de fiscalização e de supervisão das obras civis, não havendo obrigação

contratual de elaboração de orçamentos, apenas de seu estudo, conforme peça 695, p. 13-14, ao passo que segundo as conclusões do Ministério Público, não há indícios de que as supervisoras tenham agido em conluio com o consórcio executor para superestimar os valores dos aditivos contratuais ou de que tenham se beneficiado dos pagamentos em valores excessivos, havendo aduzido que:

"54. A ausência de condenação solidária de agente público não inviabiliza a responsabilização de terceiros que tenham concorrido para a consumação do dano aos cofres federais, consoante entendimento jurisprudencial inaugurado pelo Acórdão nº 946/2013-TCU-Plenário.

55. É inarredável a responsabilidade das empresas integrantes do Consórcio Metrosal por restituir aos cofres federais os valores recebidos em excesso pela execução das obras e serviços objeto do Contrato SA-01, inclusive os relativos ao aditivo supramencionado.

56. Em linha distinta, entendemos fragilizada a proposta de condenação da empresa Engevix Engenharia S.A. pelo débito apurado no 11º Termo Aditivo, bem como a proposta de aplicação de multa à empresa Noronha Engenharia S.A., por ter concorrido para o sobrepreço nos itens novos nas Ordens de Alteração CO-H-007/00, CO-H-009/00, CO-H-010/00 e CO-H-027/00 (cuja apuração, como já mencionado, se entendeu prejudicada), conforme passamos a discorrer.

57. Registra-se que ambas as empresas contratadas para a supervisão das obras – Noronha e Engevix – foram responsabilizadas por terem elaborado os orçamentos dos aditivos em questão, no âmbito de suas respectivas obrigações contratuais perante a CTS. A premissa invocada pela Secretaria Instrutiva para configurar a aludida responsabilidade é de que as empresas exerceram atribuições originárias de agente público e, por isso, devem responder pelos danos ao erário decorrentes de sua atuação, com amparo no disposto no art. 1º, inciso I, *in fine*, da Lei nº 8.443/1992.

58. Como regra geral, entendemos cabível a condenação em débito de empresas supervisoras, à luz do art. 16, § 2º, do mesmo diploma legal, que prevê a responsabilidade solidária de *"terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado"*. **Cabe ressalvar, contudo, que a empresa supervisora não atua em substituição ao gestor público, mas em apoio a ele**, subsidiando-o nos trabalhos de assessoramento técnico e acompanhamento e fiscalização da execução contratual, e as atividades por ela desempenhadas são submetidas à aprovação do agente público.

59. **A corresponsabilidade entre gestor público e supervisora deixa de existir caso se demonstre a atuação irregular da supervisora – seja por inobservância do dever de cuidado (negligência, imprudência ou imperícia) no desempenho de suas obrigações contratuais, seja por ação deliberada com vistas ao cometimento do dano –, desde que tal conduta irregular seja de difícil detecção por parte do gestor público. Em outras palavras, comprovado que a supervisora, por culpa ou dolo, induziu o agente público a erro de avaliação, afasta-se a responsabilidade do gestor em face dos prejuízos disso decorrentes, remanescendo apenas a responsabilidade da supervisora.**

60**. Não parece ser esse o caso destes autos. As análises feitas pelas supervisoras acerca dos orçamentos dos aditivos foram aprovadas pelos gestores da CTS. Não há que se falar em erros de difícil identificação pelos agentes públicos no que se refere às premissas e critérios gerais adotados nesses estudos, que prescindem de conhecimentos técnicos inacessíveis ao 'gestor médio' incumbido da implantação de obras públicas. Bem assim, não há indícios de que as supervisoras tenham agido em conluio com o consórcio executor para superestimar os valores dos aditivos contratuais ou de que tenham se beneficiado dos pagamentos em valores excessivos**." (peça 710, p. 6-7, destaquei)

281. Em seu derradeiro pronunciamento constante dos autos a representante do Ministério Público, em reforço às suas considerações anteriores, expôs ainda o seguinte:

"21. Em nossa primeira manifestação regimental nos autos, assinalamos que empresas contratadas para apoiar a administração pública contratante nos trabalhos de assessoramento técnico e acompanhamento e fiscalização da execução contratual não prestam serviços imbuídas do múnus

público inerente à atuação dos servidores da Administração Pública aos quais incumbe o exercício do poder-dever de fiscalizar a execução das obras. Bem assim, as atividades desenvolvidas pelas empresas supervisoras são submetidas a controle e aprovação da Administração Pública, os quais, por sua vez, não constituem atos meramente formais ou chancelatórios.

22. Isso posto, ponderamos que o afastamento da responsabilidade dos gestores públicos, em especial do Diretor-Presidente da CTS, fragiliza a proposta de imputação de responsabilidade à Engevix Engenharia S.A., a menos que reste configurada eventual falha na atuação da supervisora, por inobservância do dever de cuidado (negligência, imprudência ou imperícia) no desempenho de suas obrigações contratuais ou por ação deliberada com vistas à obtenção de vantagem indevida para si ou para outrem, que fosse de difícil detecção por parte dos gestores públicos aos quais incumbia o poder final de decisão. É dizer, subsiste responsabilidade da supervisora pelos prejuízos disso decorrentes, dissociada da responsabilidade dos gestores que aprovaram os estudos técnicos por ela elaborados, apenas no caso de haver evidências de falhas em sua atuação que tenham induzido os agentes públicos a erro de avaliação.

23. Nessa linha de raciocínio, ratificamos as considerações apostas em nosso parecer à peça 710 no sentido de que, ante a ausência de indícios nestes autos de que a supervisora tenha agido em conluio com o consórcio executor para superestimar o valor do aditivo contratual ou de que tenha se beneficiado de alguma maneira dos pagamentos em valores excessivos, bem assim a não caracterização de conduta culposa dessa empresa no desempenho das atividades de apoio técnico à CTS, implicam o afastamento da responsabilidade da Engevix em face do superfaturamento no 11º Termo Aditivo.

24. Especificamente no que toca a eventual conduta culposa da supervisora, cabe trazer à lume alguns apontamentos constantes dos autos do TC-012.624/2008-2, relativo à fiscalização nas obras do Metrô de Salvador por equipe da Secex-BA no âmbito do Fiscobras/2009, que passaram a fazer parte do presente processo por força do item 9.1.1 do Acórdão nº 2.154/2009-TCU-Plenário.

25. Naquela oportunidade, apurou-se que o orçamento elaborado pela Engevix em junho de 2008, a pedido da CTS, tomou por base quantitativos levantados em projeto executivo aprovado e em composições de preços unitários dos serviços obtidas a partir de premissas estabelecidas de comum acordo com a CTS e a CBTU.

26. Além de ser crível a alegação de que as premissas então adotadas na orçamentação teriam sido aprovadas pelas entidades públicas envolvidas na implementação do empreendimento, a nosso ver os parâmetros e valores, em sua maioria, são tecnicamente aderentes ao que seria exigível da orçamentista à época.

27. Segundo consta, os custos dos insumos foram obtidos das tabelas do Sinapi, único sistema referencial de preços para obras públicas estipulado na LDO/2008, e os custos dos itens não constantes dessas tabelas foram definidos por meio de coletas de preço de mercado, procedimento também preconizado naquela lei. Os salários da mão de obra foram os da tabela do Sindicato dos trabalhadores nas Indústrias da Construção de Estradas, Pavimentação e Obras de Terraplenagens, Montagem e Manutenção Industrial do Estado da Bahia, ao qual estavam vinculados os trabalhadores das obras do Metrô de Salvador, e as taxas de encargos sociais e trabalhistas de 123,34% para a mão de obra horista e de 73,67% para mão de obra mensalista eram adequadas.

28. Por outro lado, ainda que haja excesso na taxa de BDI adotada (29,7%), já que a administração local foi orçada como custo direto, esse valor era inferior ao BDI do contrato original (55%) e foi referendado pelos gestores da CTS, a quem cabia o poder de decisão sobre esse parâmetro.

29. Destarte, tendo em conta que a definição de critérios gerais de orçamentação não exige conhecimentos técnicos específicos inacessíveis a gestores incumbidos da implantação de obras públicas, não havendo que se cogitar de erros de difícil percepção quanto a isso, o afastamento da responsabilidade dos gestores públicos, em especial do Senhor Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, Diretor da CTS responsável pela celebração do aditivo em questão, prejudica a manutenção da responsabilidade da supervisora pelo superfaturamento decorrente de excesso de preços no aditivo em

exame, sob pena de se afrontar a equidade e isonomia de tratamento entre jurisdicionados que estão a responder por condutas equivalentes.

30. Releva notar, a bem da verdade, que o sobrepreço apurado pela equipe da Secex-BA na fiscalização de 2006 era decorrente não só de excessos em preços unitários em relação a referências do Sicro 2, Sinapi e Pini, mas também de falhas no levantamento de quantitativos de serviços e de coeficiente de produtividade de mão de obra.

31. Com efeito, esse tipo de falha não é de fácil constatação pelos gestores ocupantes de cargos estratégicos, circunstância que, em tese, poderia ensejar a responsabilização da empresa supervisora por eventual dano disso decorrente sem a solidariedade dos primeiros.

32. Acerca desse ponto, todavia, cabem algumas ponderações. A primeira delas é que as conclusões da equipe de fiscalização da Secex-BA, consignadas no relatório de fiscalização elaborado no bojo do TC-012.624/2009-1 (peça 2, p. 48-54), em que pese tenham sido remetidas para exame de mérito no âmbito desta TCE por força do Acórdão nº 2.154/2009-TCU-Plenário, não foram objeto do devido contraditório nestes autos. Isso porque a citação da Engevix tomou por base superfaturamento apurado em relação ao orçamento elaborado pelo DEC, sendo razoável concluir que a defesa da empresa tenha se pautado em contestar os critérios adotados por esse Departamento para a formação dos preços paradigma, e não os adotados pela equipe da Secex-BA.

33. Bem assim, deve-se lembrar que eventual excedente na estimativa de quantitativos dos serviços, diferentemente do que ocorre no caso de sobrepreço unitário, somente se traduz em superfaturamento caso tenha havido falhas na atuação da fiscalização da implantação desses serviços, culminando no pagamento por serviços não executados.

34. Não obstante, ainda que a Engevix tenha atuado também em apoio à CTS no que se refere à fiscalização das obras, não foi esse o foco da irregularidade atribuída à empresa na citação efetivada nestes autos. Como destacado no item 18 precedente, a conduta irregular imputada à empresa foi a de ter elaborado proposta orçamentária com sobrepreço, que acabou por se consumar em superfaturamento. Não foram apontadas falhas na atuação da Engevix em sua função de apoio à fiscalização e, mais uma vez, à míngua de indícios de atuação deliberada desta empresa com o fito de favorecer a si ou a outrem, não é possível deduzir que erros no levantamento de quantitativos para análise do orçamento tenham sido planejados para concretizar a fraude no momento da medição dos serviços.

35. Assim, sopesando todas essas questões, mantemos a conclusão apresentada no parecer do MPTCU à peça 710 quanto a se afastar a responsabilidade da Engevix pelo superfaturamento apurado no 11º Termo Aditivo ao Contrato SA-01.”

282. Em face de todos esses argumentos, alinho-me ao posicionamento da Procuradora-Geral, entendendo também que se devam acolher parcialmente as alegações de defesa da referida empresa, excluindo sua responsabilidade pelo débito apontado nestes autos, relativo ao 11º Termo Aditivo, o qual restará unicamente sob a responsabilidade do consórcio construtor.

V.5 – Demais responsáveis com proposições uniformes no sentido do acolhimento das justificativas

283. Relativamente às demais audiências, cujo exame ainda restou pendente neste exame, acompanho os pareceres, agora uniformes, no sentido do acolhimento das razões de justificativa dos Srs. Ruy Sérgio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho e Sérgio Luiz da Silva Telles, que atuaram apenas como membros da comissão de licitação, cabendo excluí-los da relação processual.

VI – Retenções cautelares havidas em fases anteriores

284. Por fim, registro que não há informações nestes autos acerca das medidas cautelares adotadas por esta Corte visando resguardar o erário, em que pese haver despachado este processo, com

retorno à SeinfraPortoFerrovia, a fim de que também informasse sobre a situação das retenções cautelares e das garantias prestadas em sua substituição. De toda sorte, a secretaria informa que vêm elas sendo acompanhadas em processo específico de monitoramento, conforme noticiado na última instrução produzida (TC 003.896/2009-2), havendo a Secex/BA realizado recentemente diligência com vistas à atualização das informações relativas às garantias oferecidas pelas empresas integrantes do Consórcio Metrosal.

VII – Conclusão

285. Em conclusão, entendo que as presentes contas se encontram em condições de serem julgadas no mérito pela irregularidade, entendendo este Relator que assiste responsabilidade pelos débitos apontados por parte das empresas integrantes do Consórcio Metrosal, bem como dos Srs. Ivan Carlos Alves Barbosa (Diretor-Presidente da CTS entre 01/07/1999 e 04/01/2005) e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (Presidente da CBTU entre 26/09/1997 e 28/04/2003), os quais deram causa aos prejuízos experimentados na execução das obras com a concretização de cada pagamento realizado futuramente à celebração do contrato, a partir dos valores contratuais superfaturados.

286. Como em razão do acolhimento das alegações de defesa dos agentes públicos solidários ao dano decorrente do 11º Aditivo ao Contrato SA-01, originalmente fixado em R$ 9.904.206,28 pelo Acórdão 3.239/2012 – Plenário, e, na derradeira instrução técnica, reduzido a R$ 3.820.290,83, em valores históricos, houve proposições uniformes no sentido da exclusão de responsabilidade deles, os Srs. Luiz Alfredo Campos Quintanilha e Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, e, assim, em decorrência, como proponho a responsabilização exclusiva das empresas consorciadas, cumpre esclarecer que tal proposição se arrima nos precedentes Acórdãos 946/2013, 1.680/2013, 2.056/2013 e 1.501/2015, da Relatoria do Min. Benjamin Zymler, e 1.217/2014, da Relatoria da Ministra Ana Arraes, todos do Plenário.

287. Por fim, o prejuízo de elevada monta causado ao erário, constatado nas obras do Metrô de Salvador – que segundo levantamento realizado em meu Gabinete, com atualização pelo Sistema Débito, é da ordem de R$ 191 milhões sem os juros de mora ou de R$ 365 milhões, incluindo juros de mora –, revela que os atos praticados pelos responsáveis, como dirigentes da Companhia de Transportes de Salvador e da Companhia Brasileira de Trens Urbanos, constituem-se de extrema gravidade, de modo que estou de acordo com a proposição uniforme dos pareceres no sentido da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa, Diretor-Presidente da CTS. Igualmente, proponho a este Tribunal a aplicação de sanção equivalente ao Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Presidente da CBTU à época, neste ponto divergindo dos pareceres quanto a ser o responsável alcançado pela prescrição da pretensão punitiva, conforme assinalei nos itens 141 a 143 retro.

288. Adicionalmente, proponho que este Tribunal determine as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis, ressalvados os valores porventura objeto de garantias ainda válidas e vigentes, prestadas em atendimento ao disposto no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, reportadas no TC 003.896/2009-2, e passíveis de futura execução, visto que o débito que lhes é imputado é materialmente relevante e pode haver risco de não obtenção do devido ressarcimento aos cofres públicos. Destaco, a propósito, que a jurisprudência do Tribunal (cf. Acórdãos 337/2015, 339/2015, 737/2015, 2.429/2016 – Plenário e 2010/2018, todos do Plenário) adota o entendimento de que, em face de prejuízos consideráveis, cabe solicitar a adoção de tal medida, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU.

289. Ainda conforme decidido no Acórdão 2.429/2016 – TCU – Plenário a solicitação de providências para arresto de bens (art. 61 da Lei 8.443/1992) está condicionada unicamente ao julgamento dos responsáveis em débito, sendo desnecessário aguardar o trânsito em julgado do acórdão condenatório do TCU, uma vez que o arresto tem natureza cautelar e visa garantir a eficácia

de futuro processo de execução, além do que a comprovação do *periculum in* mora nas ações cautelares de arresto de bens promovidas pela AGU prescinde de comprovação de dilapidação do patrimônio para deferimento da medida, sendo suficiente que haja a possibilidade do desfazimento patrimonial, consoante consignado no voto condutor daquela deliberação:

"15. Já com respeito ao segundo aspecto do recurso, o art. 61 da Lei 8.443/1992 atribui ao TCU competência para solicitar aos jurisdicionados que adotem "as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido, quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição". Verifica-se, desse modo, que a solicitação ao jurisdicionado para que seja proposta ação cautelar de arresto está condicionada unicamente ao julgamento dos responsáveis em débito, como, aliás, ocorreu com o julgamento da TCE pela irregularidade, com condenação em débito e aplicação de multa aos responsáveis.

16. A respeito dessa medida, cabe trazer à colação entendimento da Advocacia-Geral da União – AGU, acolhido por esta Corte quando da apreciação do acórdão 1.451/2015 – Plenário, de que, nos termos do artigo 814 do CPC, o 'deferimento da medida cautelar de arresto impõe a conjugação de dois pressupostos: a prova literal de dívida líquida e certa, *fumus boni iuris*, e a prova documental ou justificação do *periculum in mora* (art. 813 do CPC). Quanto ao primeiro requisito, o parágrafo único do mencionado artigo 814 determina que equipara-se à prova literal da dívida líquida e certa a *"**sentença**, líquida ou ilíquida, **pendente de recurso**, condenando o devedor ao pagamento de dinheiro ou de prestação que em dinheiro possa converter-se'.*

17. Em síntese, esclareceu a AGU, com fundamento na doutrina e na jurisprudência, que, na concessão da cautelar nas ações de arresto: i) a simples probabilidade da existência da obrigação é suficiente para caracterizar o requisito do *fumus boni iuris*; ii) e a comprovação do *periculum in mora* prescinde de "comprovação de dilapidação do patrimônio para deferimento da medida". Para essa finalidade, é suficiente que haja a possibilidade do desfazimento patrimonial.

18. Após fazer outras considerações, concluiu-se naquela oportunidade que a presunção de *periculum in mora* "está calcada nas seguintes premissas: **(i)** há grande probabilidade de o autor da demanda ter razão; **(ii)** o bem tutelado possui grande relevância social, e a gravidade dos fatos e o montante do prejuízo gerado ao Erário são suficientes para configurar o perigo de dano; **(iii)** há uma presunção em favor da sociedade".

19. Como restou demonstrado quando do julgamento da TCE, a probabilidade de que os responsáveis venham a ser condenados de forma definitiva é bastante significativa; é indiscutível a relevância social do bem tutelado e a gravidade dos fatos apurados, uma vez que atingiram inúmeros segmentos da sociedade brasileira, com os privilégios concedidos a uma instituição financeira em detrimento do interesse e das finanças públicas; e o montante do débito, com os acréscimos legais, de cerca de R$ 4,38 bilhões, é extremamente significativo.

20. Importa trazer à colação, ainda, o entendimento da AGU, da mesma forma acolhido pelo TCU, nos termos do acórdão 1.451/2015 - Plenário, a respeito da determinação do art. 806 do Código de Processo Civil de que "cabe à parte propor a ação, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data da efetivação da medida cautelar, quando esta for concedida em procedimento preparatório".

21. Demonstrou a AGU, com fundamento na doutrina e na jurisprudência, que o Judiciário tem acolhido o entendimento de que o julgamento do processo no TCU constitui razão suficiente para a manutenção da medida cautelar de arresto. É desnecessário, inclusive, que tenha ocorrido o trânsito em julgado do julgamento nesta Corte.

22. Como explicitado naquela oportunidade, "caso se entenda que a Corte de Contas somente pode solicitar **a propositura de arresto após o trânsito em julgado da decisão, estar-se-á esvaziando absolutamente o propósito pensado pelo legislador ao inserir o art. 61 na Lei Orgânica do TCU".**

(...)"

290. Dessarte, ressalvados os montantes porventura salvaguardados mediante garantia prestada, vigente e em condições de ser futuramente executada para recomposição parcial ou integral das dívidas constituídas mediante acórdão deste Tribunal, entendo que se devam adotar providências no sentido do arresto dos bens tantos quantos bastantes para garantir a recomposição dos cofres públicos pelos prejuízos objeto da condenação.

291. Não poderia deixar de agradecer e louvar o gigantesco (literalmente) e primoroso trabalho realizado pelos muitos técnicos desta Corte no presente processo, desde a Secex/BA à antiga Secob e as atual SeinfraFerrovia, de modo especial o diretor Maurício Ferreira Wanderley e os assessores Sérgio Túlio Tarbes de Carvalho e Júnio Gonçalves Queiroz.

292. Exalto ainda as contribuições valiosas do parecer da Procuradora-Geral junto a essa Corte, dra. Cristina Machado da Costa e Silva, que ponderaram e deram consistência à proposta ora formulada.

293. Por fim, gostaria de ressaltar que a construção dessa primeira parte do metrô de Salvador está concluída, em funcionamento, servindo à população de Salvador. Esse me parece o fato mais relevante desse processo. O Tribunal fez o seu trabalho, impôs, observando as leis, as medidas constringentes necessárias, apurou responsabilidades e danos e, agora, tem à mesa proposta de mérito consolidando-os, em reparação ao erário. E, ouso dizer, por causa também desse trabalho a obra seguiu e pôde ser concluída.

IX - Petição e Memoriais

294. Estando os autos pautados para a presente sessão de julgamento, a empresa Siemens AG apresentou petição alegando que, a despeito da determinação deste Relator, não haveria recebido cópia de todos os elementos referentes aos itens não digitalizáveis atinentes à peça 54 dos autos. Alega que não haveria localizado no material recebido da SeinfraFerrovia as medições 130, 136, 143, 144 e 145, as quais teriam sido expressamente mencionadas nas tabelas 1 a 37 elaboradas pela unidade técnica, pelo que requer que o processo seja retirado da pauta de julgamento. Além disso, informa a apresentação de memoriais com um apanhado dos seus principais argumentos de defesa e requer, subsidiariamente, que sejam acolhidos os pedidos constantes dos memoriais e de suas alegações de defesa, bem como que seja determinado à Unidade Técnica que individualize e segregue as atividades que teriam sido executadas, medidas, faturadas e recebidas pelas Siemens AG, com a imputação de sobrepreço e beneficiários.

295. Importa destacar que, após alegação da empresa Siemens AG de que não teria recebido cópia dos itens não digitalizáveis atinentes à peça 54 dos autos, retirei o presente processo da pauta de julgamento da sessão plenária do dia 28/11/2018 e determinei à SeinfraFerrovia que fornecesse esses elementos à empresa, destacando que o Consórcio Metrosal (do qual faz parte a Siemens AG) já havia recebido cópia dos CDs em 18/12/2012 e que o novo pedido da empresa fora apresentado após o término da etapa de instrução dos autos (peça 843).

296. Após o cumprimento do referido despacho pela SeinfraFerrovia, o advogado da Siemens AG atestou expressamente que recebeu a cópia dos 7 CDs vinculados à peça 54 dos autos (peça 846).

297. Confrontado com a petição ora apresentada pela empresa, meu Gabinete solicitou esclarecimentos à SeinfraFerrovia, que informou:

a) as medições 130 e 136 estão no diretório atinente ao CD 2 entregue à empresa; e

b) as medições 143, 144 e 145 não faze parte dos itens não digitalizáveis atinentes à peça 54 dos autos (requeridos pela empresa), uma vez que constaram de uma peça complementar dos autos (peça 55).

298. Além dessas informações, vale destacar:

a) o Consórcio Metrosal, do qual faz parte a empresa Siemens AG, solicitou e obteve em 18/12/2012 os itens não digitalizáveis relativos tanto à peça 54 quanto os relativos à peça 55 dos autos, conforme recibo constante da peça 127;

b) consoante se verifica dos autos (peça 836), o advogado Antônio Henrique Monteiro ao requerer, em 31/10/2018, cópia integral de todo o conteúdo não digitalizado do processo, confirmou em seguida, nessa mesma data, que recebeu as cópias solicitadas, para somente 28 dias depois, quando o processo estava já incluso em pauta de julgamento da semana passada, alegar por meio de memorial e não em petição nos autos, juntamente com os demais advogados do referido escritório, a ausência de acesso ao conteúdo dos CDs atinentes à peça 54, e, no presente momento, informar a não localização de medições constantes de itens não digitalizáveis atinentes a outra peça do processo (peça 55).

299. Dessa forma, não há razão para a retirada do processo de pauta uma vez que o direito de defesa dos responsáveis foi amplamente homenageado nestes autos e que os sucessivos pleitos da Siemens AG após o processo ser incluído nas pautas de julgamento (portanto após o término da etapa de instrução) possuem o caráter meramente protelatório.

300. Observo, ainda, que, conforme sustentado no presente Voto (itens 187 a 197), a responsabilidade da Siemens AG pelo débito apurado nos autos decorre de suas obrigações assumidas na condição de integrante do Consórcio Metrosal.

301. Além dessa petição, meu Gabinete obteve acesso aos memoriais apresentados pela Siemens AG que, conforme informado na petição acima referida, trazem um apanhado de seus principais argumentos de defesa, bem como aos memoriais apresentados em conjunto pelas empresas Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez. Nenhum desses memoriais trazem elementos capazes de alterar as conclusões do presente Voto.

302. No tocante à empresa Siemens AG, os memoriais buscam, em essência, afastar a responsabilidade direta da empresa pelo dano apurado nos autos. Quanto a isso, remeto novamente à análise constante dos itens 187 a 197 deste Voto.

303. No que tange aos memoriais das empresas Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, destaco, em especial, o argumento de que haveria uma incorreção no cálculo do débito em razão da aplicação indistinta do sobrepreço médio apurado de 21,98% sobre os valores dos reajustes contratuais, os quais sofreriam variações não lineares em relação a cada frente de serviço.

304. De início, é preciso destacar que as empresas tiveram a oportunidade de realizar esse questionamento antes do fim da etapa de instrução dos autos, e não o fizeram. Observo que foi concedida uma ampla fase de contraditório nestes autos, conforme reconhecido pelo Consórcio, e que esse método de cálculo do sobrepreço vem sendo aplicado em instruções anteriores da SeinfraFerrovia.

305. Além disso, é preciso destacar que, conforme asseverado pela SeinfraFerrovia em seus esclarecimentos prestados a meu Gabinete, o cálculo do débito apurado nos presentes autos observou o Método da Limitação do Preço Global (MLPG) e segue a jurisprudência desta Casa para casos da espécie, a exemplo dos Acórdãos 2510/2016-Plenário (de minha relatoria), 2307/2017-Plenário (relator o Ministro Augusto Nardes), 1727/2018-1ª Câmara (relator o Ministro Benjamin Zymler) e 2729/2018-Plenário (relatora a Ministra Ana Arraes).

306. Prosseguindo nas considerações constantes dos memoriais apresentados pelas empresa Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, entendo que não deva ser acolhido o pedido das empresas para que os juros sobre o débito sejam calculados somente a contar da citação. Os próprios precedentes invocados (Acórdão 2850/2016-Plenário – Rel. Ministro Vital do Rêgo – e Acórdão 1566/2018-Plenário – Rel. Ministro José Múcio Monteiro) indicam ser medida de caráter excepcional.

307. Tampouco entendo que possa ser caracterizada boa-fé das empresas capaz de sustentar o pedido de não aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992. E quanto a alegação de prescrição, remeto aos itens 111 a 149 deste Voto.

Ante o exposto, com as considerações que fiz retro, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

1. Processo nº TC 002.588/2009-0.

1.1. Apensos: 021.064/2013-0; 007.162/2006-0; 005.509/2015-7; 029.159/2017-2; 013.257/2017-0; 007.983/2015-8; 034.626/2017-4; 034.580/2017-4; 034.422/2017-0

2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial.

3. Responsáveis: Consórcio Construtor Metrosal (03.756.037/0001-32); Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A) (17.262.213/0001-94); Construções e Comércio Camargo Correa S/A (61.522.512/0001-02); Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG) (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã); Carlos Von Beckerath Gordilho (002.366.915-20); Engevix Engenharia e Projetos S/A (00.103.582/0001-31); Flávio Mota Monteiro (635.036.208-00); Ivan Carlos Alves Barbosa (033.422.635-04); Janary Teixeira de Castro (163.535.875-20); João Luiz da Silva Dias (011.089.806-00); José Geraldo Araujo Teixeira (048.282.245-72); Luiz Alfredo Campos Quintanilha (341.754.907-87); Luiz Fernando Tavares Vilar (020.645.705-78); Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (110.627.386-91); Luiz Roberto Castilho de Souza (307.616.707-34); Nestor Duarte Guimarães Neto (110.289.805-82); Noronha Engenharia S/A (33.451.311/0010-17); Paulo Antônio Santos Macedo (018.163.145-87); Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (113.611.405-00); Siemens Ltda. (44.013.159/0001-16); Nestor Duarte Guimarães Neto (CPF 110.289.805-82), Pedro Antônio Dantas Costa Cruz (CPF 113.611.405-00); Ruy Sergio Nonato Marques (CPF 037.221.635-87), Alberto de Figueiredo Nunes Filho (CPF 312.700.777-91), e Sérgio Luiz da Silva Telles (CPF 537.023.017-04).

4. Órgãos/Entidades: Companhia Brasileira de Trens Urbanos; Companhia de Transportes de Salvador.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária.

8. Representação legal:

8.1. Antônio Henrique Monteiro (222808/OAB-SP) e outros, representando Siemens Ltda.;

8.2. Guilherme Henrique Magaldi Netto (4.110/OAB-DF), João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073) e outros, representando Consorcio Construtor Metrosal;

8.3. Marina Oliveira Rodrigues (17158/OAB-DF), Aline Daiana de Freitas Bezerra (OAB/SP 354.427), André Fonseca Roller (OAB/DF 20.742) e outros, representando Engevix Engenharia e Projetos S/A;

8.4. Raquel Cristine Mendes Ramos e outros, representando Companhia Brasileira de Trens Urbanos;

8.5. Cristiana Muraro Fracari (48.254/OAB-DF) e outros, representando Pedro Antônio Dantas Costa Cruz;

8.6. César Almeida Pereira (36.386/OAB-DF) e outros, representando Luiz Otávio Ziza Mota Valadares;

8.7. Aldo da Silva Peixoto, representando Noronha Engenharia S/A;

8.8. Marcelo Muriel (OAB/SP 83.931), Fernando Médici Júnior (OAB/SP 186.411), Mírian Lavocat (OAB/DF 19.524) e outros, representando Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG) (pessoa jurídica constituída nos termos da legislação alemã).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por determinação constante do Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 007.162/2006-0 (relatório de auditoria apenso a estes autos), com o objetivo de apurar os pagamentos indevidos ocorridos no âmbito do Contrato SA-01, bem como de identificar os respectivos responsáveis por sobrepreços e superfaturamento nas obras de construção do Metrô de Salvador/BA,

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

9.1. acolher parcial ou integralmente as alegações de defesa e/ou as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Srs. João Luiz da Silva Dias, José Geraldo Araújo Teixeira, Luiz Roberto Castilho de Souza, Luiz Alfredo Campos Quintanilha, Flávio Mota Monteiro, Luiz Fernando Tavares Vilar, Paulo Antônio Santos Macedo, Nestor Duarte Guimarães Neto, Pedro Antônio Dantas Costa Cruz, Ruy Sérgio Nonato Marques, Alberto de Figueiredo Nunes Filho, Sérgio Luiz da Silva Telles, Janary Teixeira de Castro, Carlos Von Beckerath Gordilho, Noronha Engenharia S/A e Engevix Engenharia e Projetos S/A, excluindo-os da relação processual;

9.2. julgar irregulares as contas dos responsáveis Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa (então Diretor-Presidente da Companhia de Transportes de Salvador - CTS), Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (então Presidente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU), Consórcio Construtor Metrosal, e das empresas que o compõem, Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A), Construções e Comércio Camargo Correa S/A e Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e § 2º, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, e condená-los solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data dos efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.1. Consórcio Construtor Metrosal, as empresas que o compõem, pessoas jurídicas Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A), Construções e Comércio Camargo Correa S/A e Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG), e Srs. Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, solidariamente pelas quantias abaixo indicadas, com respectiva data de ocorrência:

Tabela 1	
Mobilização (1.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
15/03/2002	260.151,45
17/07/2000	74.187,34
21/08/2000	33.284,53
30/08/2000	4.593,57
30/08/2000	2.836,47
05/09/2000	3.162,78
14/09/2000	3.203,56
02/10/2000	15.254,03
02/10/2000	20.409,04
14/05/2001	44.053,14
14/05/2001	29.214,04
14/05/2001	8.847,20
14/05/2001	836,90
16/05/2001	14.564,82
16/05/2001	4.121,19
16/07/2001	337,57
09/08/2001	3.530,93
28/09/2001	71.194,69
25/10/2001	70.766,26

Tabela 1	
Mobilização (1.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
TOTAL HISTÓRICO	664.549,51

Tabela 2	
Canteiro de Obras (1.2)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
15/03/2002	24.200,85
17/07/2000	113.840,96
21/08/2000	13.429,17
30/08/2000	134.250,79
30/08/2000	64.812,68
05/09/2000	38.086,58
14/09/2000	46.736,17
02/10/2000	21.228,74
02/10/2000	39.514,54
14/05/2001	316.426,85
14/05/2001	210.741,86
14/05/2001	208.617,58
28/09/2001	97.652,47
25/10/2001	129.946,31
23/11/2001	179.715,82
27/12/2001	62.812,33
29/04/2003	124.759,66
14/07/2003	-82.390,95
05/07/2005	0,01
TOTAL HISTÓRICO	1.744.382,42

Tabela 3	
Demolições (1.3)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
14/09/2000	35.914,91
02/10/2000	3.369,66
14/05/2001	29.989,94
14/05/2001	21.322,43
14/05/2001	62.656,89
16/05/2001	15.444,26
16/05/2001	4.914,08
28/09/2001	51.615,25
25/10/2001	325.244,86
23/11/2001	282.281,32
14/01/2002	108.873,75
29/04/2003	554,20
05/07/2005	0,01
TOTAL HISTÓRICO	942.181,56

Tabela 4	
Via em Superfície (2.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
16/05/2001	13.049,79
16/09/2003	3.020,04
29/12/2003	47.615,77
29/12/2003	70.986,86
26/04/2004	86.442,93
26/05/2004	39.013,58
22/06/2004	10.676,70
31/08/2004	8.298,30
30/09/2004	7.261,01
26/01/2004	1.123,73
22/12/2004	57.427,68
22/12/2004	85.978,32
02/03/2005	140.571,81
08/04/2005	11.200,20
25/05/2005	4.686,63
05/07/2005	18.409,52
31/08/2005	6.481,02
23/03/2007	24.737,14
06/06/2007	16.297,75
06/06/2007	-248,40
14/11/2007	11.739,99
11/03/2008	786,16
12/09/2008	65.891,99
TOTAL HISTÓRICO	731.448,52

Tabela 5	
Via em Elevado Fonte Nova (3.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
09/08/2001	73.089,18
28/09/2001	49.768,78
25/10/2001	41.773,37
23/11/2001	299.469,36
27/12/2001	356.106,72
14/01/2002	196.561,16
10/10/2002	26.571,98
13/12/2002	13.087,75
08/01/2003	12.168,84
29/04/2003	524.461,17
29/04/2003	13.046,72
14/07/2003	3.318,78
29/12/2003	5.598,12
26/04/2004	3.551,05
27/07/2004	13.721,72

Tabela 5	
Via em Elevado Fonte Nova (3.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
31/08/2004	57.766,63
30/09/2004	79.556,63
26/01/2004	51.774,67
29/11/2004	32.336,31
22/12/2004	8.684,41
22/12/2004	14.895,29
05/07/2005	-0,01
28/04/2006	2.254,93
31/05/2006	6.411,83
31/08/2006	10.832,24
04/09/2006	2.121,57
19/01/2007	795,59
23/02/2007	2.223,57
23/03/2007	3.671,95
06/06/2007	7.527,49
06/06/2007	4.406,34
26/06/2007	15.462,97
02/08/2007	2.833,34
27/09/2007	6.233,34
28/01/2009	430,25
31/07/2008	2.350,62
18/11/2008	1.380,79
12/05/2009	445,42
21/07/2009	311,79
27/08/2009	263,30
TOTAL HISTÓRICO	1.947.265,96

Tabela 6	
Via em Elevado Bonocô (3.2 +ADT)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
09/08/2001	123.773,29
25/10/2001	62.582,86
23/11/2001	485.504,12
27/12/2001	379.660,09
14/01/2002	636.125,97
10/10/2002	71.389,68
13/12/2002	121.820,43
11/10/2002	474.272,40
13/12/2002	241.729,05
14/07/2003	2.356,86
27/08/2003	9.729,60
16/09/2003	46.049,39
16/09/2003	11.421,70
29/12/2003	9.540,31
29/12/2003	34.241,81

Tabela 6	
Via em Elevado Bonocô (3.2 +ADT)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
26/04/2004	121.887,39
26/05/2004	43.258,58
22/06/2004	21.977,72
27/07/2004	61.379,64
31/08/2004	7.093,44
30/09/2004	32.623,70
26/01/2004	26.325,22
29/11/2004	22.839,65
22/12/2004	2.629,46
22/12/2004	672,65
23/03/2007	23.318,54
06/06/2007	9.741,97
26/06/2007	17.411,17
02/08/2007	163.977,86
12/09/2007	248,79
27/09/2007	6.717,38
28/01/2009	426,50
18/11/2008	9.881,22
12/05/2009	1.923,45
21/08/2009	452,57
03/06/2009	3.243,45
03/06/2009	829,72
21/07/2009	867,43
21/07/2009	3.469,74
21/07/2009	150,86
21/07/2009	4.601,18
27/08/2009	162,14
22/09/2009	810,70
01/07/2010	0,01
TOTAL HISTÓRICO	3.299.119,69

Tabela 7	
Via em Elevado Acesso Norte 1 (3.3)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
14/05/2001	24.593,07
14/05/2001	128.537,47
14/05/2001	240.444,52
16/05/2001	217.555,52
16/05/2001	14.661,25
16/05/2001	146.161,06
16/07/2001	15.736,12
16/07/2001	16.950,73
09/08/2001	171.676,98
24/08/2001	276.984,22
28/09/2001	228.447,69

Tabela 7	
Via em Elevado Acesso Norte 1 (3.3)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
25/10/2001	206.452,28
23/11/2001	75.140,08
27/12/2001	453.962,66
14/01/2002	2.255,94
10/10/2002	30.073,93
13/12/2002	23.091,79
11/10/2002	39.907,88
13/12/2002	5.353,10
29/04/2003	21.987,37
29/12/2003	87.436,81
26/04/2004	1.758,19
29/11/2004	3.385,44
22/12/2004	-10.758,19
22/12/2004	3.385,44
08/04/2005	601,86
25/05/2005	4.363,46
19/01/2007	3.173,43
19/01/2007	113,34
23/02/2007	27.512,48
23/03/2007	-1.870,06
06/06/2007	1.246,71
06/06/2007	481,68
26/06/2007	11.333,67
02/08/2007	12.039,30
12/09/2007	1.340,94
27/09/2007	1.428,39
14/11/2007	11.806,10
12/09/2008	2.165,31
12/05/2009	649,59
21/08/2009	3.866,63
TOTAL HISTÓRICO	2.505.434,18

Tabela 8	
Via em Elevado Acesso Norte 2 (3.4)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
14/05/2001	138.480,95
16/05/2001	28.804,38
16/05/2001	22.169,41
16/05/2001	52.715,93
16/07/2001	28.557,76
16/07/2001	73.884,34
09/08/2001	126.724,14
24/08/2001	70.779,30
28/09/2001	198.575,37
25/10/2001	275.801,44

Tabela 8	
Via em Elevado Acesso Norte 2 (3.4)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
23/11/2001	81.342,90
27/12/2001	57.381,00
14/01/2002	9.574,35
10/10/2002	237.459,70
10/10/2002	6.884,27
13/12/2002	2.227,26
11/10/2002	7.073,44
13/12/2002	1.175,73
29/12/2003	52.437,74
26/04/2004	2.008,82
26/01/2004	434,08
29/11/2004	4.099,64
22/12/2004	-4.099,64
08/04/2005	4.437,26
25/05/2005	723,47
05/07/2005	5.691,27
19/01/2007	1.616,68
19/01/2007	417,80
19/01/2007	181,65
23/02/2007	3.651,16
23/03/2007	2.270,62
26/06/2007	7.265,98
02/08/2007	7.008,20
12/09/2007	1.046,56
27/09/2007	1.214,76
14/11/2007	10.129,18
12/05/2009	436,28
21/08/2009	793,24
TOTAL HISTÓRICO	1.521.376,42

Tabela 9	
Via em Elevado Retiro (3.5)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
28/09/2001	19.863,42
25/10/2001	20.241,77
23/11/2001	72.359,60
27/12/2001	59.520,90
08/01/2003	229.070,56
29/04/2003	8.624,57
29/04/2003	136.330,49
16/09/2003	51,95
26/01/2004	1.775,79
29/11/2004	-25.632,04
08/04/2005	4.532,92
TOTAL	526.739,93

HISTÓRICO	

Tabela 10	
Via em Elevado Bahema (3.6)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
28/09/2001	45.440,89
25/10/2001	71.577,49
23/11/2001	68.851,15
27/12/2001	38.472,02
10/10/2002	9.825,53
10/10/2002	3,23
08/01/2003	118.042,17
29/04/2003	23.787,89
29/11/2004	-18.170,04
22/12/2004	-714,40
08/04/2005	5.774,96
TOTAL HISTÓRICO	362.890,89

Tabela 11	
Via em Elevado BR-324 (3.7)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
14/05/2001	89.928,00
14/05/2001	134.763,69
14/05/2001	83.292,47
16/05/2001	126.229,95
16/05/2001	30.611,45
16/05/2001	87.148,68
16/07/2001	31.566,48
16/07/2001	39.064,91
09/08/2001	61.321,19
24/08/2001	141.238,17
28/09/2001	184.039,79
25/10/2001	297.398,44
23/11/2001	161.278,48
27/12/2001	324.359,98
14/01/2002	347.904,20
10/10/2002	95.207,13
10/10/2002	19,24
13/12/2002	56.314,93
11/10/2002	46.331,05
13/12/2002	9.009,99
08/01/2003	7.237,58
29/04/2003	-11.749,18
29/04/2003	2.020,71
14/07/2003	11.749,18
26/01/2004	481,11
29/11/2004	-2.555,90

Tabela 11	
Via em Elevado BR-324 (3.7)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
22/12/2004	17.159,62
08/04/2005	20.754,58
25/05/2005	103.084,65
05/07/2005	66.239,13
TOTAL HISTÓRICO	2.561.449,7

Tabela 12	
Via em Elevado Juá 1 (3.8)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
16/05/2001	4.567,04
16/05/2001	11.307,78
16/05/2001	53.958,30
16/07/2001	32.995,25
16/07/2001	66.867,69
09/08/2001	75.503,95
24/08/2001	25.732,21
28/09/2001	154.100,11
25/10/2001	119.768,78
23/11/2001	20.097,18
27/12/2001	138.465,08
14/01/2002	26.868,63
10/10/2002	18.614,05
10/10/2002	5,79
29/04/2003	3.928,16
29/11/2004	-27.592,50
22/12/2004	-2.880,55
02/03/2005	11.876,22
08/04/2005	3.878,28
25/05/2005	6.773,91
05/07/2005	11.847,05
TOTAL HISTÓRICO	756.682,41

Tabela 13	
Via em Elevado Juá 2 (3.9)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
09/08/2001	5.664,44
24/08/2001	47.848,83
28/09/2001	112.170,84
25/10/2001	95.599,87
23/11/2001	27.538,76

Tabela 13	
Via em Elevado Juá 2 (3.9)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
27/12/2001	126.749,08
14/01/2002	89.300,27
10/10/2002	509,13
10/10/2002	5,22
13/12/2002	66.265,36
11/10/2002	38.882,92
13/12/2002	57.365,31
08/01/2003	32,27
29/04/2003	1.348,08
14/07/2003	2.868,26
29/11/2004	-33.213,73
22/12/2004	-2.467,00
22/12/2004	5.441,90
02/03/2005	51.211,00
08/04/2005	29.310,98
TOTAL HISTÓRICO	722.431,79

Tabela 14	
Tabela 15	
Via Subterrânea (4.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
05/10/2000	56.063,73
02/10/2000	24.054,14
03/10/2000	142.275,99
17/03/2001	144.636,99
14/05/2001	38.513,84
14/05/2001	203.907,64
14/06/2001	35.490,38
14/06/2001	35.196,87
16/07/2001	35.393,46
16/07/2001	83.342,26
09/08/2001	213.569,74
24/08/2001	212.224,20
29/09/2001	154.678,40
29/10/2001	163.703,96
14/11/2001	205.745,99
27/02/2003	36.458,78
14/01/2004	239.726,46
29/04/2004	47.065,12
29/04/2004	46.567,02
29/04/2004	20.602,57
04/03/2005	35.460,26
08/04/2005	294,19
16/09/2005	21.057,30
16/09/2003	305.983,14
27/10/2003	262.281,20
TOTAL HISTÓRICO	2.450.783,47

29/12/2003	235.537,22
31/08/2004	75.261,62
30/09/2004	148.565,78
26/01/2004	267.905,44
29/11/2004	230.386,21
22/12/2004	204.385,03
22/12/2004	177.075,80
02/03/2005	259.729,56
08/04/2005	301.878,73
25/05/2005	107.230,67
05/07/2005	113.392,04
12/07/2005	71.874,57
29/07/2005	4.087,44
31/05/2006	30.547,79
07/07/2006	212.190,14
31/08/2006	223.499,86
16/10/2006	25.674,57
19/01/2007	66.257,87
19/01/2007	32.284,66
19/01/2007	27.033,18
23/02/2007	19.483,20
23/03/2007	14.605,74
06/06/2007	21.933,31
06/06/2007	23.113,77
26/06/2007	41.209,91
02/08/2007	19.866,21
12/09/2007	6.467,04
27/09/2007	31.428,55
14/11/2007	140.026,17
28/01/2009	119.989,50
11/03/2008	41.910,08
25/06/2008	32.279,35
31/07/2008	8.534,26
31/07/2008	119.388,89
12/09/2008	71.256,21
12/09/2008	80.419,02
18/11/2008	76.948,05
12/05/2009	796,16
21/08/2009	2.919,25
03/06/2009	272,37
03/06/2009	439,98
21/07/2009	1.641,20
21/07/2009	20,95
21/07/2009	439,98
27/08/2009	1.634,22
22/09/2009	1.822,78
01/07/2010	377,13
21/07/2010	460,93
30/07/2010	691,40
TOTAL HISTÓRICO	7.707.075,94

Tabela 16	
Via Permanente Superestrutura (5.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
29/04/2003	323.866,54
29/04/2003	3.763,83
29/04/2003	31.114,11
14/07/2003	255.605,44
27/08/2003	257.598,46
16/09/2003	238.704,59
16/09/2003	234.658,75
29/12/2003	144.298,07
26/04/2004	267.244,17
26/05/2004	44.081,51
31/08/2004	354.561,07
30/09/2004	356.411,60
26/01/2004	326.803,16
29/11/2004	370.845,71
22/12/2004	79.942,79
05/07/2005	-89,34
18/11/2008	234.236,63
12/05/2009	2.162,18
21/08/2009	1.153,16
03/06/2009	4.324,37
03/06/2009	13.982,13
21/07/2009	22.919,15
21/07/2009	53.766,31
21/07/2009	26.234,50
21/07/2009	31.567,89
27/08/2009	44.550,66
22/09/2009	18.601,85
01/07/2010	83.317,55
21/07/2010	-19.383,44
30/07/2010	22.978,76
05/08/2010	2.032,14
12/08/2010	31.107,30
06/08/2010	57.994,01
01/11/2011	8.247,98
07/12/2011	7.762,80
07/12/2011	10.857,15
07/12/2011	1.187,50
28/12/2011	169,64
28/12/2011	73.116,10
28/12/2011	24.598,22
TOTAL HISTÓRICO	4.046.895

Tabela 17	
Estação Lapa (6.1+ADT)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)

Tabela 17	
Estação Lapa (6.1+ADT)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
27/12/2001	20.782,86
14/01/2002	70.968,27
10/10/2002	97.122,68
10/10/2002	9.668,47
13/12/2002	59.020,78
11/10/2002	49.066,15
13/12/2002	18.070,37
08/01/2003	25.739,39
29/04/2003	1.052,74
29/04/2003	78.992,92
14/07/2003	80.045,52
27/08/2003	62.191,33
16/09/2003	58.439,68
16/09/2003	13.510,17
27/10/2003	4.104,95
29/12/2003	1.162,21
23/03/2004	307.228,32
26/03/2004	29.359,70
27/07/2004	34.139,12
31/08/2004	76.129,35
30/09/2004	92.184,41
26/01/2004	42.905,26
29/11/2004	15.089,15
22/12/2004	109.800,45
22/12/2004	78.440,60
02/03/2005	91.303,09
08/04/2005	7.260,18
25/05/2005	6.349,06
05/07/2005	53.752,92
12/07/2005	25.977,71
31/03/2006	2.638,74
31/03/2006	116.055,10
28/04/2006	58.159,12
31/05/2006	140.124,55
31/08/2006	3.285,04
04/09/2006	186.208,55
16/10/2006	404.434,17
19/01/2007	408.052,68
19/01/2007	145.212,04
19/01/2007	191.416,03
23/02/2007	24.468,96
23/03/2007	203.165,15
06/06/2007	128.106,10
06/06/2007	49.016,25
26/06/2007	198.440,60
02/08/2007	70.137,20
12/09/2007	104.047,90
27/09/2007	138.210,67

Tabela 17	
Estação Lapa (6.1+ADT)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
14/11/2007	242.343,13
28/01/2009	271.104,43
11/03/2008	-32.274,00
28/04/2008	71.784,60
31/07/2008	72.524,12
31/07/2008	221.296,28
12/09/2008	496.286,61
12/09/2008	237.595,27
18/11/2008	227.792,30
12/05/2009	1.690,89
21/08/2009	-68.087,67
03/06/2009	1.760,17
03/06/2009	2.152,09
21/07/2009	1.218,02
21/07/2009	26.691,38
21/07/2009	2.429,78
21/07/2009	2.468,06
27/08/2009	65.319,38
22/09/2009	80.416,25
01/07/2010	19.700,03
21/07/2010	-29.633,87
05/08/2010	39.848,58
12/08/2010	4.936,33
06/08/2010	8.753,95
06/08/2010	8.919,57
06/08/2010	1.560,34
08/08/2010	5.555,61
19/10/2010	2.243,54
09/11/2010	5.211,33
11/11/2010	4.160,42
13/05/2011	26.088,25
01/11/2011	2.607,06
TOTAL HISTÓRICO	6.215.498,89

Tabela 18	
Estação Pólvora (6.2)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
25/10/2001	79.006,62
27/12/2001	551.519,09
14/01/2002	83.145,80
10/10/2002	74.201,18
10/10/2002	35.932,03
10/10/2002	167.878,26
13/12/2002	30.866,72
11/10/2002	301.046,05

Tabela 18	
Estação Pólvora (6.2)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
13/12/2002	114.745,69
08/01/2003	132.804,97
29/04/2003	533.080,89
29/04/2003	186.531,17
29/04/2003	92.422,74
29/04/2003	265.612,88
14/07/2003	89.783,78
27/08/2003	193.557,92
16/09/2003	113.803,94
16/09/2003	10.973,32
29/12/2003	608,99
31/08/2004	20.072,60
30/09/2004	71.620,65
26/01/2004	69.448,03
29/11/2004	61.564,68
22/12/2004	96.542,08
22/12/2004	85.302,19
02/03/2005	56.263,14
08/04/2005	62.590,06
25/05/2005	56.984,88
05/07/2005	87.785,80
12/07/2005	81.080,29
29/07/2005	34.284,44
31/03/2006	4.718,04
28/04/2006	88.932,19
31/05/2006	100.540,90
03/07/2006	100.787,62
31/08/2006	114.841,14
04/09/2006	29.901,62
16/10/2006	50.345,31
19/01/2007	22.859,30
19/01/2007	46.034,68
19/01/2007	6.869,13
23/02/2007	21.019,65
23/03/2007	67.684,85
06/06/2007	80.889,58
06/06/2007	432.967,24
26/06/2007	150.272,02
02/08/2007	14.574,39
12/09/2007	13.380,50
27/09/2007	41.284,59
14/11/2007	75.786,84
28/01/2009	116.550,69
11/03/2008	5.258,21
28/04/2008	21.642,50
25/06/2008	23.369,83
31/07/2008	1.727,34
31/07/2008	28.704,66

Tabela 18	
Estação Pólvora (6.2)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
12/09/2008	193.558,62
12/09/2008	92.771,70
18/11/2008	48.418,64
12/05/2009	2.278,36
21/08/2009	-118.536,32
03/06/2009	1.118,71
03/06/2009	2.101,01
21/07/2009	3.478,94
21/07/2009	334,25
21/07/2009	6.262,09
22/09/2009	531,96
01/07/2010	6.014,13
21/07/2010	21.219,37
30/07/2010	17.961,10
05/08/2010	21.692,22
12/08/2010	12.405,06
06/08/2010	31.954,66
06/08/2010	14.798,89
08/08/2010	1.950,53
19/10/2010	1.359,46
TOTAL HISTÓRICO	5.863.677,08

Tabela 19	
Estação Brotas (6.3)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
14/07/2003	84.254,36
27/08/2003	84.254,36
31/08/2006	34.040,18
04/09/2006	21.284,08
16/10/2006	24.077,24
19/01/2007	439.227,92
19/01/2007	283.157,30
19/01/2007	257.259,55
23/02/2007	30.923,32
23/03/2007	84.303,72
06/06/2007	22.425,37
06/06/2007	14.851,80
26/06/2007	162.513,87
02/08/2007	70.467,08
12/09/2007	14.913,45
27/09/2007	-678,12
14/11/2007	171.584,26
28/01/2009	49.239,04
11/03/2008	4.841,24

Tabela 19	
Estação Brotas (6.3)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
11/03/2008	922,81
23/04/2008	33.913,12
28/04/2008	9.287,49
25/06/2008	11.792,00
31/07/2008	71.440,57
31/07/2008	31.843,62
12/09/2008	110.224,88
12/09/2008	68.977,61
18/11/2008	46.888,71
12/05/2009	739,68
21/08/2009	-56.136,54
03/06/2009	420,53
03/06/2009	375,47
21/07/2009	1.314,14
21/07/2009	16.250,35
21/07/2009	690,86
21/07/2009	6.518,16
27/08/2009	5.791,04
22/09/2009	18.621,62
01/07/2010	12.472,70
21/07/2010	-7.222,54
30/07/2010	459,54
05/08/2010	479,88
12/08/2010	7.417,74
06/08/2010	65,07
06/08/2010	1.931,71
08/08/2010	2.017,11
19/10/2010	1.789,37
09/11/2010	472,64
11/11/2010	644,50
13/05/2011	5.237,66
01/11/2011	1.297,60
07/12/2011	3.284,52
28/12/2011	937,11
TOTAL HISTÓRICO	2.264.100,75

Tabela 20	
Estação Bonocô (6.4)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
29/12/2003	168.564,25
29/11/2004	-46.744,96
05/07/2005	-1,95
06/06/2007	61.056,52
06/06/2007	82.534,03
02/08/2007	31.581,39
12/09/2007	109.362,29

27/09/2007	37.466,04
12/09/2008	456.826,30
18/11/2008	169.576,31
21/07/2009	104.718,77
27/08/2009	43.263,93
22/09/2009	9.624,20
01/07/2010	10.973,39
24/11/2010	46.185,27
TOTAL HISTÓRICO	1.284.985,78

Tabela 21	
Estação Acesso Norte (6.5)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
10/10/2002	11.537,78
10/10/2002	23.063,81
13/12/2002	117.507,51
11/10/2002	137.540,14
08/01/2003	258.964,87
29/04/2003	365.346,75
29/04/2003	10.285,20
29/04/2003	41.700,31
14/07/2003	31.768,93
27/08/2003	52.199,44
16/09/2003	55.515,39
16/09/2003	6.204,03
27/10/2003	56.773,86
29/12/2003	23.012,34
29/12/2003	32.720,67
26/04/2004	6.642,54
22/06/2004	10.947,89
27/07/2004	92.176,17
31/08/2004	8.020,74
30/09/2004	18.536,27
26/01/2004	8.810,35
29/11/2004	290,91
22/12/2004	2.794,79
02/03/2005	540,26
05/07/2005	7,44
31/08/2006	5.887,27
04/09/2006	3.798,24
16/10/2006	21.934,84
19/01/2007	21.317,63
19/01/2007	23.572,84
19/01/2007	2.421,38
23/02/2007	5.887,27
23/03/2007	27.893,34
06/06/2007	30.338,45
06/06/2007	226.849,97
26/06/2007	48.854,88
02/08/2007	33.518,81

Tabela 21	
Estação Acesso Norte (6.5)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
12/09/2007	14.944,22
27/09/2007	48.114,91
14/11/2007	98.865,57
28/01/2009	26.282,93
11/03/2008	-31.629,03
01/07/2010	63.731,40
21/07/2010	12.150,33
30/07/2010	52.680,38
05/08/2010	13.683,59
12/08/2010	1.359,68
09/11/2010	17.192,85
11/11/2010	17.192,85
24/11/2010	25.216,18
29/12/2010	3.438,57
29/12/2010	3.438,57
28/03/2010	4.584,76
13/05/2011	5.226,63
01/11/2011	2.292,38
07/12/2011	7.425,29
07/12/2011	12.375,48
28/12/2011	2.475,10
TOTAL HISTÓRICO	2.226.225,95

Tabela 22	
Estação Estação Retiro (6.6)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
13/12/2002	128.550,76
29/04/2003	151.494,42
29/04/2003	662,63
TOTAL HISTÓRICO	280.707,81

Tabela 23	
Estação Juá (6.7)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
23/11/2001	76.595,52
27/12/2001	157.477,06
14/01/2002	15.961,28
10/10/2002	31.113,17
10/10/2002	9.638,64
10/10/2002	164.752,84
13/12/2002	28.676,19
11/10/2002	2.705,20

29/11/2004	-4.939,65
05/07/2005	-85,40
TOTAL HISTÓRICO	481.894,85

Tabela 24	
Complexo de Manutenção - Infraestrutura (7.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
22/12/2004	68.077,51
22/12/2004	34.079,45
25/05/2005	101.302,43
05/07/2005	-23.773,77
TOTAL HISTÓRICO	179.685,62

Tabela 25	
Sistema de Energia – Obras Civis (8.1)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
21/07/2009	7.893,53
27/08/2009	13.536,77
22/09/2009	17.015,26
01/07/2010	52.470,71
21/07/2010	30.174,85
30/07/2010	6.495,97
05/08/2010	4.903,41
06/08/2010	1.676,38
01/11/2011	1.461,21
07/12/2011	812,74
TOTAL HISTÓRICO	136.440,83

Tabela 26	
Rede Aérea de Tração (8.2)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
30/07/2010	34.080,00
05/08/2010	35.114,92
12/08/2010	8.255,26
06/08/2010	409,15
06/08/2010	6.811,19
06/08/2010	409,15
09/11/2010	6.535,16
11/11/2010	6.535,16
24/11/2010	1.093,43
01/11/2011	2.186,86
TOTAL HISTÓRICO	101.430,28

Tabela 27

Retorno da Avenida Bonocô (8.8-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
27/10/2003	104.530,46
TOTAL HISTÓRICO	104.530,46

Tabela 28	
Interferências não Cadastradas (ADT 8.24-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
22/06/2004	397.207,99
27/07/2004	438,74
05/07/2005	-3,41
12/09/2007	5.543,12
28/12/2011	8.947,08
TOTAL HISTÓRICO	412.133,52

Tabela 29	
Escadaria do Cabetão (Arqueologia) (ADT 8.28-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
27/07/2004	95.721,21
26/01/2004	87.734,60
29/11/2004	49,24
TOTAL HISTÓRICO	183.505,05

Tabela 30	
Proteção Estrutural Cúpula da Piedade (ADT 8.30-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
26/01/2004	24.907,40
29/11/2004	14.612,34
22/12/2004	1.992,59
TOTAL HISTÓRICO	41.512,33

Tabela 31	
Acréscimo Túnel Estação Lapa (ADT 8.27-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
09/12/2003	80.349,61
29/12/2003	32.651,25
23/03/2004	86.053,74
26/04/2004	15.932,23
26/05/2004	12.686,78

22/06/2004	47.993,40
22/12/2004	3.841,11
02/03/2005	30.728,93
08/04/2005	32.493,76
25/05/2005	24.707,72
05/07/2005	24.863,44
12/07/2005	21.126,14
29/07/2005	5.823,35
31/03/2006	15.162,69
28/04/2006	15.382,44
31/05/2006	19.282,99
23/03/2007	5.143,25
06/06/2007	56,52
27/09/2007	6.351,01
14/11/2007	7.516,33
28/01/2009	8.215,53
11/03/2008	7.108,47
12/09/2008	1.281,85
12/09/2008	58,27
18/11/2008	116,53
21/07/2010	6.292,74
TOTAL HISTÓRICO	511.220,08

Tabela 32	
Cortina do Convento da Lapa (ADT 8.9-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
09/12/2003	511.974,51
22/06/2004	60.941,98
27/07/2004	40.589,92
31/08/2004	58.082,64
30/09/2004	20.889,37
26/01/2004	23.267,02
12/07/2005	2.802,24
28/04/2006	20.597,91
31/05/2006	31.782,30
31/08/2006	16.589,06
04/09/2006	13.969,74
TOTAL HISTÓRICO	801.486,69

Tabela 33	
Solo Mole Juá (ADT 8.10-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
27/10/2003	1.373.633,01
09/12/2003	551.889,71
30/09/2004	171.855,94

26/01/2004	12.914,03
29/11/2004	93.875,06
22/12/2004	70.033,78
22/12/2004	28.311,53
02/03/2005	13.162,37
TOTAL HISTÓRICO	2.315.675,43

Tabela 34	
Elevado Bonocô (8.53-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
04/09/2006	2.616.819,93
16/10/2006	2.123.508,66
19/01/2007	1.770.342,38
19/01/2007	1.735.725,62
19/01/2007	736.856,37
23/02/2007	1.387.146,47
23/03/2007	1.592.717,91
06/06/2007	2.295.695,74
06/06/2007	1.132.756,51
26/06/2007	1.420.766,48
02/08/2007	1.183.336,05
12/09/2007	983.947,48
27/09/2007	1.049.682,45
14/11/2007	1.060.958,08
28/01/2009	1.015.776,42
11/03/2008	189.588,91
23/04/2008	201.062,36
28/04/2008	63.558,97
25/06/2008	317.280,54
31/07/2008	46.285,56
12/09/2008	271.667,87
12/09/2008	222.296,60
18/11/2008	201.767,24
12/05/2009	4.702,03
21/08/2009	6.549,25
03/06/2009	2.015,15
03/06/2009	1.847,22
21/07/2009	7.892,68
21/07/2009	2.854,80
22/09/2009	2.707,31
TOTAL HISTÓRICO	23.648.113,04

Tabela 35	
Adicional Brotas (8.32-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
31/08/2006	83.497,41

04/09/2006	52.390,53
16/10/2006	58.939,35
19/01/2007	346.677,98
19/01/2007	274.231,69
19/01/2007	71.627,68
23/02/2007	19.646,45
23/03/2007	332.761,74
06/06/2007	351.589,59
06/06/2007	255.813,15
26/06/2007	180.911,06
02/08/2007	142.765,48
12/09/2007	150.911,26
27/09/2007	200.643,37
14/11/2007	372.562,16
28/01/2009	154.769,78
11/03/2008	9.431,95
11/03/2008	73.740,73
23/04/2008	116.613,24
28/04/2008	12.861,76
25/06/2008	38.156,54
31/07/2008	148.767,63
31/07/2008	274.469,49
12/09/2008	250.983,00
12/09/2008	169.010,57
18/11/2008	114.669,30
12/05/2009	1.842,08
21/08/2009	3.684,15
03/06/2009	921,04
03/06/2009	921,04
21/07/2009	921,03
22/09/2009	498,80
01/07/2010	498,79
21/07/2010	-16.958,91
30/07/2010	1.496,37
05/08/2010	997,58
12/08/2010	18.455,29
06/08/2010	498,79
06/08/2010	4.489,13
08/08/2010	4.987,92
19/10/2010	4.489,12
09/11/2010	1.053,99
11/11/2010	1.580,98
13/05/2011	13.174,85
01/11/2011	3.161,97
07/12/2011	7.965,97
28/12/2011	2.276,00
TOTAL HISTÓRICO	4.315.398,87

Tabela 37
Estação Bonocô – Remanejamento Passarela

(ADT 8.58-b)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
02/08/2007	88.992,14
12/09/2007	19.733,75
TOTAL HISTÓRICO	108.725,89

9.2.2. Consórcio Construtor Metrosal e as empresas que o compõem, pessoas jurídicas Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A), Construções e Comércio Camargo Correa S/A e Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG) pelas quantias abaixo indicadas, com respectiva data de ocorrência:

Tabela 36	
Estação Bonocô – Obras Civis 1ª Fase (ADT 8.56-c)	
Data de Ocorrência	Valor do Débito (R$)
12/09/2008	2.884.720,13
18/11/2008	412.807,51
21/07/2009	254.969,35
27/08/2009	105.203,47
22/09/2009	23.424,21
01/07/2010	26.711,83
24/11/2010	112.454,34
TOTAL HISTÓRICO	3.820.290,84

9.3. aplicar aos responsáveis Sr. Ivan Carlos Alves Barbosa (então Diretor-Presidente da Companhia de Transportes de Salvador - CTS), Sr. Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (então Presidente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU), e às empresas componentes do Consórcio Construtor Metrosal, pessoas jurídicas Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A), Construções e Comércio Camargo Correa S/A e Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores constantes da tabela abaixo, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	**Multa proporcional (art. 57 da Lei 8.443/1992)**
Ivan Carlos Alves Barbosa (Diretor-Presidente da CTS entre 01/07/1999 e 04/01/2005)	R$ 1.500.000,00
Luiz Otávio Ziza Mota Valadares (Presidente da CBTU entre 26/09/1997 e 28/04/2003)	R$ 1.500.000,00
Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG)	R$ 1.500.000,00
Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A)	R$ 8.000.000,00
Construções e Comércio Camargo Correa S/A	R$

Responsável	Multa proporcional (art. 57 da Lei 8.443/1992)
	8.000.000,00

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

9.5. considerar graves as infrações cometidas pelos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 e do § 1º do art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. inabilitar os responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa e Luiz Otávio Ziza Mota Valadares para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.7. solicitar, com base no art. 61 da Lei 8.443/1992, e no art. 275 do Regimento Interno do TCU, à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis Ivan Carlos Alves Barbosa, Luiz Otávio Ziza Mota Valadares, Consórcio Construtor Metrosal, e de suas empresas integrantes e consorciadas Andrade Gutierrez Engenharia S/A (Construtora Andrade Gutierrez S/A), Construções e Comércio Camargo Correa S/A e Siemens Aktiengesellschaft (Siemens AG), até o montante atualizado das dívidas, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, a comprovação de seu recolhimento, devendo este Tribunal ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e a sua restituição, e ressalvados os valores porventura objeto de garantias ainda válidas e vigentes, prestadas em atendimento ao disposto no Acórdão 2.873/2008-TCU-Plenário, reportadas no TC 003.896/2009-2, desde que passíveis de futura execução;

9.8. recomendar ao Ministério Público/TCU e à Advocacia-Geral da União que por ocasião da adoção das medidas pertinentes ao arresto dos bens, referidas no subitem anterior, certifique-se acerca da utilidade, vigência e validade das garantias porventura prestadas e disponíveis para fins de ressarcimento ao erário e futura execução, de sorte a providenciar o arresto necessário à satisfação integral do crédito da União decorrente deste acórdão, caso as garantias não se revelem satisfatórias a esse objetivo;

9.9. remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado da Bahia, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis;

9.10. encaminhar cópia deste acórdão, após o trânsito em julgado desta deliberação, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para as providências necessárias com vistas a tornar efetivas as sanções de inabilitação;

9.11. enviar cópia deste acórdão ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia e à Superintendência da Polícia Federal no Estado da Bahia (IPL 1299/2010);

9.12. dar ciência deste acórdão aos responsáveis.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2861-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 018.415/2018-0 (Apenso: TC-018.584/2018-7).
Natureza: Representação.
Unidade jurisdicionada: Comando Logístico do Exército – Colog.
Representantes: Naxos Confecção e Comércio Ltda. (10.996.580/0001-72) e EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda. (21.111.808/0001-16).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. INDÍCIOS DE AUSÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS PARA ENQUADRAMENTO DE LICITANTE COMO EMPRESA DE PEQUENO PORTE – EPP E EXERCÍCIO DO DIREITO DE DESEMPATE ASSEGURADO NOS ARTS. 44 E 45 DA LEI COMPLEMENTAR 123/2006. POSSIBLIDADE DE ABATIMENTO DO VALOR REFERENTE A DEVOLUÇÕES DE MERCADORIAS NO CÔMPUTO DA RENDA BRUTA MENSAL. DIANTE DA PREVISÃO LEGAL DE QUE OS EFEITOS DA EXCLUSÃO DO SIMPLES SÓ VENHAM A OCORRER NO ANO-CALENDÁRIO SEGUINTE, NO CASO DE A EMPRESA EXCEDER O LIMITE DE RECEITA BRUTA ANUAL EM ATÉ 20%, RESTAM AFASTADOS OS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE INICIALMENTE APONTADOS. SUSPENSÃO DA CAUTELAR CONCEDIDA. CIÊNCIA AO ÓRGÃO LICITANTE ACERCA DA INEXISTÊNCIA DE ÓBICES À CONTINUIDADE DO CONTRATO PACTUADO.

RELATÓRIO

Trata-se de expediente apresentado pela sociedade empresarial Naxos Confecção e Comércio Ltda., com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, contra possíveis irregularidades havidas no Pregão Eletrônico 6/2018 – SRP, promovido pelo Comando Logístico do Exército – Colog (Peça 1, pp. 1/15).

2. Destaco, ainda, a existência do TC-018.584/2018-7, que cuida de Representação formulada pela EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda. sobre questões semelhantes referentes ao mesmo certame, razão pela qual o aludido processo foi apensado ao presente feito.

3. O objeto do aludido certame, cujo valor foi estimado em R$ 77.898.000,00, consiste no registro de preços para aquisição de material de intendência – fardamento, constituído de calça, blusa e gorro, conforme condições, quantidades, exigências e estimativas estabelecidas no instrumento convocatório e seus anexos (Peça 1, p. 23).

4. Valendo-se do direito de preferência previsto na Lei Complementar 123/2006, a sociedade empresarial Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli foi declarada vencedora da licitação **sub examine**.

5. Posteriormente, o objeto da disputa foi adjudicado à aludida pessoa jurídica, a qual, na sequência, firmou com o Colog o Contrato 50/2018, no valor total de R$ 48.564.200,00, para fornecimento de 430.000 conjuntos camuflados (Peça 35).

6. A Selog, após empreender o exame preliminar das informações constantes da documentação acostada, identificou, à luz dos critérios fixados por meio do art. 3º da Lei Complementar 123/2006, indícios de irregularidade no enquadramento da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli como empresa

de pequeno porte e propôs, com base no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, a realização da prévia oitiva do Colog, a fim de esclarecer os seguintes pontos (Peça 3, p. 6):

"a) não utilização das informações dos portais dos órgãos e entidades apontados pelos então recorrentes no âmbito do certame licitatório em comento, uma vez que, conforme informações apresentadas em recurso administrativo ao resultado do Pregão Eletrônico 6/2018, os contratos de fornecimento com órgãos e entidades públicos com a Citel indicavam faturamento superior a R$ 4.800.000,00, montante que extrapola o valor de definido para participação de empresa na condição de EPP em licitações (inc. II do art. 3º da Lei Complementar 123/2006), conforme os valores de fornecimento contidos em portais da transparência listados abaixo:

a.1) transparência do Poder Executivo Federal (R$ 3.438.236,78), ao Exército Brasileiro e pela Marinha do Brasil; do Rio de Janeiro (R$ 1.082.675,70), à Comlurb; do Estado de Pernambuco (R$ 163.416,00), à PM-PE; da Prefeitura de Solânea (R$ 73.719,45); da Prefeitura de Guarabira (R$ 52.679,80) e da Paraíba (contrato cuja vigência se iniciou em 29/12/2016 e foi concluído em 28/04/2017, no valor total R$ 103.900,00) à Companhia de Água e Esgotos do Estado da Paraíba;

b) alegações de que teria diligenciado edificação de local distinto ao fornecido pela Citel, cujo endereço é a Rodovia PB 055, km 1,7, s/n, Distrito Industrial;"

7. Na mesma ocasião, a unidade técnica, também com fulcro no art. 276, § 2º, do RI/TCU, sugeriu a realização da prévia oitiva da licitante declarada vencedora do certame, para que se manifestasse, se assim o desejasse, sobre as questões tratadas neste feito, abordando, em especial, os seguintes pontos (Peça 3, p. 6/7):

"a) alegações de que teria auferido, em 2017, faturamento superior ao limite de R$ 4.800.000,00 para enquadramento como EPP, conforme o inciso II do art. 3º da Lei Complementar 123/2006, considerando os valores de fornecimento contidos nos portais da Transparência do Poder Executivo Federal (R$ 3.438.236,78), ao Exército Brasileiro e pela Marinha do Brasil; do Rio de Janeiro (R$ 1.082.675,70), à Comlurb; do Estado de Pernambuco (R$ 163.416,00), à PM-PE; da Prefeitura de Solânea (R$ 73.719,45); da Prefeitura de Guarabira (R$ 52.679,80) e da Paraíba (contrato cuja vigência se iniciou em 29/12/2016 e foi concluído em 28/04/2017, no valor total R$ 103.900,00) à Companhia de Água e Esgotos do Estado da Paraíba;

b) alegação de que a Citel faria parte de um grupo de empresas familiar que inclui as empresas Ricol Têxtil Indústria e Comércio e Rafael Indústria e Confecções, que partilhariam, inclusive, mesma localização e estrutura;"

8. Ante as razões expostas pela secretaria instrutiva, determinei, preliminarmente, com fulcro no art. 276, §§ 2º e 4º, do Regimento Interno/TCU, a prévia oitiva do Colog e da pessoa jurídica a que se refere o item precedente, a fim de que encaminhassem ao Tribunal os esclarecimentos pertinentes acerca da matéria (Peça 6).

9. Realizadas as comunicações processuais pertinentes, a unidade técnica examinou os novos elementos trazidos aos autos e manifestou-se no sentido de que as respostas às mencionadas oitivas não lograram descaracterizar os indícios de irregularidade atinentes ao indevido enquadramento da

Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli como empresa de pequeno porte, do qual decorreu o tratamento favorecido e diferenciado a ela concedido no torneio licitatório em foco em desacordo com os requisitos previstos na LC 123/2006.

10. A unidade técnica propôs, então, que fosse adotada medida cautelar no sentido de se determinar ao Colog que somente executasse o Contrato 50/2018, firmado com a sociedade empresarial Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, nos quantitativos mínimos necessários à manutenção das atividades do Exército Brasileiro, condição que deveria ser devidamente demonstrada pela unidade jurisdicionada em epígrafe.

11. Por meio do despacho deste Relator que constitui a peça 46, referendado pelo Acórdão 1.850/2018 – Plenário, foi deferida a medida cautelar proposta pelo órgão instrutivo, com determinação ao Comando Logístico do Exército, com fulcro no art. 276, **caput**, do Regimento Interno/TCU, para que

passasse a adotar as medidas necessárias para que a execução do Contrato 50/2018, firmado com a empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, ficasse restrita aos quantitativos mínimos necessários à manutenção das atividades do Exército Brasileiro, situação devidamente comprovada pela unidade jurisdicionada, até manifestação conclusiva de mérito no bojo deste feito.

12. Na oportunidade, foi determinada, ainda, que fosse realizada a oitiva do Colog, a fim de que se manifestasse sobre as seguintes ocorrências:

12.1. não utilização das informações dos portais dos órgãos e entidades apontados pelos então recorrentes no âmbito do certame licitatório em comento, que indicavam faturamento auferido pela Citel superior a R$ 4.800.000,00, extrapolando o limite definido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar 123/2006, conforme os valores divulgados nos portais da transparência do Poder Executivo Federal (R$ 3.438.236,78), do Estado do Rio de Janeiro (R$ 1.082.675,70), do Estado de Pernambuco (R$ 163.416,00), da Prefeitura de Solânea/PB (R$ 73.719,45), da Prefeitura de Guarabira/PB (R$ 52.679,80) e do Estado da Paraíba (contrato cuja vigência se iniciou em 29/12/2016 e foi concluído em 28/04/2017, no valor total R$ 103.900,00);

12.2. devolução de mercadorias à Citel Comércio e Indústria Têxtil Ltda., supostamente realizada pelo Colog, registrada na nota fiscal 1.400, emitida pela empresa em 27/10/2017;

12.3. caso a devolução referida no subitem anterior tenha de fato acontecido, justificasse o pagamento da nota fiscal 1.386, de 4/10/2017, realizada por meio da ordem bancária 2017OB802866;

12.4. possível participação do Sr. Giuseppe Galvão Amorim, proprietário da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, nas empresas Cosev Indústria de Confecções e Serviços Ltda., CNPJ 12.472.336/0001-36, e Guarabus Transportes de Passageiros e Turismo Ltda., CNPJ 05.824.135/0001-95, situação que, conforme art. 3º, § 4º, inciso V, da Lei Complementar 123/2006, condicionaria o usufruto dos benefícios estabelecidos nessa norma à comprovação de que a receita bruta global dessas empresas não ultrapassaria o valor de R$ 4,8 milhões.

13. Por fim, foi determinado à secretaria especializada que promovesse, com fulcro no art. 250, inciso V, do RI/TCU, a oitiva da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, para que tivesse a oportunidade de se manifestar acerca dos tópicos a seguir indicados e demais questões tratadas nestes autos, sem prejuízo de alertá-la de que, diante da ausência de manifestação ou da rejeição das justificativas apresentadas, o Tribunal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, poderia declará-la inidônea para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal:

13.1. devolução de mercadorias, supostamente realizada pelo Colog, registrada na nota fiscal 1.400, de 27/10/2017, uma vez que a nota fiscal 1.386, emitida em 4/10/2017, relativa ao fornecimento de itens que teriam sido devolvidos, foi paga integralmente por meio da ordem bancária 2017OB802866;

13.2. documentos fiscais relativos às devoluções registradas nas Demonstrações do Resultado do Exercício de 2017, acompanhados de elementos comprobatórios;

13.3. participação do Sr. Giuseppe Galvão Amorim, proprietário da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, nas empresas Cosev Indústria de Confecções e Serviços Ltda., CNPJ 12.472.336/0001-36, e Guarabus Transportes de Passageiros e Turismo Ltda., CNPJ 05.824.135/0001-95, encaminhando ao Tribunal elementos que evidenciem que a soma dos faturamentos dessas três empresas não ultrapassa R$ 4,8 milhões, limite estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar 123/2006;

13.4. razões que motivaram sua exclusão do Simples Nacional, ocorrida em 30/4/2018, por "Comunicação Obrigatória do Contribuinte".

14. Em cumprimento à aludida deliberação, foi feito foram juntados aos autos o ofício do Colog (peça 59), datado de 30/08/2018, a manifestação da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli (peça 59) e a documentação que constitui as peças 64 a 66.

15. Tais elementos foram devidamente examinados pela Selog, na instrução que constitui a peça 74 destes autos e que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 75 e 76), consoante os principais trechos transcritos a seguir, com ajustes de forma pertinentes:

"**D. EXAME TÉCNICO**.

Manifestação do Colog

a) não utilização das informações dos portais dos órgãos e entidades apontados pelos então recorrentes no âmbito do certame licitatório em comento, que indicavam faturamento auferido pela Citel superior a R$ 4.800.000,00, extrapolando o limite definido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar 123/2006, conforme os valores divulgados nos portais da transparência do Poder Executivo Federal (R$ 3.438.236,78), do Estado do Rio de Janeiro (R$ 1.082.675,70), do Estado de Pernambuco (R$ 163.416,00), da Prefeitura de Solânea/PB (R$ 73.719,45), da Prefeitura de Guarabira/PB (R$ 52.679,80) e do Estado da Paraíba (contrato cuja vigência se iniciou em 29/12/2016 e foi concluído em 28/04/2017, no valor total R$ 103.900,00);

Manifestação do Colog:

Relata que, diante dos recursos protocolados contra o resultado do pregão contestando o enquadramento da empresa vencedora como empresa de pequeno porte (EPP), o pregoeiro teria solicitado diligências para averiguar o questionamento. Reproduz excerto extraído da análise dos recursos no qual o pregoeiro informa ter recebido da Receita Federal do Brasil informação de que a empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli estaria registrada como EPP. Também informa ter recebido a Demonstração do Resultado do Exercício de 2017 da empresa, documento que indicava receita bruta de venda de R$ 5.024.954,35 e devoluções de receita de R$ 1.487.424,40.

Transcreve o art. 13 do Decreto 8.538/2015, cujo § 1º indicaria que o licitante seria o responsável por solicitar seu desenquadramento da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte. Também reproduz o art. 2º da Lei Complementar 123/2006, que estabelece que a gestão do tratamento diferenciado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte seria de competência do Comitê Gestor do Simples Nacional, composto por quatro representantes da Receita Federal do Brasil, dois dos Estados e do Distrito Federal e dois dos Municípios.

Afirma que, à época, concluiu-se que as diligências realizadas seriam suficientes para comprovar o enquadramento da empresa como EPP. Acrescente que, conforme o § 1º do art. 13 do Decreto 8.538/2015, caberia ao licitante solicitar o seu desenquadramento caso ultrapassasse o limite de faturamento estabelecido em lei, assim como apresentar documentos idôneos ao participar de licitações.

Relata que a DRE da empresa apresentava receita bruta dentro do limite legal e que a Receita Federal do Brasil teria confirmado a informação que já constava em seu portal. Destaca que a Receita Federal seria a maior interessada no correto enquadramento das ME e EPP, em virtude do tratamento diferenciado a elas dispensado. Como a Receita Federal não teria vislumbrado irregularidade no enquadramento, não caberia ao Exército Brasileiro, agindo fora de sua competência, declarar que a empresa não seria EPP.

Apesar do elevado volume de devoluções, entendeu que o enquadramento estaria correto, pois 'não aceitar a manifestação da Receita como válida deixaria a Administração Pública sem opções'. Por fim, afirma que o Exército não consultou os portais de transparência por entender que os documentos obtidos na diligência realizada seriam suficientes.

Análise:

Quanto às ações adotadas pelo Colog com vistas a apurar se a empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli poderia ter usufruído do direito de preferência previsto no art. 44 da Lei Complementar 123/2006, reitera-se a análise realizada na instrução anterior (peça 43, p. 5-6).

'Entende-se que faltou cuidado por parte dos responsáveis pela condução do certame na apuração das irregularidades denunciadas nos recursos administrativos. A resposta obtida pelo Colog junto à Receita Federal do Brasil trouxe apenas informações disponíveis no portal do órgão, acessíveis a qualquer cidadão, sem o acréscimo de elementos que poderiam ajudar a elucidar os questionamentos apresentados. As informações presentes na DRE apresentada pela Citel deveriam ser avaliadas com cautela, uma vez que, por motivos óbvios, uma empresa que se intitula EPP não apresentaria demonstrativo contábil com dados que não fossem compatíveis com a condição declarada. [...]'

Com base nas informações prestadas nas razões dos recursos interpostos contra o resultado do Pregão Eletrônico 6/2018, a Selog pesquisou os portais de transparência dos entes governamentais (peça 67), que indicaram a empresa Citel como beneficiária, no ano de 2017, dos seguintes valores:

Origem da informação	Valor (R$)
Portal da Transparência do Poder Executivo Federal	3.438.236,78
Portal da Transparência do Município do Rio de Janeiro	1.082.675,70
Portal da Transparência do Estado de Pernambuco	163.416,60
Portal da Transparência do Município de Solânea/PB	73.719,45
Portal da Transparência do Município de Guarabira/PB	52.679,80
Total	4.810.728,33

Verifica-se que, considerando apenas essas informações, o faturamento da empresa já ultrapassaria o limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar 123/2006. E, além dessas receitas recebidas de entes governamentais, foi possível observar, dentre os documentos encaminhados pela Citel ao Colog para fins de habilitação

no certame em tela, que foram emitidas notas fiscais, entre 9/3/2017 e 28/7/2017, para a empresa Ricol Têxtil Indústria e Comércio Ltda. que somam R$ 51.282,00 (peça 68). Há ainda o Contrato 173/2016 (peça 69), firmado entre a Citel Comércio e Indústria Têxtil e a Companhia de Água e Esgotos da Paraíba – Cagepa, firmado em 27/12/2016, com vigência de 120 dias e valor de R$ 103.900,00.

Ressalte-se que todas essas informações, apesar de constarem dos recursos administrativos interpostos contra o resultado do Pregão 6/2018, foram desconsideradas na apreciação realizada pelo Colog. Caberia aos responsáveis pela condução do certame, diante dos indícios apresentados nos recursos administrativos interpostos pelos licitantes, aprofundar a análise quanto à condição de EPP declarada pela empresa Citel, que foi considerada a vencedora do certame após usufruir do direito de preferência previsto na Lei Complementar 123/2006. Sobre o tema, interessa reproduzir o subitem 9.3 do Acórdão 504/2015-TCU-Plenário, relator Min. Weder de Oliveira:

‘9.3. recomendar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades que, havendo dúvidas sobre o enquadramento de licitante na condição de microempresa ou de empresa de pequeno porte, segundo os parâmetros estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 123/2006, além de realizar as pesquisas pertinentes nos sistemas de pagamento da administração pública federal, solicite da licitante a apresentação dos documentos contábeis aptos a demonstrar a correção e veracidade de sua declaração de qualificar-se como microempresa ou empresa de pequeno porte, para fins de usufruir dos benefícios da referida lei complementar.’

Como visto, bastaria a realização de simples pesquisas nos portais de transparência dos entes governamentais para a identificação de fortes suspeitas de que o faturamento da empresa Citel em 2017 poderia ter ultrapassado o limite estabelecido no art. 3º do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. E, diante desses indícios, caberia ao Colog solicitar à empresa que demonstrasse a correção e a veracidade de sua declaração.

Assim, propõe-se como encaminhamento cientificar o Colog acerca do entendimento do Tribunal contido no precedente acima referido, com vistas a evitar que a impropriedade se repita em certames futuros.

b) devolução de mercadorias à Citel Comércio e Indústria Têxtil Ltda., supostamente realizada pelo Colog, registrada na nota fiscal 1.400, emitida pela empresa em 27/10/2017;

c) caso a devolução referida no subitem anterior tenha de fato acontecido, justifique o pagamento da nota fiscal 1.386, de 4/10/2017, realizada por meio da ordem bancária 2017OB802866;

Manifestação do Colog:

Informa ter consultado a Diretoria de Abastecimento (D Abst), subordinada ao Colog, que teria respondido que 'não foi recebido nem devolvido material relativo à nota fiscal 1.400' e que a 'a nota fiscal (NF) 1.400 não tramitou no Colog'. A referida unidade também teria se manifestado sobre a nota fiscal 1.386 e informado que o material ali relacionado teria sido entregue em sua totalidade, liquidado e pago por meio da ordem bancária 2017OB802866.

Análise:

A informação prestada pelo Colog é indício de que o grande volume de devoluções registrados na DRE de 2017 constitui artifício indevido empregado pela Citel para evitar o seu desenquadramento como EPP. Tal condição será considerada adiante, quando da análise da conduta da empresa.

d) possível participação do Sr. Giuseppe Galvão Amorim, proprietário da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, nas empresas Cosev Indústria de Confecções e Serviços Ltda., CNPJ 12.472.336/0001-36, e Guarabus Transportes de Passageiros e Turismo Ltda., CNPJ 05.824.135/0001-95, situação que, conforme art. 3º, § 4º, inciso V, da Lei Complementar 123/2006, condicionaria o usufruto dos benefícios estabelecidos nessa norma à comprovação de que a receita bruta global dessas empresas não ultrapassaria o valor de R$ 4,8 milhões.

Manifestação do Colog:

Informa tratar-se de fato novo para a Administração, eis que não teria sido alegado por qualquer dos recorrentes no âmbito do pregão. Aponta que não havia no Sicaf ocorrências de impedimento indireto pela Citel, razão pela qual não se vislumbrou motivo para realização de diligência específica para apurar a questão.

Ressalta que a Receita Federal teria afirmado que a empresa seria uma EPP e, confiando na legitimidade da declaração do órgão, o pregoeiro teria dado continuidade ao pregão, sem maiores questionamentos. Ao final, destaca que a contratação da Citel não teria gerado qualquer dano ao erário, pois a empresa, ao ser convocada para apresentar o lance de desempate, teria reduzido o valor ofertado pelo licitante até então melhor classificado.

Análise:

Diferentemente do que alega o Colog, a participação do Sr. Giuseppe Galvão Amorim em outras empresas foi mencionada nas razões dos recursos interpostos pelas empresas LT Global Comércio e Serviços Eireli, Naxos Confecção e Comércio Ltda. e EBN Comércio, Importação e Exportação Ltda., conforme peças 70 a 72.

Essa informação não poderia ser ignorada pela unidade jurisdicionada, pois reforçaria as suspeitas de que a empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli não atenderia os requisitos para o usufruto dos benefícios previstos na Lei Complementar 123/2006. Assim, propõe-se que o Colog seja cientificado sobre a impropriedade.

Manifestação da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli

Por meio da oitiva encaminhada à empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli (Ofício 1186/2018-TCU/Selog – peça 53), solicitou-se sua manifestação sobre os seguintes quesitos: a) devolução de mercadoria, supostamente realizada pelo Colog, registrada na nota fiscal 1.400; b) considerável volume de devoluções registradas na DRE de 2017; c) participação do Sr. Giuseppe Galvão Amorim em outras duas empresas (Cosev Indústria de Confecções e Serviços Ltda. e Guarabus Transportes de Passageiros e Turismo Ltda.); e d) exclusão do Simples Nacional, ocorrida em 30/4/2018, por 'Comunicação Obrigatória do Contribuinte'.

Inicia sua manifestação (peça 63) informando que, à época da licitação, a empresa estaria enquadrada no Simples Nacional, uma vez que não possuía faturamento superior a R$ 4,8 milhões. Afirma que consulta realizada na base de dados da Receita Federal indicaria que, na data da licitação, a

empresa estaria enquadrada como optante do simples, o que demonstraria a ausência de ilegalidade a ser reparada.

Quanto às devoluções realizadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos desconsideradas pelo Tribunal, que totalizariam R$ 269.565,50, ressalta estarem registradas em notas fiscais emitidas pelos próprios Correios e que deveriam ser, obrigatoriamente, deduzidas do valor total do faturamento da empresa. Relata que, segundo o Manual de Perguntas e Respostas sobre o Simples Nacional e conforme o § 1º do art. 3º

da Lei Complementar 123/2006, 'considera-se receita bruta o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos'. Defende, assim, que os valores das devoluções deveriam ser deduzidos da receita bruta nas datas de emissão das notas fiscais de cancelamento emitidas.

No que tange à Nota Fiscal 1.400, alega tratar-se de equívoco no faturamento, que teria sido corrigido, conforme comprovaria documento emitido pela Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (peça 65, p.3).

Quanto à participação do Sr. Giuseppe Galvão Amorim nas empresas Cosev Indústria de Confecções e Serviços Ltda. e Guarabus Transportes de Passageiros e Turismo Ltda., informa que o faturamento da primeira em 2017 foi zero e que a segunda estaria inativa, sem faturamento desde 2013. Conclui que a soma das receitas não ultrapassaria o limite de R$ 4,8 milhões.

A empresa não se manifesta quanto ao considerável volume de devoluções registrado na DRE 2017, nem quanto à sua exclusão do Simples Nacional, ocorrida em 30/4/2018, por comunicação obrigatória do contribuinte.

Análise:

Conforme análise realizada nos tópicos precedentes, somente com as informações constantes dos portais de transparência do Poder Executivo Federal, do Estado de Pernambuco e dos Municípios do Rio de Janeiro/RJ, Solânea/PB e Guarabira/PB foi possível observar que a receita bruta da empresa em 2017 foi superior a R$ 4,8 milhões, valor que retiraria da empresa a condição de EPP no ano-calendário seguinte (2018). Deve-se acrescentar, ainda, os fornecimentos realizados a entes privados (há nos autos comprovação de fornecimento à empresa Ricol Têxtil Indústria e Comércio Ltda. que somam R$ 51.282,00), bem como o contrato firmado com a Companhia de Água e Esgotos da Paraíba – Cagepa, firmado em 27/12/2016, pelo valor de R$ 103.900,00, que aumentariam ainda mais o faturamento auferido pela empresa em 2017.

Em resposta à oitiva do Tribunal, o Colog esclareceu que a devolução de mercadoria registrada na nota fiscal 1.400 não tramitou na unidade e que o material descrito na nota fiscal 1.386, supostamente devolvido por meio da primeira, teria sido entregue na sua totalidade, liquidado e pago. A Citel, em sua manifestação, relata que a emissão da nota 1.400 teria sido um equívoco, que já teria sido corrigido. No entanto, o documento encaminhado com vistas a demonstrar a sua alegação não serve a esse propósito, uma vez que apenas relacionada as notas fiscais de **saída** emitidas em outubro de 2017, dentre as quais a de número 1.386. Cabe mencionar que o ocorrido não foi o cancelamento dessa nota fiscal, mas a emissão de uma nova nota fiscal de **entrada** registrando a devolução.

Quanto às devoluções realizadas pelos Correios, mantém-se a análise realizada na instrução anterior (peça 43, p. 9):

'[...], verifica-se que as devoluções efetuadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos por meio das notas fiscais 121.481 e 121.482, Série 2, e 1.710, Série 3 (peça 27), que totalizaram R$ 269.565,50, não poderiam ser simplesmente subtraídas do faturamento, pois, conforme observações contidas no campo 'Informações Complementares' das citadas notas, referem-se a devoluções relativas ao exercício de 2016. Por se tratarem de receitas de vendas contabilizadas em exercício anterior, não seria possível contabilizar tais devoluções como cancelamento de receita, sendo necessário, em vez

disso, lançá-las como cancelamento de lucro bruto apurado em exercício anterior, ou seja, deveriam ser tratadas como despesa operacional e não como reduções de receitas.'

Reitera-se: as devoluções realizadas pelos Correios referem-se ao exercício de 2016, portanto, não poderiam ser abatidas da receita bruta de 2017.

Embora tenha sido instada na oitiva a se pronunciar sobre o considerável volume de devoluções registrado em sua DRE de 2017, a empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil nada encaminhou a respeito. A informação prestada pelo Colog somada ao silêncio da empresa sobre a questão reforça a percepção de que as devoluções registradas na DRE de 2017 constituíram artifício indevido utilizado pela empresa para permanecer na condição de EPP e usufruir das vantagens que a legislação confere a empresas de menor porte.

Quanto à participação do Sr. Giuseppe Galvão Amorim em outras duas empresas, a documentação encaminhada (peça 66) é indicativo de que ambas as empresas não auferiram receitas no exercício de 2017, constatação que não é suficiente para alterar as conclusões quanto ao irregular usufruto do lance de desempate pela Citel no Pregão Eletrônico 6/2018.

As evidências apresentadas nestes autos permitem formar convicção de que a empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli se valeu indevidamente do direito de preferência destinado às microempresas e às empresas de pequeno porte. Tal ocorrência, seguindo farta jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 1677/2018 – Plenário – Relator Min. Augusto Nardes, 1.702/2017 – Plenário – Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, 1.370/2015 – Plenário – Relatora Min. Ana Arraes, 2.349/2014 – Plenário – relator Min José Múcio, 1.797/2014 – Plenário – Relator Min. Aroldo Cedraz, 1.607/2013 – Plenário – Relator Min. Raimundo Carreiro, 1.552/2013 – Plenário – Relatora Min. Ana Arraes, dentre outros), constitui fraude e submete a empresa à declaração de inidoneidade, prevista no art. 46 da Lei Orgânica do TCU.

Em acréscimo, considerando também a possível caracterização de fraude fiscal, entende-se cabível encaminhar cópia da presente instrução à Receita Federal do Brasil, à Secretaria de Estado da Receita da Paraíba e ao Ministério Público da União, para a adoção das providências que entenderem cabíveis dentro de suas respectivas alçadas de atuação.

Da Medida Cautelar

Foi deferida nestes autos medida cautelar determinando ao Colog que limitasse a execução do contrato decorrente do Pregão Eletrônico 6/2018 apenas aos quantitativos mínimos necessários à manutenção das atividades do Exército Brasileiro. Por meio do documento DIEx nº 6406-SGLFE/D Abst (peça 59, p. 5-7), de 23/8/2018, a Diretoria de Abastecimento do Exército Brasileiro afirmou que seria necessário adquirir 45.000 conjuntos camuflados para o ano de 2019, 285.000 conjuntos para 2020 e mais 100.000 conjuntos que serviriam como estoque de reserva e estoque para o atendimento da tropa em situações especiais. Assim, o volume previsto no Contrato 50/2018, 430.000 conjuntos camuflados, seria a 'quantidade mínima necessária à manutenção, sem solução de continuidade, das atividades do Exército Brasileiro nos anos de 2019 e 2020'.

Uma vez que a análise realizada nestes autos concluiu que a participação da empresa declarada vencedora do Pregão Eletrônico 6/2018 foi irregular, entende-se necessário determinar ao Exército que adote as medidas necessárias à contratação de nova empresa, que poderá ocorrer mediante realização de novo certame licitatório ou até mesmo, por questões de conveniência e oportunidade, por meio da dispensa de licitação prevista no inciso XI do art. 24 da Lei 8.666/1993 (remanescente).

Cabe destacar que a empresa Citel foi declarada vencedora do certame após ofertar o lance de desempate de R$ 112,94, apenas um centavo abaixo ao da melhor proposta após a fase competitiva do pregão, ofertado pela empresa Naxos Confecção e Comércio Ltda., autora da presente Representação. Tal contexto favorece a possibilidade de que a nova contratação seja efetivada nos termos do inciso XI do art. 24 da Lei 8.666/1993, por dispensa de licitação, condição que aceleraria o processo e poderia, até mesmo, suprir integralmente a necessidade do Colog, uma vez que, conforme o subitem 1.4 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 6/2018 (peça 1, p. 42), o prazo máximo para o início da

entrega do primeiro lote (15% do quantitativo registrado na ata, que equivale a 90.000 conjuntos) é de 120 dias, o que viabilizaria o início do fornecimento ainda no início de 2019.

A execução integral do Contrato 50/2018, conforme defende a Diretoria de Abastecimento, não se mostra justificável, uma vez que não há dúvidas de que, para a distribuição de fardamento a ser realizada no exercício de 2020, há prazo suficiente para a celebração de novo ajuste, seja por contratação direta (art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993) ou mediante realização de novo procedimento licitatório. Destaca-se que, conforme o subitem 1.4 do Termo de Referência, o prazo máximo para o fornecimento do quantitativo total registrado na ata (600.000 conjuntos) é de 210 dias.

Quanto à possibilidade de contratação por dispensa de licitação, apesar de o contrato ter sido formalizado a partir de ata de registro de preços, as condições presentes no caso concreto permitem a aplicação, por analogia, do inciso XI do art. 24 da Lei 8.666/1993: o Colog foi o responsável pela condução do certame e, além disso, houve vedação expressa à possibilidade de adesões. Ainda, em que pese a redação do referido dispositivo conter a expressão 'contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual', a peculiaridade do caso autorizaria a formalização de novo contrato antes mesmo da rescisão do anterior, que poderá ser mantido, excepcionalmente, com vistas a suprir eventual contingência. Destaca-se que a dispensa prevista no citado dispositivo tem por fundamento a impossibilidade de cumprimento integral do contrato pela empresa inicialmente contratada, condição verificada no caso em análise, uma vez que a irregularidade cometida pela empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli no curso do Pregão Eletrônico 6/2018 enseja a rescisão do Contrato 50/2018.

Assim, com vistas a contornar eventual comprometimento na distribuição de fardamento programada para o próximo ano, propõe-se autorizar o Colog, excepcionalmente, a manter o Contrato 50/2018, firmado com a empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, e adquirir apenas o **quantitativo mínimo necessário à complementação do estoque a ser distribuído no exercício de 2019**, que não puder ser atendido pela nova contratação a ser realizada, condição que deverá ser cabalmente demonstrada pela unidade jurisdicionada no processo administrativo referente à contratação.

Conclusão

Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem a avaliação quanto ao **mérito** da presente Representação como **parcialmente procedente**.

Será proposta a **revogação** da medida cautelar adotada, com a realização de determinações e ciência, na forma descrita nesta instrução.

Por fim, entende-se pertinente encaminhar cópia da presente instrução à Receita Federal do Brasil, à Secretaria de Estado da Receita da Paraíba e ao Ministério Público da União, para a adoção das providências que entenderem cabíveis dentro de suas respectivas alçadas de atuação."

16. Ao final de sua análise de mérito, a unidade técnica efetuou a seguinte proposta de encaminhamento (peças 74 a 76):

16.1. conhecer da presente Representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

16.2. revogar a medida cautelar deferida nestes autos, por meio despacho do Ministro-Relator referendado pelo Acórdão 1.850/2018 – Plenário;

16.3. determinar ao Comando Logístico do Exército que adote as medidas necessárias à contratação de nova empresa com vistas à substituição do Contrato 50/2018, que poderá ocorrer por questões de conveniência e oportunidade, por meio da dispensa de licitação prevista no inciso XI do art. 24 da Lei 8.666/1993, ou mediante realização de novo certame, informando ao TCU acerca dos encaminhamentos realizados;

16.4. autorizar o Colog a, excepcionalmente, manter o Contrato 50/2018, firmado com a empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, com vistas à eventual aquisição do quantitativo mínimo necessário à complementação do estoque a ser distribuído no exercício de 2019, que não puder ser atendido pela nova contratação a ser realizada, condição que deverá ser cabalmente demonstrada pela unidade jurisdicionada no processo administrativo referente à contratação;

16.5. dar ciência ao Comando Logístico do Exército – Colog, com fundamento no art. 7º da Resolução – TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 6/2018 – SRP, com vistas a se evitar que as seguintes ocorrências venham a se repetir:

16.5.1 inexistência de pesquisa nos portais de transparência de entes governamentais, mesmo após a ciência das informações contidas nos recursos administrativos interpostos contra o resultado do certame, com vistas a identificar possível usufruto indevido do direito de preferência previsto no art. 44 da Lei Complementar 123/2006;

16.5.2. omissão quanto à avaliação da possível participação do Sr. Giuseppe Galvão Amorim, proprietário da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, nas empresas Cosev Indústria de Confecções e Serviços Ltda., CNPJ 12.472.336/0001-36, e Guarabus Transportes de Passageiros e Turismo Ltda., CNPJ 05.824.135/0001-95, situação que, conforme art. 3º, § 4º, inciso V, da Lei Complementar 123/2006, condicionaria o usufruto dos benefícios estabelecidos nessa norma à comprovação de que a receita bruta global dessas empresas não ultrapassaria o valor de R$ 4,8 milhões;

16.6. com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c com o art. 271 do RITCU, declarar a inidoneidade da empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, para participar de licitação na administração pública federal, bem como em certames promovidos por estados e municípios cujos objetos sejam custeados por recursos federais;

16.7. encaminhar cópia da presente instrução, das peças 36 a 38 e também do documento DIEx 6516-SGPIC/D Abst (peça 59, p. 8) à Receita Federal do Brasil, à Secretaria de Estado da Receita da Paraíba e ao Ministério Público da União, para a adoção das providências que entenderem cabíveis dentro de suas respectivas alçadas de atuação;

16.8. informar ao Comando Logístico do Exército, à empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli e às empresas representantes que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

17. Após esse exame de mérito efetuado pela Selog (peças 74 a 76), foram juntadas aos autos novas documentações, tanto por parte de uma das Representantes (EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda.), quanto por parte da empresa declarada vencedora da licitação **sub examine** (sociedade empresarial Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli), respectivamente às peças 76 e 77/78.

18. Diante desse contexto, por meio do despacho que constitui a peça 81, restitui os autos à Selog, com vistas à análise desses novos elementos.

19. A última instrução a cargo da Selog (peça 83) consigna que as manifestações mais recentes não acrescentaram elementos relevantes ao exame do caso. Por essa razão, reitera a análise constante da peça 74, nos termos que ora transcrevo, com ajustes de forma:

"**DO PARECER SOBRE O TRATAMENTO DE VENDAS CANCELADAS NO CÁLCULO DA RECEITA BRUTA (peça 79)**

8. Conforme tópico 2.0 do parecer (peça 79, p. 2), a Citel questionou acerca do 'tratamento de vendas canceladas, quando da determinação da receita bruta', para fins de enquadramento de uma empresa como Empresa de Pequeno Porte – EPP. Nesse tópico, o parecerista ainda destaca que:

'A dúvida está fundada no fato de a empresa inquiridora, no ano de 2017, ter recebido devoluções de vendas realizadas no ano de 2016, isto no valor de R$ 269.565,50 (Duzentos e sessenta e nove mil, quinhentos e sessenta e cinco e reais e cinquenta centavos) e ter dúvida de como considerar tais devoluções para efetuar o cálculo da receita bruta com fins de checar aquele enquadramento.'

9. Após tecer considerações sobre a fundamentação jurídica, o parecerista relaciona as seguintes premissas (peça 79, p. 5):

'a) O enquadramento de uma empresa no conceito de ME e/ou de EPP **OBRIGATORIAMENTE** é feito com base no que dispõe a Lei Complementar nº 123/2006, que se constitui em regulamentação de dispositivo constitucional;

b) No contexto da Lei Complementar nº 123/2006, '**RECEITA BRUTA'** diz respeito ao critério para enquadramento da empresa como ME ou EPP, o que implica que o seu conceito não se confunde com o conceito de 'receita bruta das vendas' da empresa;

c) As disposições encontradas no parágrafo 1º retrocitado dizem respeito à composição da '**RECEITA BRUTA'** para o enquadramento de empresa no conceito de ME ou de EPP e não da determinação da receita bruta das vendas;

d) No cálculo da **RECEITA BRUTA,** por se configurar em questão de ordem legal, não são incluídas as vendas canceladas.'

10. Com base no art. 186 do Decreto 3.000/1999 (Regulamento do Imposto de Renda), aponta que o conceito de receita bruta admitido pela Secretaria da Receita Federal não difere daquele contido na Lei Complementar 123/2006. Acrescenta que a contabilidade, quando da decisão a respeito do enquadramento como ME ou EPP, segue o que determina essas normas, o que implicaria que o cálculo da receita bruta deve excluir as devoluções de vendas. Conclui que, para a contabilidade, '**NO CÔMPUTO DA RECEITA BRUTA, QUANDO DA VERIFICAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DE UMA EMPRESA NO CONCEITO DE ME OU EPP, NÃO SÃO INCLUÍDAS AS VENDAS CANCELADAS'** (grifos no original).

11. No tópico seguinte, apresenta fundamentação baseada em regulamentos contábeis. Menciona que, segundo a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC 1.234/2011, o produto da contabilidade 'precisa ser relevante e representar com fidedignidade a situação patrimonial, o desempenho econômico e os fluxos de caixa da entidade que reporta a informação'. Em seguida, afirma que a informação produzida pela contabilidade deve 'efetivamente traduzir o que ocorre, do ponto de vista econômico, no patrimônio das entidades contábeis, sendo este o único caminho de proporcionar utilidade para a informação contábil'.

12. Apresenta os conceitos de receita e despesa contidos na Resolução CFC 1.374/2011 e aponta que, de forma geral, 'tudo o que a contabilidade trata da demonstração do resultado pode ser classificado como receita ou despesa. No caso particular de uma venda cancelada, ela é tecnicamente classificada como despesa'. Em seguida, menciona ao Princípio Contábil da Competência, assim referido no item OB-17 da resolução referida neste parágrafo (p. 8):

'O regime de competência retrata com propriedade os efeitos de transações e outros eventos e circunstâncias sobre os recursos econômicos e reivindicações da entidade que reporta a informação nos períodos em que ditos efeitos são produzidos, ainda que os recebimentos e pagamentos em caixa derivados ocorram em períodos distintos.'

13. Afirma que a contabilidade deve registrar as receitas e despesas no período no qual elas ocorrem. Para ilustrar, refere-se à realização e cancelamento de uma venda, eventos registrados pela contabilidade, respectivamente, como receita e despesa. Aponta que tais eventos podem ocorrer em competências diferentes, de forma que a venda será registrada em um mês e o cancelamento em outro, destacando que os meses de registro poderão estar situados em anos-calendário diferentes. Esse procedimento contábil, amparado no Princípio da Competência, (p.9):

'ocorre dessa forma porque até que a venda seja cancelada, momento este que pode ser perfeitamente aferido com base na data de emissão da nota fiscal que devolveu o produto vendido para o vendedor, o patrimônio do vendedor não foi afetado e, portanto, tecnicamente não faz qualquer sentido imaginar um registro de tal evento ou considera-lo para qualquer fim em competência anterior à do seu acontecimento.'

14. Conclui o tópico da seguinte forma (p.9): '**A CONTABILIDADE REGISTRA A DEVOLUÇÃO DE VENDAS NA COMPETÊNCIA NA QUAL ELA OCORRE, O QUAL SE CONSTITUI NO MOMENTO NO QUAL A DEVOLUÇÃO AFETA O PATRIMÔNIO DA EMPRESA'**. (grifos no original)

15. No item 4.0, apresenta tabela que descreve, mês a mês, as receitas de vendas, as devoluções e as receitas brutas que estariam relacionadas à empresa Citel:

Receita bruta para enquadramento como EPP no ano de 2017			
Mês	Receita das vendas	Devoluções	Receita bruta
Jan	272,496.00	-	272,496.00
Fev	359,241.83	215,510.58	143,731.25
Mar	-	54,055.00	-
Abr	47,643.00	-	47,643.00
Mai	311,026.80	-	311,026.80
Jun	88,399.98	-	88,399.98
Jul	201,093.60	-	201,093.60
Ago	34,215.21	-	34,215.21
Set	1,074,336.70	-	1,074,336.70
Out	1,147,331.40	-	1,147,331.40
Nov	865,716.60	-	865,716.60
Dez	454,314.45	-	454,314.45
Total	**4,855,815.57**	**269,565.58**	**4,640,304.99**

16. Esclarece que a coluna 'Receita de Vendas' representaria o valor total das notas fiscais emitidas pela empresa, que teria por base os registros contábeis e os livros fiscais da empresa. A coluna 'Devoluções' refere-se ao valor das vendas canceladas, apuradas nas notas fiscais de devolução emitidas pelos clientes. Na coluna 'Receita Bruta' consta a apuração da receita conforme critério previsto na Lei Complementar 123/2006. Em conclusão afirma que:

'Conforme excessivamente demonstrado ao longo do texto do presente parecer, '**RECEITA BRUTA',** como disposto na Lei Complementar nº 123/2006, diz respeito ao critério de enquadramento de uma empresa na classificação de ME ou de EPP e não à receita bruta da empresa. Em tais termos, não resta qualquer dúvida, o valor correto é R$ 4.640.304,99 (quatro milhões, seiscentos e quarenta mil, trezentos e quatro reais e noventa e nove centavos) e a empresa está de forma correta e legalmente enquadrada como **EMPRESA DE PEQUENO PORTE** no ano de 2017.'

DA MANIFESTAÇÃO DA EMPRESA EBN SOBRE O PARECER (peça 80)

17. Após a empresa Citel juntar aos autos o parecer constante à peça 79, a empresa EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda. apresentou a manifestação constante da peça 80. Afirma que a indagação feita pela Citel ao parecerista não guardaria relação com a realidade dos fatos, partindo de premissa falsa e equivocada, pois teria alegado o recebimento, no ano de 2017, de devoluções de vendas realizadas em 2016, no valor de R$ 269.565,50, limitando-se o parecer apenas a esses dados.

18. Aponta que a Citel apresenta, a cada petição, novos números de acordo com sua conveniência. Enquanto o parecer indicava devoluções de R$ 269.565,50, no procedimento licitatório a Citel teria informado devoluções de R$ 1.487.424,40. A Citel, omitindo fatos e documentos, teria contratado o **expert** para parecer que seria inservível nestes autos, pois não analisaria todo o contexto, discorrendo apenas e tão somente sobre como deve ser feito o cálculo da receita bruta.

19. Relata que, embora o parecerista tenha mencionado ter consultado os registros contábeis e os livros fiscais da Citel, essa empresa emitiria notas fiscais de devolução de mercadorias de forma fraudulenta, simulando o retorno de bens com o objetivo de reduzir sua receita bruta e manter-se ilicitamente como EPP.

20. Entende que a Citel, para esclarecer os fatos, poderia ter apresentado todas as notas fiscais emitidas em 2017, o que permitiria identificar se as devoluções ocorreram de fato ou se houve

simulação, como teria sido constatado pelo Exército Brasileiro, que não reconhece a devolução registrada na Nota Fiscal 1.400.

21. Aponta omissão da Citel quanto à fraude cometida na emissão de notas fiscais de venda seguidas de notas de devoluções das mercadorias de clientes não emitentes de notas fiscais. 22. Destaca que a Nota Fiscal 1.400 continuaria válida na Receita Estadual. Requer a intimação da Citel para que junte aos autos todas as notas fiscais emitidas em 2017, independentemente da natureza da operação, cotejando-as com os livros fiscais, para fins de comprovação de que as mercadorias foram realmente devolvidas.

Informa que o Exército Brasileiro teria recebido cerca de 12.800 conjuntos camuflados, de um total de 100.000 que já estariam prontos para serem entregues. Entende que houve descumprimento da determinação contida no Acórdão 1.850/2018-TCU-Plenário, que limitaria a 45.000 a aquisição de conjuntos pelo Colog.

Análise

23. Preliminarmente, interessa destacar que a questão discutida no parecer apresentado pela empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, contabilização de vendas canceladas em exercícios anteriores, foi apenas um dos fatores considerados nas análises realizadas anteriormente, uma vez que os valores da receita bruta e das devoluções relativas ao exercício de 2017 não foram comprovados de forma consistente pela empresa no curso desta Representação.

24. Na Demonstração do Resultado do Exercício – DRE de 2017 da empresa Citel (peça 17, p. 22), encaminhada pelo Colog juntamente com a resposta à oitiva prévia determinada pelo relator, consta receita bruta no valor de **R$ 5.024.954,35** e devolução de receita de R$ 1.487.424,40. Já na resposta à oitiva prévia, a Citel elaborou a tabela constante da peça 25, p. 4, na qual, em vez de informar o seu real faturamento, considera como receita bruta o valor de **R$ 4.965.910,33**, apurado pelo Representante a partir de dados publicados em portais de transparência de entes governamentais (peça 1, p. 6-9). Ainda, na ocasião, a empresa defendeu que o período para apuração do seu faturamento bruto deveria ser entre abril/2017 e março/2018, posição que contraria disposição expressa da Lei Complementar 123/2006, que considera para tanto o ano-calendário.

25. Na instrução de análise de oitiva prévia (peça 43), tendo em vista o considerável volume de devoluções de vendas (cerca de 30% da receita bruta relatada) e os indícios de que devolução de mercadoria supostamente realizada pelo Colog (Notas Fiscais 1.386 e 1.400) não teria ocorrido, solicitou-se à empresa se manifestasse sobre essa questão e encaminhasse documentos fiscais que comprovassem todas as devoluções registradas na DRE de 2017. Ainda, foram solicitados esclarecimentos sobre sua exclusão do Simples Nacional, ocorrida em 30/4/2018. Na sua resposta, a Citel apenas informa que a Nota Fiscal 1.400 teria sido um equívoco no faturamento, mas não apresenta elementos que comprovassem a correção do erro. Também não encaminhou documentos com vistas a comprovar o volume de vendas canceladas registrado na DRE, nem se manifestou quanto à sua exclusão do Simples Nacional, por 'Comunicação obrigatória do contribuinte'.

26. Na tabela constante do parecer apresentado pela Citel (peça 79, p. 10), o total da coluna 'Receita das vendas' é de R$ 4.855.815,57, valor que **não coincide** com aquele constante da DRE apresentada ao Colog (R$ 5.024.954,35), nem com aquele informado pela empresa na tabela constante da peça 25, p. 4 (R$ 4.965.910,33).

27. Da mesma forma, o valor de vendas canceladas registrado na DRE (R$ 1.487.424,40) foi muito superior ao observado pelo parecerista contratado pela Citel (R$ 269.565,58), diferença de R$ 1.217.858,82. Tal aspecto reforça a possibilidade de que tenha havido fraude fiscal, reforçando a necessidade de que a Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Estado da Receita da Paraíba e o Ministério Público da União sejam informados, para a adoção das providências que entenderem cabíveis, dentro de suas respectivas alçadas de atuação.

28. Percebe-se que, mesmo diante das inconsistências identificadas nos números relacionados ao seu faturamento, a empresa preferiu não apresentar elementos que poderiam esclarecer as dúvidas suscitadas nesta Representação, conforme solicitado pelo Tribunal nas oitivas realizadas.

29. Feitas essas considerações, passa-se à matéria abordada no parecer apresentado pela Citel, referente ao tratamento que as vendas canceladas devem receber no cálculo da receita bruta da empresa, para fins de enquadramento como EPP. A questão é disciplinada pelo art. 3º da Lei Complementar 123/2006, transcrito a seguir, nos pontos que interessa à análise:

'Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

[...]

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016)

§ 1º Considera-se receita bruta, para fins do disposto no **caput** deste artigo, o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.'

30. O inciso II do art. 3º da Lei Complementar 123/2006 estabelece como condição para uma empresa ser enquadrada como EPP auferir receita bruta no **ano-calendário** igual ou inferior a R$ 4,8 milhões, calculada na forma prevista no § 1º. A literalidade do dispositivo em discussão não deixa qualquer dúvida: 'Considera-se receita bruta, para fins do disposto no **caput** deste artigo, o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, **não incluídas** as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos' (grifos nossos). Veja-se que a norma prevê a **não inclusão** de receitas de vendas canceladas na receita bruta, o que não se confunde com o **abatimento** desses valores, como defende o parecerista. Isso significa que as vendas canceladas simplesmente são desconsideradas no cálculo da receita bruta, ou seja, não devem ser somadas nem subtraídas.

31. No caso em análise, o parecerista apontou receita de vendas de R$ 4.855.815,57, valor totalmente auferido em 2017, ao qual **não foi incluída a receita da venda cancelada pela ECT**. Portanto, esse é o valor de receita bruta que deve ser considerado para a empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, tal qual previsto no § 1º do art. 3º da Lei Complementar 123/2006.

32. Não se discorda das afirmações do parecerista de que o produto da contabilidade 'precisa ser relevante e representar com fidedignidade a situação patrimonial, o desempenho econômico e os fluxos de caixa da entidade que reporta a informação' e que a informação produzida pela contabilidade deve 'efetivamente traduzir o que ocorre, do ponto de vista econômico, no patrimônio das entidades contábeis, sendo este o único caminho de proporcionar utilidade para a informação contábil'. Não há dúvida de que o cancelamento de uma venda deve ser registrado quando de sua ocorrência, entretanto, esse lançamento deve considerar que o cancelamento de vendas de exercícios anteriores não altera as receitas brutas dos exercícios seguintes. Nesse sentido, reitera-se posição defendida na instrução constante da peça 43:

'[...], verifica-se que as devoluções efetuadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos por meio das notas fiscais 121.481 e 121.482, Série 2, e 1.710, Série 3 (peça 27), que totalizaram R$ 269.565,50, não poderiam ser simplesmente subtraídas do faturamento, pois, conforme observações contidas no campo 'Informações Complementares' das citadas notas, referem-se a devoluções relativas ao exercício de 2016. Por se tratarem de receitas de vendas contabilizadas em exercício anterior, não seria possível contabilizar tais devoluções como cancelamento de receita, sendo necessário, em vez disso, lançá-las como cancelamento de lucro bruto apurado em exercício anterior, ou seja, deveriam ser tratadas como despesa operacional e não como reduções de receitas.'

33. Dessa forma, em que pese o currículo e os títulos do parecerista contratado pela Citel, quanto ao tratamento a ser conferido às devoluções de vendas efetuadas pela Empresa Brasileira de Correios e

Telégrafos, mantém-se a posição defendida nas instruções anteriores, no sentido de que as vendas canceladas relativas a exercícios anteriores não devem ser abatidas da receita bruta, para fins de qualificação da empresa como EPP.

MANIFESTAÇÃO DO COLOG (peça 82)

34. Em 16/11/2018, foi juntado aos autos o Ofício nº 84-CO/SCh APPCO/APPCO (peça 82), de 14/11/2018, dirigido à Selog, no qual o Comando Logístico informa ter suspendido o Contrato 50/2018 após o recebimento do 1º lote (64.500 conjuntos de fardamento), que representou o quantitativo mínimo necessário à manutenção das atividades do Exército Brasileiro.

35. Relata que a unidade jurisdicionada aguardará o julgamento de mérito desta Representação para realizar as ações necessárias em relação ao referido contrato, mas alerta que a 'postergação do julgamento do mérito pelo TCU poderá ser prejudicial ao processo de aquisição dos conjuntos de fardamento necessários ao Exército Brasileiro para o ano de 2020, já que novo processo licitatório, [...], somente será aberto após a decisão do Tribunal de Contas'.

36. Solicita que seja verificada a possibilidade de expedição de instrução específica acerca do assunto, que oriente o Colog 'acerca da correção ou não dos procedimentos adotados, com a finalidade de que não haja prejuízo ao interesse público, tampouco que não haja desabastecimento dos estoques nacionais de conjuntos de fardamento, necessários à manutenção da operacionalidade do Exército Brasileiro'.

Análise

37. Inicialmente, cabe esclarecer que compete à Selog, na condição de Unidade Técnica da Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal, apenas a prestação de apoio técnico ao Tribunal, não possuindo, dessa forma, atribuição para expedir instruções às unidades jurisdicionadas.

38. Não obstante, opina-se no sentido que as medidas adotadas pelo Colog estão de acordo com os termos da medida cautelar proferida pelo Tribunal, uma vez que a execução do Contrato 50/2018 foi suspensa e a aquisição até então concretizada teve por objetivo suprir as necessidades de fardamento para o ano de 2019."

20. Remetidos os autos ao meu gabinete, foram encaminhados novos argumentos pela sociedade empresarial Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli (peça 86) que aduzem, em resumo, que:

20.1. o faturamento da empresa no exercício de 2017 estava abaixo do limite legal para seu enquadramento no Simples Nacional e no período de abril de 2017 a março de 2018, mês do certame **sub examine,** a empresa continuava dentro desse limite legal;

20.2. para cômputo da Receita Bruta Anual de 2017 devem não só ser somadas as receitas brutas mês a mês, bem como devem ser abatidas as devoluções de mercadorias ocorridas (meses de fevereiro e março), referentes ao cancelamento de notas fiscais sobre vendas ocorridas no ano anterior (2016), num montante total a ser abatido de R$ 269.565,85, sendo que este é o procedimento explicitado na Lei Complementar 123/2006;

20.3. a medida cautelar concedida está causando grande prejuízo à empresa e ao Exército Brasileiro, pois a entrega do segundo lote foi suspensa (321.000 peças de conjuntos camuflados), apesar de a mercadoria estar em fase final de produção, com prazo de entrega confirmado para 23/11/2018.

21. Nova manifestação foi encaminhada pela empresa EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda. (peça 87) contemplando argumentações já apresentadas anteriormente.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Tratam os presentes autos de Representação da sociedade empresarial Naxos Confecção e Comércio Ltda., com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, noticiando pretensas irregularidades havidas no Pregão Eletrônico 6/2018 – SRP, promovido pelo Comando Logístico do Exército – Colog.

2. Foi apensado aos presentes autos o TC-018.584/2018-7, que cuida de Representação formulada por outra licitante participante do mesmo pregão, a empresa EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda. sobre questões semelhantes referentes ao mesmo certame.

3. O objeto do certame **sub examine**, cujo valor foi estimado em R$ 77.898.000,00, consiste no registro de preços para aquisição de material de intendência – fardamento, constituído de calça, blusa e gorro, conforme condições, quantidades, exigências e estimativas estabelecidas no instrumento convocatório e seus anexos.

4. Valendo-se do direito de preferência previsto nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar 123/2006, a Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli foi declarada vencedora da referida licitação e firmou, com o Colog, o Contrato 50/2018, no valor total de R$ 48.564.200,00, para fornecimento de 430.000 conjuntos camuflados.

5. Primeiramente, é importante destacar que as representações de que tratam estes autos (processo principal e apenso) referem-se a administrador sujeito à jurisdição deste Tribunal, foram redigidas em linguagem clara e objetiva e encontram-se acompanhadas de indício concernente à irregularidade relatada. Portanto, preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no inciso VII e no parágrafo único, ambos do art. 237 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, impõe serem conhecidas.

6. No âmbito destes autos foram efetuados questionamentos no tocante ao enquadramento da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli no tratamento favorecido e diferenciado disciplinado pela LC 123/2006, sendo levantadas suspeitas quanto ao seu benefício indevido por se valer do direito de preferência acima referenciado, cenário que poderia sujeitá-la, no decorrer das apurações, à reprimenda prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.

I. Breve Histórico dos autos.

7. A Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog realizou a prévia oitiva do Colog e da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, a fim de que fossem encaminhados ao Tribunal os esclarecimentos pertinentes acerca dos questionamentos apontados pelas empresas representantes (Peça 6).

8. Após a análise da documentação encaminhada em resposta às oitivas realizadas, por meio do despacho que constitui a peça 46, referendado pelo Acórdão 1850/2018 – Plenário, deferi a medida cautelar proposta pelo órgão instrutivo, determinando ao Comando Logístico do Exército, com fulcro no art. 276, **caput**, do Regimento Interno/TCU, que a execução do Contrato 50/2018, firmado com a empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, ficasse restrita aos quantitativos mínimos necessários à manutenção das atividades do Exército Brasileiro, condição que deveria ser oportunamente demonstrada pela unidade jurisdicionada, até manifestação conclusiva de mérito no bojo deste feito.

9. Além disso, foi determinada a oitiva do Colog, a fim de que se manifestasse sobre as seguintes ocorrências:

9.1. não utilização das informações dos portais dos órgãos e entidades apontados pelos então recorrentes no âmbito do certame licitatório em comento, que indicavam faturamento auferido pela Citel superior a R$ 4.800.000,00, extrapolando o limite definido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar 123/2006, conforme os valores divulgados nos portais da transparência do Poder Executivo Federal (R$ 3.438.236,78), do Estado do Rio de Janeiro (R$ 1.082.675,70), do Estado de Pernambuco (R$ 163.416,00), da Prefeitura de Solânea/PB (R$ 73.719,45), da Prefeitura de Guarabira/PB (R$ 52.679,80) e do Estado da Paraíba (contrato cuja vigência se iniciou em 29/12/2016 e foi concluído em 28/04/2017, no valor total R$ 103.900,00);

9.2. devolução de mercadorias à Citel Comércio e Indústria Têxtil Ltda., supostamente realizada pelo Colog, registrada na nota fiscal 1.400, emitida pela empresa em 27/10/2017;

9.3. caso a devolução referida no subitem anterior tenha de fato acontecido, justificasse o pagamento da nota fiscal 1.386, de 4/10/2017, realizada por meio da ordem bancária 2017OB802866;

9.4. possível participação do Sr. Giuseppe Galvão Amorim, proprietário da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, nas empresas Cosev Indústria de Confecções e Serviços Ltda., CNPJ 12.472.336/0001-36, e Guarabus Transportes de Passageiros e Turismo Ltda., CNPJ 05.824.135/0001-95,

situação que, conforme art. 3º, § 4º, inciso V, da Lei Complementar 123/2006, condicionaria o usufruto dos benefícios estabelecidos nessa norma à comprovação de que a receita bruta global dessas empresas não ultrapassaria o valor de R$ 4,8 milhões.

10. Foi determinado, também, que a secretaria especializada promovesse, com fulcro no art. 250, inciso V, do RI/TCU, a oitiva da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, para que tivesse a oportunidade de se manifestar acerca dos tópicos a seguir indicados e demais questões tratadas nestes autos, sem prejuízo de alertá-la de que, diante da ausência de manifestação ou da rejeição das justificativas apresentadas, o Tribunal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, poderia declará-la inidônea para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal:

10.1. devolução de mercadorias, supostamente realizada pelo Colog, registrada na nota fiscal 1.400, de 27/10/2017, uma vez que a nota fiscal 1.386, emitida em 4/10/2017, relativa ao fornecimento que teria sido devolvido, foi paga integralmente por meio da ordem bancária 2017OB802866;

10.2. documentos fiscais relativos às devoluções registradas nas Demonstrações do Resultado do Exercício de 2017, acompanhados de elementos comprobatórios;

10.3. participação do Sr. Giuseppe Galvão Amorim, proprietário da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, nas empresas Cosev Indústria de Confecções e Serviços Ltda., CNPJ 12.472.336/0001-36, e Guarabus Transportes de Passageiros e Turismo Ltda., CNPJ 05.824.135/0001-95, encaminhando ao Tribunal elementos que evidenciem que a soma dos faturamentos dessas três empresas não ultrapassa R$ 4,8 milhões, limite estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar 123/2006;

10.4. razões que motivaram sua exclusão do Simples Nacional, ocorrida em 30/4/2018, por "Comunicação Obrigatória do Contribuinte".

11. Em cumprimento à aludida deliberação, foram remetidos ao Tribunal o ofício do Colog (peça 59), datado de 30/08/2018, a manifestação da Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli (peça 59) e a documentação que constitui as peças 64 a 66.

12. Toda a argumentação apresentada foi devidamente examinada pela Selog, na instrução que constitui a peça 74 destes autos e contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 75 e 76), que concluiu pela participação irregular da empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli no Pregão Eletrônico 6/2018, por ter se utilizado do direito de preferência destinado às microempresas e às empresas de pequeno porte, sem atender aos requisitos para o usufruto dos benefícios previstos na Lei Complementar 123/2006, tendo em vista sua exclusão do Simples Nacional em 30/4/2018, por comunicação obrigatória do contribuinte, e a constatação de que sua renda bruta anual suplantou o limite legal de R$ 4,8 milhões.

13. Em consequência, a proposta de encaminhamento da unidade técnica é no sentido de se determinar ao Comando Logístico do Exército que pactue novo ajuste, por meio da dispensa de licitação prevista no inciso XI do art. 24 da Lei 8.666/1993 ou mediante realização de novo certame, mantendo a execução do Contrato 50/2018 somente até garantir a aquisição do quantitativo mínimo necessário à complementação do estoque a ser distribuído no exercício de 2019.

14. Após esse exame de mérito efetuado pela Selog (peças 74 a 76), foram juntadas aos autos novas documentações, tanto por parte de uma das Representantes (EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda.), quanto por parte da empresa declarada vencedora da licitação **sub examine** (sociedade empresarial Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli), respectivamente às peças 76 e 77/78.

15. Diante desse contexto, por meio do despacho que constitui a peça 81, restituí os autos à Selog, com vistas à análise desses novos elementos e reinstrução do feito.

16. A última instrução a cargo da Selog (peça 83) consigna que as manifestações mais recentes não acrescentaram elementos relevantes ao exame do caso, devendo ser mantida a proposta de encaminhamento anteriormente ofertada.

17. Remetidos os autos ao meu gabinete, foram encaminhados novos argumentos pela sociedade empresarial Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli (peça 86) que aduzem, em resumo, que:

17.1. o faturamento da empresa no exercício de 2017 estava abaixo do limite legal para seu enquadramento no Simples Nacional e no período de abril de 2017 a março de 2018, mês do certame **sub examine,** a empresa continuava dentro desse limite legal;

17.2. para cômputo da Receita Bruta Anual de 2017 devem não só ser somadas as receitas brutas mês a mês, bem como devem ser abatidas as devoluções de mercadorias ocorridas (meses de fevereiro e março), referentes ao cancelamento de notas fiscais sobre vendas ocorridas no ano anterior (2016), num montante total a ser abatido de R$ 269.565,85, sendo que este é o procedimento explicitado na Lei Complementar 123/2006;

17.3. a medida cautelar concedida está causando grande prejuízo à empresa e ao Exército Brasileiro, pois a entrega do segundo lote foi suspensa (321.000 peças de conjuntos camuflados), apesar de a mercadoria estar em fase final de produção, e o prazo de entrega confirmado para o dia 23/11/2018.

II. Dos Benefícios previstos na Lei Complementar 123/2006.

18. No mérito, inicialmente cumpre destacar os dispositivos da Lei Complementar n. 123/2006 relacionados ao tema das licitações. Em atendimento ao disposto nos arts. 170, inciso IX, e 179 da Constituição da República de 1988, o referido diploma legal estabelece tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, com o desígnio de fomentar seu desenvolvimento econômico. No Capítulo V, a lei confere determinados privilégios para que essas empresas participem de licitações e venham a celebrar contratos com a Administração Pública. Em outras palavras, o legislador complementar elegeu o poder de comprar do Estado como ferramenta veiculadora de políticas públicas.

19. Para ser qualificada como microempresa – ME ou Empresa de Pequeno Porte – EPP, a interessada deve atender aos requisitos estabelecidos no art. 3º da LC n. 123/2006, com redação dada pela Lei Complementar n. 155/2016:

"Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016);

§ 1º Considera-se receita bruta, para fins do disposto no **caput** deste artigo, o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

(...)

§ 9º A empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do **caput** deste artigo fica excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso, do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12, para todos os efeitos legais, ressalvado o disposto nos §§ 9º-A, 10 e 12.

§ 9º-A. Os efeitos da exclusão prevista no § 9º dar-se-ão no ano-calendário subsequente se o excesso verificado em relação à receita bruta não for superior a 20% (vinte por cento) do limite referido no inciso II do **caput**"

§ 10. A empresa de pequeno porte que no decurso do ano-calendário de início de atividade ultrapassar o limite proporcional de receita bruta de que trata o § 2º estará excluída do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, bem como do regime de que trata o art. 12 desta Lei Complementar, com efeitos retroativos ao início de suas atividades."

20. Logo, para que a empresa seja qualificada como EPP, a receita bruta anual no ano-calendário não pode ultrapassar o limite de R$ 4.800.000,00, aí considerado o faturamento global de matriz e filial(is) da mesma pessoa jurídica.

21. Também releva notar que o enquadramento é feito mediante declaração da interessada de que cumpre os requisitos acima transcritos, segundo regulamenta o Decreto n. 6.204/2007, abaixo reproduzido:

"Art. 13. Para fins do disposto neste Decreto, o enquadramento como:

I - microempresa ou empresa de pequeno porte se dará nos termos do art. 3º, **caput**, incisos I e II, e § 4º da Lei Complementar nº 123, de 2006;

(...)

§ 1º **O licitante é responsável por solicitar seu desenquadramento da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte quando houver ultrapassado o limite de faturamento estabelecido no art. 3º da Lei Complementar 123, de 2006, no ano fiscal anterior, sob pena de ser declarado inidôneo para licitar e contratar com a administração pública, sem prejuízo das demais sanções, caso usufrua ou tente usufruir indevidamente dos benefícios previstos neste Decreto**.

§ 2º Deverá ser exigida do licitante a ser beneficiado a declaração, sob as penas da lei, de que cumpre os requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte, microempreendedor individual, produtor rural pessoa física, agricultor familiar ou sociedade cooperativa de consumo, estando apto a usufruir do tratamento favorecido estabelecido nos art. 42 ao art. 49 da Lei Complementar 123, de 2006.."

22. Dentre os privilégios concedidos às ME e EPP, destaca-se, primeiramente, o direito de preferência nos casos de empate "ficto" ou "presumido", configurado quando as suas propostas forem iguais ou até 10% superiores (ou 5%, no caso de pregão) à proposta mais bem classificada, como se observa do dispositivo da Lei Complementar 123/2006 a seguir transcritos:

"Art. 44. **Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte**.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I - **a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado**;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do **caput** deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1º. Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no **caput** deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2º. O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 3º. No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão."

(grifos acrescidos)

23. Ocorrendo a situação descrita acima, o art. 45 da LC n. 123/2006 estabelece o seguinte procedimento: a) a ME ou EPP mais bem classificada poderá oferecer proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame; b) se a ME ou EPP mais bem classificada não apresentar proposta de preço inferior, serão convocadas as remanescentes, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito; c) no caso de serem idênticos os valores das propostas originais apresentadas pelas ME e EPP, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta. Em resumo, a norma estabelece a possibilidade de que as EPP e ME apresentem proposta menor do que aquela que, em condições normais, seria a vencedora da disputa.

24. Outro privilégio concedido pela Lei Complementar n. 123/2006 é a possibilidade de participação exclusiva de MEs e EPPs nas licitações com valor global estimado não superior a R$ 80.000,00, nos termos seguintes:

"Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública (Redação dada pela Lei Complementar 147, de 2014).

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte." (Redação dada pela Lei Complementar n 147, de 2014)."

25. No caso em exame, consta do Relatório precedente que a empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli participou do Pregão Eletrônico 6/2018 – SRP mediante declaração de enquadramento como EPP.

26. A referida empresa, valendo-se da autodeclaração de Empresa de Pequeno Porte, chegou a exercer o direito de desempate previsto no art. 44 da LC n. 123/2006 e sagrou-se vencedora na fase de lances, tendo em vista que o Edital observou os benefícios instituídos pela aludida Lei Complementar em favor das MEs e EPPs.

27. Com base nos elementos contidos nas representações de duas empresas licitantes, Naxos Confecção e Comércio Ltda. e EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda., bem como nas argumentações apresentadas pelo Colog e pela Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, a Selog concluiu que, na data do certame ora questionado, o faturamento da empresa declarada vencedora não permitia seu enquadramento como Empresa de Pequeno Porte, de tal forma que foi indevidamente beneficiada com a aplicação dos dispositivos da Lei Complementar 123/2006.

28. Permito-me dissentir desse posicionamento da unidade técnica pelos motivos que passo a expor.

III. Do abatimento das devoluções de mercadorias para o cômputo da receita bruta anual.

29. Primeiramente, cumpre destacar que o art. 3º da Lei Complementar n. 123/2006 não inclui a escrituração do Balanço Patrimonial nem o seu registro perante a Junta Comercial como elementos essenciais para o enquadramento da empresa de pequeno porte ou para a perda dessa condição. Para fins de definição de ME e EPP, a lei não adotou o critério contábil, mas sim o financeiro, determinado exclusivamente pela percepção de receita, e evidenciado na forma da autodeclaração.

30. Independentemente da periodicidade da escrituração contábil, a empresa pretendente a usufruir do regime favorecido de participação nas licitações de que trata a Lei Complementar n. 123/2006 tem o ônus de manter o controle constante do seu faturamento e atualizar com fidedignidade seus dados constantes em sistemas informatizados da administração pública.

31. Não há como se afirmar que a escrituração do balanço, de periodicidade anual, é o marco para a constatação do excesso de receita e da perda da condição de empresa de pequeno porte, pois significaria tornar letra morta o § 9º do art. 3º da Lei Complementar n. 123/2006, que impõe o desenquadramento da empresa no mês seguinte àquele em que houver excesso de faturamento.

32. Na realidade, o balanço tem natureza declaratória em relação a um montante de receita previamente auferido. Como a receita é uma realidade financeira, e não contábil, a apresentação do balanço à junta comercial não tem a natureza de ato jurídico constitutivo em relação ao porte da empresa. Sob esse aspecto, cabe transcrever precedente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

"Remessa Necessária e Apelação Cível

Nº CNJ: 0000110-44.2011.4.02.5101

Rementente: Juízo Federal da 4ª Vara - RJ

"EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. BENEFÍCIO CONCEDIDO A EMPRESA DE PEQUENO PORTE. UTILIZAÇÃO INDEVIDA. FRAUDE.

1. Trata-se de Remessa Necessária e Apelação Cível interposta em face de sentença que concedeu a segurança requerida para determinar a anulação de pregão eletrônico, bem como para suspender a execução do contrato em vigor, tendo em vista que a concorrente vencedora teria se utilizado indevidamente de benefícios reservados a empresas de pequeno porte (EPP).

2. A empresa de pequeno porte perde esta qualificação no ano-calendário seguinte àquele em que obtém receita bruta superior ao limite legal, independente de requerimento direcionado à Junta Comercial. Portanto, tendo a empresa vencedora superado o faturamento máximo permitido em lei em 2009, não poderia a mesma ter se privilegiado desta condição em licitação realizada no ano de 2010. Precedente: TCU, 2ª Câmara, AC-5161-25, Rel. Min. JOSÉ JORGE, DJU 19.7.2011.

3. Remessa Necessária e Apelação não providas."

33. Nesse sentido, como o Pregão Eletrônico 6/2018 foi realizado em abril de 2018, o faturamento a ser analisado deve ser o relativo aos doze meses anteriores ao certame (abril/2017 a março/2018). A tabela a seguir foi apresentada pela Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli como perfil desse faturamento.

Valor apurado pela representante (faturamento de competência do ano 2017)	R$ 4.965.910,33
01/2017	- R$ 272.496,00
02/2017	- R$ 143.731,25
Devolução de mercadoria (DANFE n° 000.121.481)	- R$ 161.588,50
Devolução de mercadoria (DANFE n° 000.121.482)	- R$ 53.922,00
Devolução de mercadoria (DANFE n° 000.001.710)	- R$ 54.055,00
01/2018	+ R$ 00,00
02/2018	+ R$ 00,00
03/2018	+ R$ 255.761,00
TOTAL	**R$ 4.589.933,58**

34. O que se observa da tabela acima é que a Citel apresentou um faturamento de 13 meses (março/2017 a março/2018), de tal forma que seu faturamento nos doze meses antes do certame seria ainda menor do que o valor indicado de R$ 4.589.933,58.

35. Especificamente no tocante ao impactos da devolução de mercadoria no cômputo da receita bruta para fins de opção pelo Simples Nacional, trago à baila esclarecimentos publicados no **site** da receita federal (consulta ao site realizada em 29/11/2018):

"5.4. O que são vendas canceladas?

Para fins de exclusão da base de cálculo do Simples Nacional, **vendas canceladas correspondem à anulação de valores registrados como receita bruta de vendas de bens** (item 4.1 da Instrução Normativa SRF nº 51, de 3 de novembro de 1978). Caso a venda seja cancelada no mesmo mês em que foi efetuada, não será considerada na apuração da receita bruta da empresa – portanto, é excluída da base de cálculo do Simples Nacional. 49 Caso, porém, a venda seja cancelada em mês posterior àquele em que foi efetuada, ver Pergunta 7.19.

(...)

7.19. Como calcular o Simples Nacional no caso de a venda ser cancelada em período de apuração posterior ao da venda?

Na hipótese de cancelamento de documento fiscal, nas situações autorizadas pelo respectivo ente federado, o valor do documento cancelado deve ser deduzido no período de apuração no qual tenha havido a tributação originária, quando o cancelamento se der em período posterior.

Exemplo: em abril/2017, a empresa XYZ Ltda EPP emitiu uma NF de venda no valor de R$ 50,00. Em maio/2017, ela cancela a NF. Então ela precisa, no PGDAS-D, deduzir R$ 50,00 do valor da receita bruta de vendas relativo ao PA (período de apuração) de abril/2017.

Quando for emitido novo documento fiscal em substituição ao cancelado, o valor correspondente deve ser oferecido à tributação no período de apuração relativo ao da operação ou prestação originária, segregada pelas regras vigentes no Simples Nacional nesse mês. (Base normativa: art. 18 da Resolução CGSN nº 140, de 2018.)

No entanto, na hipótese de haver devolução da mercadoria, se ocorrer em período de apuração posterior ao da venda, a vendedora, optante pelo Simples Nacional, deverá observar o seguinte: • o valor da mercadoria devolvida deve ser deduzido da receita bruta total, no período de apuração do mês da devolução, segregada pelas regras vigentes no Simples Nacional nesse mês; • caso o valor da mercadoria devolvida seja superior ao da receita bruta total ou das receitas segregadas relativas ao mês da devolução, o saldo 76 remanescente deverá ser deduzido nos meses subsequentes, até ser integralmente deduzido. Exemplo: em julho/2017, a empresa XXX Ltda ME vendeu mercadorias a um cliente no valor de R$ 1.000,00. Porém, em agosto/2017, o cliente devolveu as mercadorias. Então, ela precisa deduzir R$ 1.000,00 da receita bruta de vendas relativo ao PA de agosto/2017. Ocorre que, em agosto/2017, ela só vendeu R$ 800,00 em mercadorias e, em setembro/2017, ela conseguiu vender R$ 600,00. Nesse caso, no PGDAS-D, ela deverá informar receita bruta de R$ 0,00 no PA de agosto/2017 e o saldo remanescente (R$ 200,00) da devolução das mercadorias ela deduzirá no PA de setembro/2017, que terá portanto receita bruta de vendas de R$ 400,00 (R$ 600,00 – R$ 200,00). (Base normativa: art. 17 da Resolução CGSN nº 140, de 2018.) Nota: 1. Para a optante pelo Simples Nacional tributada com base no critério de apuração de receitas pelo regime de caixa, o valor a ser deduzido limita-se ao valor efetivamente devolvido ao adquirente."

(http://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/perguntas/perguntas.aspx)

36. Importante destacar, ainda, que o Comitê Gestor do Simples Nacional, ao dispor sobre o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), no exercício das competências que lhe conferem a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, o Decreto 6.038, de 7 de fevereiro de 2007, e o Regimento Interno aprovado pela Resolução CGSN 1, de 19 de março de 2007, por meio da Resolução 140, de 22/05/2018, assim aduziu:

"Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se:

I - microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP) a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada ou o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, e a sociedade de advogados registrada na forma prevista no art. 15 da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, desde que: (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 3º, caput; art. 18, § 5º-C, VII)

a) no caso da ME, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 3º, inciso I)

b) no caso da EPP, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais); (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 3º, inciso II)

II - **receita bruta (RB) o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos. (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 3º, caput e § 1º)**

37. O procedimento adotado pela Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, portanto, está em consonância com as diretrizes fornecidas pela Receita Federal, de tal forma que a receita bruta de vendas e serviços deve ser ajustada pelas devoluções de mercadorias relativas a vendas anteriores que já foram computadas na contabilidade da empresa, mas que foram revertidas e não se efetivaram.

III. Da saída do Simples em decorrência de incremento na receita bruta anual.

38. Desde o dia 1º de janeiro de 2018, o regime tributário Simples Nacional passou a ter novos limites de faturamento para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, assim como para os Microempreendedores Individuais. A Lei Complementar 155/2016 estabeleceu, ainda, novas regras de tributação, com alíquotas variáveis e o acréscimo de novos segmentos do mercado que podem aderir ao regime. A principal diferença do Simples Nacional para as outras formas de tributação, como o Lucro Real e o Lucro Presumido, é a simplificação na arrecadação de diferentes impostos e o limite de faturamento.

39. A solicitação é feita no Portal da **internet** do Simples Nacional (Simples - Serviços > Opção > Solicitação de Opção pelo Simples Nacional), sendo irretratável para todo o ano-calendário, permitindo-se o cancelamento da solicitação, apenas no período da opção, se o pedido ainda não tiver sido deferido.

40. Especificamente acerca da exclusão do regime tributário Simples Nacional, por excesso ao limite de faturamento, trago à baila publicação do **site** da Receita Federal (Acesso dia 29/11/2018):

"Se a empresa excedeu o limite de faturamento anual de R$ 4,8 milhões em 2018 a exclusão não é automática e o contribuinte deve comunicar o fato ao fisco?

De acordo com a legislação em vigor trata-se de ato obrigatório do contribuinte. Assim a comunicação deve ser realizada pela empresa que excedeu o limite de faturamento, nos prazos fixados em lei, sob pena de multa.

Assim, quando a exclusão do Simples Nacional se der por excesso de faturamento, cabe a pessoa jurídica solicitar ao fisco o desenquadramento do regime nos prazos fixados no artigo 30 da Lei Complementar 123/2006 e art.73 da Resolução CGSN nº 94/2011."

(http://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/noticias/NoticiaCompleta.aspx?id=abcc8c4b-6ebc-40ab-9c5a-16edff4c977b)

41. Por oportuno, cumpre transcrever também o art. 30 da LC 123/2006:

"Art. 30. A exclusão do Simples Nacional, mediante comunicação das microempresas ou das empresas de pequeno porte, dar-se-á:

I - por opção;

II - obrigatoriamente, quando elas incorrerem em qualquer das situações de vedação previstas nesta Lei Complementar; ou

III - obrigatoriamente, quando ultrapassado, no ano-calendário de início de atividade, o limite proporcional de receita bruta de que trata o § 2o do art. 3o;

IV - **obrigatoriamente, quando ultrapassado, no ano-calendário, o limite de receita bruta previsto no inciso II do caput do art. 3º, quando não estiver no ano-calendário de início de atividade.**

§ 1º A exclusão deverá ser comunicada à Secretaria da Receita Federal:

(...)

IV - na hipótese do inciso IV do **caput**:

a) **até o último dia útil do mês subsequente à ultrapassagem em mais de 20% (vinte por cento) do limite de receita bruta previsto no inciso II do caput do art. 3º**; ou

b) **até o último dia útil do mês de janeiro do ano-calendário subsequente, na hipótese de não ter ultrapassado em mais de 20% (vinte por cento) o limite de receita bruta previsto no inciso II do caput do art. 3º**."

(grifos acrescidos)

42. O que se observa, portanto, é que a empresa que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual ou o limite adicional para exportação de mercadorias, fica, como regra, excluída do Simples Nacional no mês subsequente à ocorrência do excesso. No entanto, os efeitos da exclusão somente ocorrerão no ano-calendário subsequente, se o excesso verificado em relação à receita bruta não for superior a 20% de cada um dos limites, no mercado interno e no mercado externo.

43. Observado o novo limite de renda bruta anual que está em vigor desde 1º/01/2018 (R$ 4.800.000,00), cabe a empresa, ao acompanhar a evolução de seu faturamento e identificar a extrapolação dos limites do Simples Nacional, declarar, sob as penas da lei, no mesmo mês que ocorre o excedente, a mudança na condição de empresa de pequeno porte.

44. Contudo, a perda automática dos benefícios decorrentes da opção pelo Simples Nacional só acontece se o acréscimo verificado no faturamento ultrapassar 20% do valor limite indicado. Assim, a empresa com faturamento na faixa entre R$ 4.800.000,00 e R$ 5.760.000,00, apesar de ser excluída do Simples Nacional no mês subsequente à ocorrência do excesso, terá os efeitos de sua exclusão postergados para o ano-calendário subsequente.

45. No caso concreto que ora se analisa, ainda que, por hipótese, fossem considerados indevidos os abatimentos de mercadorias efetuados pela Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, na tabela que consta no parágrafo 33 precedente, de forma a que todas as negociações efetuadas pela empresa fossem consideradas, inclusive aquelas cujas vendas foram revertidas, a receita bruta de vendas e serviços (período de março/2017 a março/2018) seria de R$ 5.221.671,33, retirando-se, ainda, a receita de março de 2017 para adequação ao período, previsto na lesgislação, de doze meses antes do certame, o faturamento se encontra dentro da faixa para postergação dos efeitos da exclusão do Simples.

46. Portanto, na data do Pregão Eletrônico 6/2018 , em abril de 2018, a Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, apesar de estar excluída do Simples, poderia continuar usufruindo dos benefícios previsto na Lei Complementar 123/2006, conforme dispõem os §§ 9º e 9º-A do art. 3º, a seguir transcritos, daquele dispositivo legal:

"Art. 3º.

(...)

§ 9º A empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do **caput** deste artigo fica excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso, do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12, para todos os efeitos legais, ressalvado o disposto nos §§ 9º-A, 10 e 12.

§ 9°-A. Os efeitos da exclusão prevista no § 9º dar-se-ão no ano-calendário subsequente se o excesso verificado em relação à receita bruta não for superior a 20% (vinte por cento) do limite referido no inciso II do **caput**."

IV. Conclusão.

47. Interpretando-se, em conjunto, o disposto no capítulo V da Lei Complementar 123/2006 e os princípios da Lei 8.666/1993, conclui-se que houve uma preocupação do legislador quanto às licitações públicas priorizarem microempresas e empresas de pequeno porte com exclusividade em certames restritos a esses grupos ou com concessão de benefícios em caso de empate em disputas abertas.

48. Trata-se da atuação acertada do Poder Público, com a finalidade de, além de materializar propostas vantajosas para o Estado, auxiliar os micros e pequenos empreendedores a acessar mercados, com aquecimento da economia desse segmento.

49. A empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli, conforme demonstram todos os comprovantes de faturamento acostados autos, estava incluída no rol de beneficiários do Simples Nacional, no mês de abril de 2018, pois sua renda bruta anual, ainda que não fossem efetivadas as devoluções de mercadorias previstas na legislação, não alcançaria o limite de R$ 5.760.000,00.

50. Logo, quando da licitação ora em debate, a recorrente ainda estava usufruindo dos benefícios da Lei Complementar 123/2006, para todos os efeitos legais, conforme determinam os §§ 9º e 9º-A do art. 3º do referido instrumento.

51. Diante desse contexto, considero improcedentes as Representações das empresas EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda. e Naxos Confecção e Comércio Ltda., manifestando-me por que seja aprovada deliberação que ora submeto ao este Colegiado.

TCU, Sala de Sessões, em 5 de dezembro de 2018.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2862/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.415/2018-0. [Apenso: 018.584/2018-7].

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

3. Representantes: EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda. (21.111.808/0001-16); Naxos Confecção e Comércio Ltda. (10.996.580/0001-72).

4. Unidade jurisdicionada: Comando Logístico do Exército – Colog.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Marco Fábio Domingues (OAB/SP 149.592), representando EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda. (21.111.808/0001-16); Carlos Alberto Silva de Melo (OAB/PB 12.381), representando Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli (07.527.821/0001-20); e Eldo Umbelino Júnior (010.170.289-23), representando Naxos Confecção e Comércio Ltda. (10.996.580/0001-72)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pelas empresas Naxos Confecção e Comércio Ltda. e EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda. contra pretensas irregularidades havidas no Pregão Eletrônico 6/2018 – SRP, promovido pelo Comando Logístico do Exército – Colog.

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

9.1. conhecer das representações objeto deste feito (processo principal e apenso – TC 018.584/2018-7), satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

9.2. no mérito, considerar tais representações improcedentes, com suspensão da medida cautelar referendada pelo Acórdão 1.850/2018 – Plenário, informando ao Comando Logístico do Exército – Colog que, no âmbito desta Corte de Contas, não há mais óbices à continuidade da execução do Contrato 50/2018, firmado com a empresa Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli;

9.3. dar ciência deste Acórdão às empresas Naxos Confecção e Comércio Ltda., EBN – Comércio, Importação e Exportação Ltda., Citel Comércio e Indústria Têxtil Eireli e ao Comando Logístico do Exército;

9.4. autorizar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2862-48/18-P.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 023.999/2015-2
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Empresa Gestora de Ativos (Emgea)
Representação legal: Gilberto Mendes Calasans Gomes (43.391/OAB-DF), representando Antônio Luiz Bronzeado, Josemir Mangueira Assis, Euclides Renato Deponti, Eugen Smarandescu Filho e Eduardo Pereira; Vinicius Camargo Araujo, representando Secretaria do Tesouro Nacional; Daniel Pereira de Franco (114.463/OAB-RJ) e outros, representando Empresa Gestora de Ativos.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. EMPRESA PÚBLICA. REDUÇÃO DO CAPITAL SOCIAL POR INCORPORAÇÃO DE PREJUÍZOS ACUMULADOS. PAGAMENTOS DE LUCROS E RESULTADOS. DISTRIBUIÇÃO DE DIVIDENDOS. COMPETÊNCIA DO MINISTRO DA FAZENDA NÃO EXPRESSA NO ESTATUTO DA EMPRESA. SUPERVENIÊNCIA DO DECRETO 8.590/2015 (NOVO ESTATUTO). APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ART. 173 DA LEI 6.404/76. REGULARIDADE DA ALTERAÇÃO SOCIETÁRIA. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda) em razão da Empresa Gestora de Ativos (Emgea) ter realizado a redução de seu capital social, no montante de R$ 10,95 bilhões, mediante absorção de prejuízos acumulados, na ausência expressa de decreto presidencial autorizando a operação.

2. A constatação foi apresentada no Relatório de Auditoria de Gestão elaborado pela Controladoria-Geral da União - CGU referente às contas da Emgea do exercício de 2013 (TC 027.020-2014-2), ano em que a realização do procedimento contábil permitiu o pagamento de dividendos ao Tesouro Nacional referente ao resultado de 2012, no valor de R$ 61,25 milhões e a aprovação do Programa de Participação dos Lucros e Resultados (PLR) aos dirigentes da empresa no montante total de R$ 353 mil, dividido em 4 parcelas anuais.

3. Em sua primeira manifestação, a SecexFazenda concluiu pela ilegalidade da redução do capital social da Emgea e propôs a oitiva da empresa. Assim se pronunciou a unidade técnica (peça 4):

"**HISTÓRICO**

8. Em 1/8/2012 o Conselho de Administração (CA) da Emgea aprovou, por meio do voto CA 07/2012, proposta de redução do capital social da empresa mediante absorção dos prejuízos acumulados. De acordo com a proposta, o capital social da Emgea seria reduzido em aproximadamente R$ 10 bilhões com o objetivo de

absorver as perdas acumuladas e restabelecer a correlação entre o valor do capital social da entidade e o valor de seu efetivo patrimônio (peça 1, p. 6) e também atender à solicitação formulada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Ofício STN/COPAR/GEFIS *5*, de 11/1/2011, o qual solicitou que fosse informado sobre a possibilidade de atendimento, entre outros itens, de se absorver os prejuízos acumulados com capital social, conforme na Lei 6.404/76, art.173 (peça 1, p. 8).

9. Após a proposta do Conselho de Administração, o Conselho Fiscal também se manifestou favorável a proposta em 24/8/2012, por meio da ata 13, em obediência ao art. 13, III, do estatuto social da Emgea (peça 2, p. 3).

10. Dessa forma, o assunto foi levado à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST) para que se manifestassem acerca da proposta de redução do capital social, para então ser encaminhado para apreciação do Ministro da Fazenda.

11. A STN, por meio do Parecer 1597/COPA/STN destacou os itens que a alteração estatutária proposta pretendia modificar e se pronunciou no sentido favorável à operação de redução do capital social via absorção dos prejuízos acumulados. Além disso, se pronunciou contrária à inclusão de reserva de contingência e de lucros a realizar no estatuto, pois essas reservas já estão previstas na Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976. (peça 2, p. 15-16).

12. O DEST se pronunciou via Ofício 1144/DEST-MP não se opondo sobre a absorção dos prejuízos acumulados por considerar que se tratava de procedimento meramente contábil para permitir pagamento de dividendo ao Tesouro Nacional. Além disso, observou que o referido processo contemplava a alteração estatutária necessária para atualizar o valor do capital e disciplinar a distribuição do lucro (peça 2, p. 18).

13. Em seguida, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) emitiu o Parecer PGFN/CAS/n° 2464/2012, o qual tratou sobre a proposta de redução do capital social e alteração estatutária para criação de reserva estatutária e de contingência. No Parecer, a Procuradoria destacou as duas propostas de alteração estatutária (art. 4° – alterar o valor do capital social - e art. 16, inciso III - constituição de reserva estatutária) e ressaltou que as alterações propostas só poderiam ser aprovadas mediante decreto presidencial, uma vez que o estatuto da Emgea havia sido aprovado pelo Decreto 7.122, de 3 de março de 2010 (peça 2, p. 20-22).

14. Com base nos pareceres da PGFN, STN e DEST, em 11 de dezembro de 2012, o Ministro da Fazenda autorizou a redução do capital social da Emgea em R$ 10.952.225.955,28, nos termos do art. 4°, §1º, inciso I, do estatuto social, conforme proposta da administração da empresa e restituiu o processo à PGFN (peça 2, p. 23).

15. Após o pronunciamento ministerial, a Emgea efetuou a redução do capital social mediante absorção de prejuízos acumulados sem, contudo, aguardar o decreto presidencial necessário para promover a alteração estatutária com o novo valor do capital social e efetivar a autorização da redução do capital. Os efeitos decorrentes da absorção dos prejuízos acumulados iniciaram-se em 2012, com destaque para o pagamento de dividendos ao Tesouro Nacional e a instituição de PLR aos dirigentes. Até a data desta instrução, o decreto presidencial mencionado ainda não havia sido emitido, ou seja, o Estatuto da Emgea, consubstanciado no Anexo ao Decreto 7.122/2010, ainda permanece com o valor original do capital social, não contemplando a redução pretendida.

16. Diante disso, a Controladoria-Geral da União (CGU), ao analisar as contas do exercício de 2013 da entidade, constatou que não houve publicação do decreto presidencial necessário para efetivar a redução do capital social promovendo a respectiva alteração estatutária, conforme ressaltado pelo parecer da PGFN, e solicitou que a unidade apresentasse plano de ação com vistas a corrigir a referida redução, bem como as ações dela decorrentes (peça 1, p.6)

17. Em resposta, a UJ esclareceu que a vinculação ao decreto a que se refere o parecer da PGFN diz respeito apenas às alterações estatutárias para criação das reservas de contingência, não se referindo à redução do capital social da empresa. Informou, ainda, que o estatuto social dispõe apenas sobre aumento de capital e, com isso, em relação à redução do capital social deve incidir o art. 173 da Lei 6.404/76, o qual atribui a competência para autorizar a redução do capital social para a assembleia geral das companhias. Acrescentou que, como a entidade não possui a figura de assembleia geral, entendeu-se que a competência para autorizar a redução do capital social caberia ao Ministro da Fazenda.

18. A empresa informou, ainda, que a modificação do estatuto para atualizar o valor do capital social constitui mera formalidade necessária tão somente para manter a conformidade dos registros contábeis com o estatuto e com os registros na Junta Comercial. (peça 1, p. 7-8). Adicionalmente, a Emgea efetuou consulta à Coordenação-Geral de Assuntos Societários da União, órgão da PGFN, o qual se pronunciou, por e-mail, ratificando o entendimento adotado pela empresa (peça 1, p. 7-8).

19. O órgão de controle interno, por sua vez, apresentou posicionamento diferente da UJ em relação à necessidade de publicação de decreto presidencial para efetivar a referida redução de capital. Desse modo, encaminhou consulta específica à Assessoria Jurídica da CGU (peça 1, p. 3).

20. A Advocacia-Geral da União - Assessoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (CGU/AGU), por meio do parecer 237/2014/ASJUR-CGU-PR/CGU/AGU (peça 3), emitiu opinião no sentido de que a competência para autorizar a redução do capital social e para efetuar a alteração do estatuto social compete ao Presidente da República, via decreto. Diante disso, apresentou as seguintes conclusões:

o despacho do Ministro da Fazenda que "autorizou" a redução do capital social da EMGEA é **inválido por vício de forma e de competência**, sendo assim, **não produz quaisquer efeitos sobre a alteração do capital social**, devendo ser desconsiderado para esse fim pela auditoria da CGU-PR;

a eventual alteração do capital social por meio de decreto só poderá retroagir no máximo até a data da publicação do referido ato, em sendo arquivado na Junta Comercial, em até trinta dias contados da sua publicização, consoante o regime jurídico próprio das empresas privadas;

não há informação nos autos de que os registros mercantis da EMGEA tenham sido alterados. Se o tiverem sido, a CGU-PR pode questionar esse arquivamento irregular perante a Junta Comercial; ... (peça 3). Grifou-se.

21. A PGFN, por sua vez, emitiu o parecer PGFN/CAS/n°895/2014 (peça 2, p. 13) apresentando conflito de entendimento em relação ao emanado pela CGU/AGU. Em conclusão, a PGFN discorreu:

a) uma vez que a EMGEA não possui em sua estrutura societária a figura da assembleia de acionistas para deliberar sobre a redução do capital social, nos termos do art. 173, da Lei n. 6.404, de 1976, a prática do referido ato compete ao Ministro da Fazenda;

b) não há vicio de legalidade no ato do Ministro da Fazenda que autorizou a redução do capital social da EMGEA, conforme dito no item nº 26 deste Parecer. Trata-se de regra de Direito Societário, que, produz efeitos, a partir da ciência do despacho ministerial à EMGEA;

c) **as alterações de estatuto da EMGEA devem ser feitas por Decreto Presidencial, regra de Direito Administrativo**, que, no caso concreto da redução do capital, visa apenas refletir o novo valor do capital, dando a publicidade exigida para a Administração Pública;... (peça 2, p.13). Grifou-se.

22. Decorrente do conflito de entendimento entre CGU-AGU e PGFN, o assunto foi levado ao Advogado-Geral da União, na forma da Lei-Complementar ° 73, de 10 de fevereiro de 1993, que, até a presente data, ainda não emitiu pronunciamento.

EXAME TÉCNICO

23. A representação decorre de possível ilegalidade no ato de redução do capital social da Emgea por ausência de decreto presidencial necessário para efetivar a redução do capital social e alterar o estatuto social da empresa atualizando o valor do capital.

24. Com o objetivo de analisar as questões apresentadas, o presente exame técnico será dividido em dois tópicos, são eles: a) função do estatuto social; b) competência para autorizar a redução do capital social da Emgea.

a) Função do estatuto social

25. De acordo com a doutrina do Direito Societário, o sistema jurídico de uma companhia é formado pelo conjunto de todas as normas jurídicas que se aplicam a cada entidade, compreendendo o estatuto social; a Lei 6.404/76 (LSA) e regulamentações, as estipulações de contratos parassociais ou preliminares, além de demais leis que se aplicam. As normas do estatuto social, por sua vez, representam o sistema jurídico particular da companhia, que deve manter coerência com a LSA e demais leis aplicáveis à entidade, sob pena de invalidade das normas.

26. Para a Emgea, o estatuto social representa o ato regulamentar e constitutivo. De acordo com o art. 83 da Lei 6.404/76 (LSA):

Art. 83. O projeto de estatuto deverá satisfazer a todos os requisitos exigidos para os contratos das sociedades mercantis em geral e aos peculiares às companhias, e **conterá as normas pelas quais se regerá a companhia**. Grifou-se.

27. Dessa forma, nota-se que o estatuto expressa-se como certidão de nascimento da pessoa jurídica, suas cláusulas possuem o condão de atribuir identidade ao empreendimento, devendo abordar a qualificação da companhia, tipo jurídico de sociedade, a denominação, localização, seu objeto social, forma de integralização do capital social, prazo de duração da sociedade, data de encerramento do exercício social, foro contratual, entre outros. Um capítulo imprescindível no estatuto corresponde à apresentação do capital social da empresa.

Segundo a Lei 6.404/76:

"Art. 5º O estatuto da companhia fixará o valor do capital social, expresso em moeda nacional.

Art. 6º O capital social somente poderá ser modificado com observância dos preceitos desta Lei e do estatuto social (...)"

28. Diante da relevância do estatuto social, o registro e a publicidade de qualquer alteração no capital social, em regra, constitui etapa imprescindível para tornar o ato válido. A exceção reside em hipóteses expressas previstas na própria LSA ou no estatuto da companhia, como no caso do art. 168 da Lei 6.404/76, que prega "o estatuto pode conter autorização para **aumento** do capital social independentemente de reforma estatutária". Dessa forma, entende-se que, na omissão de regra no estatuto da companhia, qualquer alteração no capital social carece de reforma estatutária.

29. No caso exposto, a Emgea apresentou entendimento no sentido de que a modificação do estatuto social para apresentar o novo valor do capital constitui mera formalidade necessária tão somente para manter a conformidade dos registros contábeis com o estatuto e com os registros na Junta Comercial (peça 1, p. 7). Entende-se, todavia, que esta interpretação, ao rebaixar instrumento normativo, com poder constitutivo e regulamentar, a mero item formal, extrapola qualquer limite de interpretação, pois não possui fundamento em nenhuma norma, regulamento, lei ou mesmo na doutrina.

30. Nota-se que a Emgea, ao adotar o raciocínio de que a modificação do estatuto social para contemplar a nova cifra do capital representa apenas uma formalidade, interpretou de forma equivocada princípios básicos do direito societário e da Lei 6.404/76. Para explicar, cita-se Modesto Carvalhosa:

"Em regra, as legislações distinguem entre redução efetiva, que decorre do excesso de capital, e contábil, que se verifica em caso de perdas, pois no primeiro caso, a redução afeta o patrimônio e, no outro, há mera operação escritural"

"O fundamento da redução por perdas é o restabelecimento do equilíbrio financeiro da companhia. (...)"

"Trata-se, como lembra Ascarelli, de redução com alcance apenas formal, não afetando os direitos dos credores, cuja garantia encontra-se no patrimônio real da companhia e não na mera indicação do capital no balanço"

"Consequentemente, a **redução efetiva-se com o arquivamento da ata na Junta Comercial e com a sua publicação** (art. 289), sem necessidade de prazo para oposição dos credores" (CARVALHOSA, Carvalhosa. Comentários à Lei de Sociedades Anônimas - art. 138 a 205, 2015, vol. 3) Grifou-se.

31. Nota-se, portanto, que o ato de reduzir o capital social por perda é que corresponde ao mecanismo formal da operação, e não a reforma estatutária, como a Emgea tratou. A alteração estatutária contemplando o novo valor do capital social é imprescindível para que a redução por perda se torne válida e efetiva.

32. Devido a esta força normativa que o estatuto social contém, a Lei 6.404/76 estabeleceu que o valor do capital social deverá, necessariamente, ser fixado no estatuto. O capital social, segundo Carvalhosa, corresponde ao valor das entradas que os acionistas declaram vinculado aos negócios que constituem o objeto social. O capital social é cifra imutável e permanente, **modificável apenas se cumpridas rigorosamente as formalidades legais prescritas** (CARVALHOSA, Carvalhosa. Comentários à Lei de Sociedades Anônimas – art. 1° a 74, 2013, vol. 1.).

33. Nesse sentido, tratar o capital social apresentado no estatuto apenas como mero registro de conformidade contábil vai de encontro ao princípio da integridade do capital social. Se esta premissa for aceita, o gestor fica apto a modificar o capital social sem precisar refletir tal modificação no estatuto, por considerar algo meramente formal e dispensável. Na verdade, a contabilidade é que deve refletir o valor do capital social fixado no estatuto, e não o contrário.

34. Afastada a hipótese de considerar a alteração do capital social no estatuto mero item formal de registro contábil, cabe discorrer acerca da competência para autorizar a redução do capital social da Emgea.

b) Competência para autorizar a redução do capital social da Emgea

35. Segundo a Emgea, uma vez que o estatuto social não dispõe acerca da redução do capital social, incide o art. 173 da Lei 6.404/76, o qual atribui tal competência para a assembleia geral. Ainda, segundo a companhia, uma vez que inexiste assembleia geral, a competência acerca da redução do capital social caberia ao Ministro da Fazenda (peça 1, p. 7). Entretanto, não se encontrou fundamentação normativa para se aceitar tal argumento.

36. A Lei 6.404/76, no art. 122, inciso I, atribui a competência privativa à assemblei geral de promover reformas no estatuto social. Adiante, no art. 173, ao tratar sobre redução do capital social, determina que a assembleia geral poderá deliberar a redução do capital se houver perda, até o montante dos prejuízos

acumulados, ou se julgá-lo excessivo. Ou seja, nota-se que, de acordo com a Lei 6.404/76, o ente responsável em promover reformas no estatuto deve corresponder ao mesmo ente competente para deliberar sobre redução do capital social.

37. Esta lógica de competência não poderia ser diferente. Qualquer ato que implique em alterações no capital social, seja para aumentá-lo ou reduzi-lo, para que se torne perfeito, deve vir acompanhado de reforma estatutária, salvo se a alteração efetuada no capital já se encontre autorizada no próprio estatuto, conforme analisado no tópico acima. Dessa forma, nota-se coerência na norma imposta pela Lei 6.404/76 ao atribuir ao mesmo ente competente de promover reforma estatutária a capacidade de deliberar sobre redução do capital social.

38. Nas empresas que contam com a figura de assembleia, nas situações de redução do capital social, em regra, o trâmite se inicia com a deliberação da assembleia e, caso aprovado, promove-se a publicação da ata e o arquivamento no Registro de Comércio, atualizando o contrato/estatuto.

39. Para tanto, destaca-se o art. 289, § 5º da Lei 6.404/76 e os arts. 1.082 e 1.083 do Código Civil:

"Art. 289, § 5º: Todas as publicações ordenadas nesta Lei deverão ser arquivadas no registro do comércio.". Lei 6.404/76

"Art. 1082. Pode a sociedade reduzir o capital, **mediante a correspondente modificação do contrato**:

I - depois de integralizado, **se houver perdas irreparáveis**;

II - se excessivo em relação ao objeto da sociedade.

Art. 1.083. No caso do inciso I do artigo antecedente, a redução do capital será realizada com a diminuição proporcional do valor nominal das quotas, **tornando-se efetiva a partir da averbação, no Registro Público de Empresas Mercantis, da ata da assembleia que a tenha aprovado**." Grifou-se. Código Civil.

40. Ainda, destaca-se o art. 32, inciso II, "a", com o art. 36 da Lei de Registro Público de Empresas Mercantis (Lei n° 8.934/94):

"Art. 32. O registro compreende:

II - O arquivamento:

a) **dos documentos relativos** à constituição, **alteração**, dissolução e extinção de firmas mercantis individuais, sociedades mercantis e cooperativas;"

Art. 36. Os documentos referidos no inciso II do art. 32 deverão ser apresentados a arquivamento na junta, dentro de **30 (trinta) dias contados de sua assinatura**, a cuja data **retroagirão os efeitos do arquivamento**; **fora desse prazo, o arquivamento só terá eficácia a partir do despacho que o conceder.**" Grifou-se

41. Ou seja, nota-se que, mesmo em empresas que contam com a figura de assembleia, caso não ocorra a publicidade do ato que aprovou uma eventual alteração no capital social, o ato se torna inválido. A única possibilidade de os efeitos retroagirem à data da assinatura do ato corresponde ao registro dentro do prazo de 30 dias.

42. No caso da Emgea, ao se verificar que a empresa não conta com a figura de assembleia geral e o estatuto é omisso em relação à competência para autorizar tal alteração, entende-se que se deve utilizar a lógica imposta pela Lei 6.404/76, qual seja: o ente competente em promover reforma estatutária deve ser o mesmo que possui a competência para autorizar a redução do capital social.

43. Como o estatuto social da Emgea foi aprovado mediante o Decreto 7.122/10, qualquer reforma estatutária deve ser promovida por este instrumento normativo de competência do Presidente da República. Logo, na omissão do estatuto social da Emgea delegando competência para autorizar a redução do capital social a outro sujeito, entende-se que o ente competente para autorizar tal ato corresponde, segundo a lógica da Lei 6.404/76, ao que detém capacidade para efetuar reforma estatutária, no caso, o Chefe do Poder Executivo. Ressalte-se que, segundo o art. 21 do estatuto da empresa, "aplicar-se-ão à EMGEA, subsidiariamente, no que couber, as disposições contidas na Lei no 6.404, de 1976".

44. Para que o Ministro da Fazenda tivesse competência para autorizar redução do capital social da Emgea, tal delegação de competência deveria aparecer expressamente no estatuto da empresa.

45. Com o objetivo de efetuar um comparativo, levantou-se os estatutos sociais de algumas empresas públicas, além da Emgea, que são vinculadas ao Ministério da Fazenda: Serviço Federal de Processamento de Dados; Caixa Econômica Federal; e Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABDF. Nota-se que, nos estatutos dessas empresas públicas, aparece expressamente atribuída ao Ministro da Fazenda a competência de autorizar **alterações no capital social**:

a) Serviço Federal de Processamento de Dados: Decreto 6.791, de 10 de março de 2009:

"Art. 7° - Compete ao Conselho Diretor:

III - manifestar-se sobre **alteração do capital social** para posterior encaminhamento ao **Ministro de Estado da Fazenda, com o fim de aprovação**". Grifou-se.

b) Caixa Econômica Federal: Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013:

"Art. 6º - Parágrafo único - A **modificação do capital social** será realizada **mediante aprovação do Ministro de Estado da Fazenda**, após deliberação das propostas pelo Conselho de Administração, ouvidos o Conselho Diretor e o Conselho Fiscal e atendidas as disposições do art. 53, vedada a capitalização de lucro". Grifou-se.

c) Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABDF: Decreto nº 7.976, de 1º de abril 2013:

"Art. 4º - O **Ministro de Estado da Fazenda** designará representante para a prática dos atos necessários à constituição e instalação da ABGF."

Estatuto da ABDF:

"Art. 7° - § 1º As **alterações do capital social** serão aprovadas pela Assembleia Geral, por proposta dos administradores da ABGF, ouvido o Conselho Fiscal.

46. Nota-se, portanto, que a competência para alterar o capital social nessas entidades compete ao Presidente da República, autoridade responsável por promover alterações nos respectivos estatutos mediante Decreto. Tal competência pode ser delegada ao Ministro da Fazenda desde que expressamente indicado no estatuto. No caso da Emgea, o estatuto social atribuiu ao Ministro da Fazenda a competência de aprovar a alteração do capital social exclusivamente na hipótese de aumento, e não qualquer modificação no capital social, como se verifica nos demais estatutos.

47. Ao analisar o despacho ministerial efetuado pelo Ministro da Fazenda (peça 2, p. 23), utilizado pela Emgea para reduzir o capital social, observa-se que a fundamentação do despacho baseou-se no art. 4, §1º, inciso I do estatuto social da Emgea, que prega hipótese de anuência do Ministro da Fazenda para aumento de capital e não para a redução, *in verbis*:

Com base nos Pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, autorizo a redução do capital social da EMGEA em R$10.952.225.955,28 (dez bilhões, novecentos e cinquenta e dois milhões, duzentos e vinte e cinco mil, novecentos e cinquenta e cinco reais e vinte e oito centavos), **nos termos do art. 4, §1, inciso I, do estatuto social,** conforme proposta da administração da Empresa Grifou-se (peça 10, p. 23)

48. Os termos que fundamentaram o despacho ministerial, por sua vez, trazem o seguinte:

"Art. 4º - O capital social da EMGEA é de R$ 20.028.104.127,01 (vinte bilhões, vinte e oito milhões, cento e quatro mil, cento e vinte e sete reais e um centavo), totalmente integralizado pela União.

§1º - O capital social da EMGEA **poderá ser aumentado**:

I - **mediante capitalização de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de créditos da União junto à empresa, após anuência do Ministro de Estado da Fazenda**;" Grifou-se. Decreto 7.122/10 – Estatuto Social da Emgea.

49. Além do vício de competência destacado acima por ausência de delegação, nota-se incongruência entre o objetivo do despacho (redução do capital social) e a fundamentação apresentada (aumento de capital mediante capitalização de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de créditos da União junto à empresa), o que torna o ato nulo, não podendo produzir qualquer efeito jurídico.

50. Ademais, cabe destacar que os pronunciamentos/pareceres da PGFN, STN e DEST (peça 2, p. 14-22) acerca da possibilidade de redução do capital social mediante absorção de prejuízos acumulados, não trataram acerca da competência do Ministro da Fazenda em autorizar tal redução, abordaram apenas o aspecto legal sobre a redução do capital social via absorção de prejuízos acumulados e demais itens da proposta da administração da entidade.

51. Nos pronunciamentos desses órgãos, inclusive, foi destacada e analisada a minuta de decreto com as alterações estatutárias necessárias, o que indica o entendimento prévio desses entes em relação à necessidade do decreto para efetuar a redução do capital social da Emgea:

52. Ofício 1144/DEST-MP, *in verbis*:

"Por oportuno, **observa-se que o referido processo contempla também alteração estatutária para atualizar o valor do capital** e disciplinar a distribuição do lucro. **A proposta está compatível com o padrão adotado pelas estatais** e a reserva estatutária permite que a empresa acumule recursos previamente à aquisição de ativos operacionais afetos a seu objeto social. Nada se tem a opor, observada a redação sugerida pelo Tesouro

Nacional" Grifou-se (peça 2, p. 18).

53. Parecer PGFN/CAS/N 2464/2012, *in verbis*:

"(...) Quanto ao primeiro item, a EMGEA propõe nos termos do art. 173 da Lei n 6.404/76, **redução do capital social** em R$ 10.952.225.955,28 (dez bilhões, novecentos e cinqüenta e dois milhões, duzentos e vinte e cinco mil, novecentos e cinqüenta e cinco reais e vinte coito centavos), passando o valor de R$ 20.010.218.995,01 (vinte bilhões, dez milhões, duzentos e dezoito mil, novecentos c noventa e cinco reais e um centavo) para R$ 9.057.993.039,73 (nove bilhões, cinqüenta e sete milhões, novecentos e noventa e três mil, trinta e nove reais e setenta e três centavos)..."

"(...) **Quanto a proposta de alteração estatutária, art. 4° (para alterar o valor do capital social)** e art. 16, inclusão do inciso III (constituição de reserva estatutária)..."

"(...) Ademais, cumpre ressaltar que **as alterações estatutárias propostas só podem ser aprovadas mediante decreto presidencial, uma vez que o estatuto da EMGEA foi aprovado pelo Decreto n° 7,122, de 3 de março de 2010.**" Grifou-se (peça 2, p. 20-21)

54. A revel disto, após o pronunciamento ministerial, a Emgea reduziu o capital social via absorção de prejuízos acumulados sem aguardar pelo decreto presidencial.

55. Ressalva-se, ainda, que o parecer da PGFN que abordou sobre a competência do Ministro da Fazenda para autorizar a redução do capital social (peça 2, p 1-14) foi emitido posteriormente ao ato de redução do capital social da Emgea (em 21 de novembro de 2014), após provocação da própria empresa decorrente de questionamento emanado pela CGU, não podendo, portanto, ser considerado como parecer jurídico que fundamente a decisão da Empresa de reduzir o capital social com base na anuência do Ministro da Fazenda.

56. Diante de todo o exposto nos tópicos deste exame técnico, entende-se que, conforme art. 6º da Lei 6.404/76, o capital social somente poderá ser modificado com observância dos preceitos da LSA e do estatuto social. Ainda, segundo o art. 122 da referida Lei, compete privativamente à assembleia geral reformar o estatuto social. Adiante, no art. 173, prega-se que a assembleia geral poderá deliberar a redução do capital social se houver perda, até o montante dos prejuízos acumulados, ou se julgá-lo excessivo. Nota-se, portanto, que a Lei 6.404/76 atribui ao mesmo ente competente de promover a reforma do estatuto a atribuição de reduzir o capital social da entidade.

57. No caso da Emgea, a figura de assembleia geral é inexistente e o estatuto social é omisso em relação à competência para promover redução no capital social, portanto, deve-se aplicar subsidiariamente a Lei 6.404/76, conforme o art. 21 do estatuto da empresa. Pela lógica da Lei 6.404/76, art. 122, inciso I c/c art. 173, caberá ao mesmo ente competente para promover reformas estatutárias a atribuição de reduzir o capital social: o Chefe do Poder Executivo via decreto. A redução do capital social via absorção de prejuízos acumulados somente seria possível com base em autorização ministerial caso o estatuto da Emgea apresentasse a delegação de competência expressa, item que ocorreu exclusivamente em relação ás hipóteses de aumento de capital, conforme Decreto 7.122/10, capítulo II.

58. Portanto, o ato do Ministro da Fazenda (peça 2, p. 23) que autorizou a redução do capital social da Emgea contém vício de competência, além de incongruência entre o objetivo do despacho (redução do capital social) e a fundamentação apresentada (aumento de capital mediante capitalização de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de créditos da União junto à empresa), o que torna o ato nulo, não podendo produzir qualquer efeito jurídico em relação ao valor do capital social da empresa.

59. Diante dos fatos apurados, propõe-se determinar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Empresa Gestora de Ativos (Emgea), para que, no prazo de 15 dias, manifeste-se sobre os fatos apontados na representação formulada por esta Unidade Técnica, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a suspensão dos efeitos decorrentes da absorção dos prejuízos acumulados, com destaque para o pagamento de PLR e de dividendos; a republicação das demonstrações contábeis dos exercícios de 2012, 2013 e 2014, com as devidas correções e ajustes, com vistas a adequar o capital social conforme o valor apresentado no estatuto; a adoção de providências para reaver os valores desembolsados pela empresa derivados da absorção dos prejuízos acumulados.

CONCLUSÃO

60. De acordo com o exame de admissibilidade, entende-se que a representação poderá ser apurada com base nos arts. 235 e 237, inciso VI do Regimento Interno deste Tribunal (item 4 - 7 da presente instrução).

61. Considerando a análise realizada (item 25 – 59 da presente instrução), entende-se que, no caso de inexistência da figura de assembleia geral e omissão no estatuto social em relação a competência para promover redução no capital social, deve-se utilizar a lógica da Lei 6.404/76 (art. 22, inciso I c/c art. 173), a qual seja: o

mesmo ente competente de promover reformas estatutárias contém a atribuição de reduzir o capital social. No caso da Emgea, como o estatuto social foi aprovado mediante Decreto, tais competências atribuem-se ao Chefe do Poder Executivo. A redução do capital social via absorção e prejuízos acumulados somente seria possível com base em autorização do Ministro da Fazenda caso o estatuto da Emgea apresentasse a delegação de competência expressa a este sujeito, item que ocorreu exclusivamente em relação as hipóteses de aumento de capital, conforme Decreto 7.122/10, capítulo II.

62. Portanto, entende-se que o ato do Ministro da Fazenda (peça 2, p. 23) que autorizou a redução do capital social da Emgea contém vício de competência, além de incongruência entre o objetivo do despacho (redução do capital social) e a fundamentação apresentada (aumento de capital mediante capitalização de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de créditos da União junto à empresa), o que torna o ato nulo, não podendo produzir qualquer efeito jurídico.

63. Diante disso, entende-se necessário determinar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Empresa Gestora de Ativos (Emgea), para que, no prazo de 15 dias, manifeste-se sobre os fatos apontados na representação formulada por esta Unidade Técnica, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a suspensão dos efeitos decorrentes da absorção dos prejuízos acumulados, com destaque para o pagamento de PLR e de dividendos; a republicação das demonstrações contábeis do exercício de 2012, 2013 e 2014, com as devidas correções e ajustes, com vistas a adequar o capital social conforme o valor apresentado no estatuto; a adoção de providências para reaver os valores desembolsados pela empresa derivados da absorção dos prejuízos acumulados."

4. Em sua segunda manifestação (peça 13), a SecexFazenda examinou solicitação da Emgea, acerca de prorrogação de prazo para atendimento da oitiva, até manifestação final da Advocacia Geral da União (AGU), fundamentada no fato de que seria imprescindível, para o pleno exercício de sua defesa, o conhecimento do teor daquele parecer. Naquela oportunidade, propôs o indeferimento do pedido de prorrogação do prazo até o pronunciamento da assessoria jurídica da CGU e, posteriormente, da AGU, mas propôs a prorrogação do prazo para manifestação da Emgea sobre os fatos apontados na representação por mais 30 dias.

5. Por meio do Despacho de peça 15, o então Relator, Ministro Raimundo Carreiro, acatou a prorrogação de prazo por mais 15 dias e decidiu cautelarmente que a Emgea se abstivesse de efetuar pagamentos de Participação dos Lucros e Resultados (PLR) e dividendos relativos ao exercício de 2015 e a partir do exercício de 2016, até que o Tribunal decidisse sobre o mérito da questão:

"6. No caso da Emgea, como o estatuto social foi aprovado mediante Decreto, tais competências são atribuídas ao Chefe do Poder Executivo. Assim, a redução do capital social via absorção e prejuízos acumulados somente seria possível mediante autorização do Ministro da Fazenda caso o estatuto da Emgea apresentasse a delegação de competência expressa a este sujeito, item que ocorreu exclusivamente em relação as hipóteses de aumento de capital, conforme Decreto 7.122/10, capítulo II.

7. Nessas condições, o ato do Ministro da Fazenda (peça 2, p. 23) que autorizou a redução do capital social da Emgea contém vício de competência, além de incongruência entre o objetivo do despacho (redução do capital social) e a fundamentação apresentada (aumento de capital mediante capitalização de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de créditos da União junto à empresa), o que torna o ato nulo, não podendo produzir qualquer efeito jurídico. Resta caracterizado, portanto, o fumus boni iuris.

8. Além dos efeitos decorrentes de possível redução ilegal do capital social via absorção de prejuízos acumulados continuarem vigentes, existe, ainda, a possibilidade de pagamento de Participação dos Lucros e Resultados (PLR) e dividendos no exercício de 2016, o que caracteriza o periculum in mora, em vista do receio de grave lesão irreparável ao Erário. 9. Sendo assim, considero presentes os requisitos necessários para a adoção da medida prevista no art. 276 do RI/TCU."

6. Continuando na instrução do feito, a SecexFazenda, em 19/1/2016, propôs a revogação da medida cautelar, tendo em vista a publicação do Decreto 8.590, de 15/12/2015, o que fez segundo a transcrição a seguir (peça 30):

"**EXAME TÉCNICO**

9. Em resposta à oitiva promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 0649/2015-TCU/SecexFazenda, datado de 29 de dezembro de 2015, a Emgea apresentou, tempestivamente, as informações e esclarecimentos constantes da peça 16.

10.Tendo em vista a publicação do Decreto 8.590, de 15 de dezembro de 2015, o qual altera o estatuto social da Emgea e contempla o novo valor do capital social, além da apresentação da cópia da certidão emitida pela Junta Comercial do Distrito Federal, que trata do registro do valor atualizado do Capital Social desta Empresa (peça 28), nesta instrução será realizada análise da demonstração dos elementos de fato e de direito que fundamentam a manutenção da medida cautelar, nos termos do art. 27, I da Resolução TCU 259/2014.

11. O fumus boni iuris restava caracterizado pela ausência de decreto presidencial autorizando a redução do capital social. Tal redução foi efetuada no exercício de 2012 sob regência do Decreto 7.122, de 3 de março de 2010, com base em autorização do Ministro da Fazenda. Nessas condições, o ato ministerial (peça 2, p. 23) que autorizou a redução do capital social da Emgea continha vício de competência, além de incongruência entre o objetivo do despacho (redução do capital social) e a fundamentação apresentada (aumento de capital mediante capitalização de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de créditos da União junto à empresa), o que torna o ato nulo, não podendo produzir qualquer efeito jurídico.

12. Além dos efeitos decorrentes de possível redução ilegal do capital social via absorção de prejuízos acumulados, existia, ainda, a possibilidade de pagamento de Participação dos Lucros e Resultados (PLR) e dividendos no exercício de 2016, o que caracterizava o periculum in mora.

13. No final do exercício de 2015, contudo, o decreto presidencial necessário para autorizar a reforma estatutária da Emgea, contemplando o novo valor do capital social, foi emitido pela Presidenta da República - Decreto 8.590, de 15 de dezembro de 2015. Também foi efetuado o registro do valor atualizado do capital social da Emgea na Junta Comercial do Distrito Federal (peça 28, p. 22). Com isso, a partir do exercício de 2015, o ato de redução do capital social da Emgea mediante absorção de prejuízos acumulados encontra-se perfeito, podendo produzir efeitos jurídicos e financeiros a partir deste período. Desse modo, entende-se prejudicado o requisito do fumus boni iuris e o periculum in mora da cautelar, que impedia pagamentos de PLR e dividendos relativos ao exercício de 2015 e a partir do exercício de 2016.

14. Diante do exposto, propõe-se revogar a medida cautelar, tendo em vista a publicação do Decreto 8.590, de 15 de dezembro de 2015.

15. Ressalva-se que a presente instrução, com o objetivo de garantir a qualidade no exame dos esclarecimentos prestados pela Emgea e tendo em vista a complexidade do assunto, ora se restringiu a aferir sobre a manutenção da medida cautelar, não abordando análise de mérito em relação à correção ou preservação dos efeitos jurídicos e financeiros decorrentes da absorção dos prejuízos acumulados ao longo dos períodos entre 2012 e 2014, exercícios estes que estavam sob regência do Decreto 7.122, de 3 de março de 2010 e que apresentaram efeitos jurídicos, contábeis e financeiros derivados de possível ato ilegal. Dessa forma, propõe-se que, após manifestação do Relator, o processo retorne a esta unidade técnica para análise de mérito."

7. Após examinar as respostas à oitiva da Emgea, a unidade técnica lançou nova instrução, cujo teor transcrevo a seguir, com as supressões que entendo cabíveis, propondo, ao fim, a determinação de republicação das demonstrações financeiras da Emgea dos exercícios de 2012, 2013 e 2014, bem como a conversão dos autos em TCE e ciências à empresa, ao DEST e ao Ministério da Fazenda (peça 49):

"**EXAME TÉCNICO**

11. Em resposta à oitiva promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 0649/2015-TCU/SecexFazenda, datado de 29 de dezembro de 2015, a Emgea apresentou, tempestivamente, as informações e esclarecimentos solicitados nas peças 7 e 16, os quais foram juntados às peças 12 e 20 a 28.

Manifestações da Empresa Gestora de Ativos (Emgea)

12. Em manifestação, a Emgea, inicialmente, contextualizou o cenário econômico, financeiro e gerencial que levou a Empresa a estudar e propor a redução do capital social via absorção dos prejuízos acumulados. Além disso, mencionou que a absorção ia ao encontro das orientações emanadas do Ministério da Fazenda e possibilitaria o pagamento de dividendos ao Tesouro Nacional. Destacou, inclusive, que essa questão (possibilidade de absorção dos prejuízos acumulados via redução do capital social para pagamento de dividendos) foi objeto de indagação da Secretaria do Tesouro Nacional (peça 12, p.2-4).

13. A Empresa alegou, ainda, a ausência de comunicação, por parte da Procuradoria Geral da [Fazenda Nacional] República (PGFN), de que seria necessário aguardar a edição de decreto presidencial para depois promover a redução do capital social. Como destaque, transcreveu o Ofício 3060/2012/PGFN/CAS, de 12/12/2012, emitido pela PGFN, esclarecendo que, pela análise desse Ofício, seria possível concluir que o decreto presidencial não seria autorizativo, no que se refere estritamente à redução do capital social, mas tão somente de caráter homologatório (peça 12, p. 5).

14. Ademais, a Emgea afirmou que a redução de capital seguiu os mesmos procedimentos adotados para

o aumento do capital social da Empresa, ocorrido em 27/5/2004, no valor de R$ 8,4 bilhões e que o valor constante do estatuto àquela época somente foi atualizado após a edição do Decreto S/N de 26/4/2005. Registrou, ainda, posicionamento adotado por esta Corte de Contas no âmbito do TC-004.817/2006-9, que resultou no Acórdão 3424/2007 - TCU – 1ª Câmara (peça 12, p. 5-6).

15. Em seguida, passou a abordar os aspectos jurídicos da inexistência da assembleia geral e da validade da autorização do Ministro da Fazenda, mantendo o entendimento anteriormente apresentado de que compete ao Ministro da Fazenda decidir sobre o capital social da Emgea e modificar a cifra para aumento ou redução (peça 12, p. 6-8).

16. Em relação aos efeitos da ausência de publicação da redução do capital, a Emgea afirmou que a falta de arquivamento não anula a decisão de aumento ou redução do capital, pois, com base na Lei 8.934/94, art. 36, os documentos arquivados fora do prazo de 30 dias terão eficácia a partir do despacho que conceder o arquivamento, sendo assim, possuem eficácia e não são nulos os atos cuja documentação se leva a arquivo. Segundo a Emgea, no intervalo de tempo entre a decisão e o implemento da redução e sua efetiva publicação e arquivamento, será do conhecimento dos credores o valor não alterado do capital. Desse modo, o risco para a Empresa será obrigar-se pelo valor de capital ainda não reduzido, visto que o valor reduzido não se tornou público e disponível, por publicidade e arquivamento. Assim, a garantia continua a ter como parâmetro o capital antigo, não reduzido (peça 12, p. 10-11).

17. Desse modo, a Empresa ponderou que, considerando que o Ministro da Fazenda possui competência de autorizar a redução do capital social, a não expedição do Decreto Presidencial e o não arquivamento no Registro do Comércio não acarretam nulidade da redução, mas, sim, que no interregno entre a efetivação da redução e seu arquivamento os credores continuam a possuir como garantia o capital não reduzido. (peça 12, p. 11)

18. Nas informações complementares, a Emgea trouxe o argumento de que o art. 16, §3º do estatuto social vigente à época da redução – Decreto 7.122, de 3 de março de 2010 – referia-se à redução de capital social na forma prevista pelo art. 173 da Lei das S.A (peça 20, p. 1-3). Além disso, reiterou o argumento de que o Ministro da Fazenda era competente para autorizar o aumento do capital e de que o não arquivamento da redução em até 30 dias, como o ato foi realizado por agente competente, não anula a decisão de aumento ou redução do capital, nem seus efeitos (peça 20, p 3).

19. A Emgea encaminhou, ainda, informações contendo o valor dos pagamentos de dividendos e de participação nos lucros e resultados da Empresa, referentes ao exercício de 2012 e 2013 (peça 21) e informou que desde 25/8/2015, por decisão do Ministério da Fazenda, o prosseguimento do exame das demonstrações financeiras e a destinação do resultado referente ao exercício de 2014 foi sobrestado, enquanto a questão relativa à redução do capital social não estiver plenamente equacionada (peça 21, p. 1). Além disso, encaminhou cópia do Decreto 8.590, de 15/12/2015, que aprovou o novo estatuto social da Empresa e cópia da certidão emitida pela junta comercial do Distrito Federal, que trata do registro do valor atualizado do capital social (peça 28).

20. Ressalte-se que a Empresa não se manifestou acerca dos impactos e consequências econômicas e financeiras decorrente de uma possível republicação das demonstrações contábeis dos exercícios de 2012, 2013 e 2014, com as devidas correções e ajustes, com vistas a adequar o capital social ao valor apresentado no estatuto social vigente à época dessas demonstrações.

Análise das manifestações

21. Primeiramente, cabe destacar que, com a publicação do Decreto 8.590, de 15 de dezembro de 2015, concretizou-se, via agente competente e instrumento normativo adequado, a redução do capital social da Emgea, dando a publicidade necessária para o ato se tornar apto à produção de efeitos a partir das demonstrações contábeis de 2015. Diante disso, o exame técnico terá como foco a análise dos efeitos da redução do capital social nos exercícios de 2012, 2013 e 2014 – anos sob vigência do Decreto 7.122, de 3 de março de 2010.

22. Em análise, nota-se que a manifestação da Emgea manteve-se no sentido de defender a competência do Ministro da Fazenda para autorizar a redução do capital social, com fundamento na posição emanada pela PGFN e no art. 16, §3º, do Decreto 7.122/2010.

23. Nota-se que a Emgea, novamente, apresentou o entendimento já analisado por esta unidade técnica na instrução que culminou na oitiva da Empresa (peça 4). Não se identificou argumentação inovadora que pudesse modificar a posição desta unidade técnica a respeito da ausência de competência do Ministro da Fazenda, mantendo-se, assim, o entendimento detalhadamente explanado na peça 4.

24. Em síntese, entende-se que, no caso de inexistência da figura de assembleia geral e omissão no estatuto social em relação à competência para promover redução no capital social, deve-se utilizar a lógica

imposta pela Lei 6.404/76 (art. 22, inciso I c/c art. 173), qual seja: o mesmo ente competente para promover reformas estatutárias contém a atribuição de reduzir o capital social. No caso da Emgea, como o estatuto social foi aprovado mediante Decreto, tais competências atribuem-se ao Chefe do Poder Executivo. A redução do capital social via absorção de prejuízos acumulados com base em autorização do Ministro da Fazenda somente seria possível caso o estatuto da Emgea apresentasse delegação de competência expressa a este sujeito, item que ocorreu exclusivamente em relação às hipóteses de aumento de capital, conforme Decreto 7.122/10, capítulo II. Portanto, entende-se que o ato do Ministro da Fazenda (peça 2, p. 23) que autorizou a redução do capital social da Emgea contém vício de competência, além de incongruência entre o objetivo do despacho (redução do capital social) e a fundamentação apresentada (aumento de capital mediante capitalização de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de créditos da União junto à empresa), o que torna o ato , por si só, incapaz de ser utilizado como fundamento para a redução do capital social da Empresa (peça 4).

25. Em relação ao argumento de que no art. 16, §3,º do Decreto 7.122/2010 encontra-se demonstrada a competência do Ministro da Fazenda para autorizar a redução do capital social, entende-se improcedente tal interpretação, tendo em vista que a competência do Ministro da Fazenda apresentada neste artigo refere-se à aprovação de proposta de destinação do resultado financeiro de um período específico (um único exercício social), e não a absorção de prejuízos acumulados de exercícios anteriores mediante redução do capital social. Para melhor explicação, cabe transcrever o art. 16 do Decreto 7.122/2010:

Art. 16. O Conselho de Administração, efetuadas a dedução para atender a prejuízos acumulados e a provisão para o imposto sobre a renda, proporá ao Ministro de Estado da Fazenda a destinação do resultado do exercício, observado o seguinte:

I - cinco por cento do lucro líquido para constituição da reserva legal, até que esta alcance vinte por cento do capital social;

II - vinte e cinco por cento do lucro líquido ajustado, no mínimo, para o pagamento de remuneração ao Tesouro Nacional, seu único acionista.

§ 1º Observada a legislação pertinente, o Conselho de Administração poderá propor ao Ministro de Estado da Fazenda o pagamento ao Tesouro Nacional de juros sobre o capital próprio ou de dividendos, a título de remuneração.

§ 2º Sobre os valores dos dividendos e dos juros, a título de remuneração sobre o capital próprio, devidos ao Tesouro Nacional, incidirão encargos financeiros equivalentes à taxa SELIC, a partir do encerramento do exercício social e até o dia do efetivo recolhimento ou pagamento, sem prejuízo da incidência de juros moratórios sempre que esse recolhimento ou pagamento não se verificar na data fixada em lei ou em deliberação do Conselho de Administração, devendo ser considerada como a taxa diária, para a atualização desse valor durante os cinco dias úteis anteriores à data do pagamento ou recolhimento, a mesma taxa SELIC divulgada no quinto dia útil que anteceder o dia da efetiva quitação da obrigação.

§ 3º Os prejuízos acumulados serão deduzidos, obrigatoriamente, do lucro acumulado, das reservas de lucros e da reserva legal, nessa ordem, para, só então, virem a ser deduzidos do capital social, na forma prevista no art. 173 da Lei no 6.404, de 1976.

§ 4º Do lucro líquido do exercício, após as deduções anteriores, o Conselho de Administração poderá propor ao Ministro de Estado da Fazenda o percentual de participação dos empregados nos lucros auferidos, em cada exercício, na forma da legislação em vigor.

§ 5º A proposta sobre a destinação do lucro do exercício, após a aprovação do Ministro de Estado da Fazenda, deverá ser publicada no Diário Oficial da União em até trinta dias. Decreto 7.122/2010 – Grifou-se.

26. O art. 16 do Decreto 7.122/2010 define regra a ser seguida pelo Conselho de Administração após a apuração do resultado em um **período específico** (um único exercício social), qual seja: para se chegar à base financeira objeto de distribuição, primeiramente deve-se deduzir eventuais prejuízos acumulados e efetuar a provisão para imposto de renda. Essa sistemática, inclusive, só faz sentido em um cenário de apuração de lucro no período, caso contrário, não há que se falar em dedução de prejuízos e, muito menos, em provisão para imposto de renda, o que reforça o contexto de destinação do resultado de um exercício social específico.

27. Após essas deduções, será elaborada uma proposta de destinação do saldo remanescente do resultado da Empresa e submetida à anuência do Ministro da Fazenda. Note que a participação do Ministro da Fazenda, no contexto do referido artigo, se refere à aprovação da **proposta sobre a destinação do resultado da entidade referente a um exercício financeiro específico**. Adiante, os incisos I e II apresentam regras sobre a destinação do lucro líquido do exercício que devem ser observadas no momento de elaboração da proposta de destinação do resultado **do exercício**. Nos parágrafos que se seguem, continuam sendo apresentadas regras que devem ser

observadas no momento da elaboração da proposta de destinação do resultado de um período específico.

28. O §3º, por sua vez, remete à regra contábil sobre a ordem que deve ser seguida para se deduzir prejuízos apurados no período, iniciando pelo abatimento da conta lucros acumulados, seguida de absorção pelas reservas de lucros e da reserva legal, para só então deliberar sobre hipótese de absorção pelo capital social, conforme o art. 173 da Lei 6.404/76. Esse parágrafo possui relação direta com o art. 189 da Lei 6.404/76, que regula a situação de destinação do prejuízo apurado **em um exercício financeiro**. Ao acrescentar hipótese de absorção dos prejuízos acumulados via redução do capital social, o parágrafo remeteu, expressamente, à regra prevista no art. 173 da Lei 6.404/76, qual seja: competência da assembleia-geral em deliberar sobre redução do capital social para absorver prejuízos acumulados. Tal parágrafo não atribui competência ao Ministro da Fazenda, pelo contrário, define, expressamente, que na hipótese de absorção dos prejuízos acumulados via redução do capital social deve ser observado o que prega a Lei 6.404/76.

29. Para interpretar corretamente o §3º é preciso segregá-lo em duas partes: primeiramente quando se normatiza a ordem que deve ser absorvido os prejuízos apurados em um exercício financeiro, *in verbis*: "Os prejuízos acumulados serão deduzidos, obrigatoriamente, do lucro acumulado, das reservas de lucros e da reserva legal, nessa ordem...". Nessa parte, ao utilizar o termo "prejuízos acumulados", o parágrafo está se referindo ao saldo negativo apurado no exercício, que, por sua vez, é trabalhado dentro da conta patrimonial de nome "prejuízos acumulados". Na contabilidade, se ocorrer de o resultado do exercício ser negativo, este resultado negativo do período será obrigatoriamente absorvido pelos lucros acumulados, pelas reservas de lucros e pela reserva legal, nessa ordem, conforme previsto no art. 189 da Lei 6.404/76. Após essas absorções, o saldo negativo restante irá ser registrado no patrimônio líquido da Empresa, compondo a conta patrimonial "prejuízos acumulados".

30. Após essas considerações, pode-se analisar a segunda parte do §3º, *in verbis*: "... para, só então, virem a ser deduzidos do capital social, na forma prevista no art. 173 da Lei no 6.404, de 1976". Esta parte se refere ao montante acumulado que é registrado no patrimônio líquido da Empresa após os abatimentos obrigatórios efetuados pelos lucros acumulados e pelas reservas. Tal saldo, por sua vez, poderá ser absorvido pelo capital social da Empresa, contudo, para isto, deverá seguir o trâmite estabelecido no art. 173 da Lei 6.404/76.

31. Note que são dois momentos distintos normatizados pelo §3º: o primeiro consiste na absorção "automática" dos prejuízos apurados no exercício por meio das contas lucros acumulados, reservas de lucros e reserva legal. Se, após essa absorção automática e obrigatória, restar saldo negativo, esse saldo fica acumulado no patrimônio líquido, como prejuízos acumulados. Assim, em outro momento, poderá ser ponderado, nos termos da Lei 6.404/76, a absorção do saldo negativo acumulado (prejuízos acumulados) pelo capital social da Empresa. Destaca-se que a redução do capital social para absorver prejuízos acumulados não é algo automático e obrigatório, como nas demais absorções. Pelo contrário, para se absorver prejuízos acumulados por meio do capital social da Empresa, deve-se seguir o que a Lei 6.404/76 estabelece. É exatamente isso que o §3º do art. 16 do Decreto 7.122/2010 normatiza. Esse parágrafo não atribui competência ao Ministro da Fazenda para tomar tal decisão, pelo contrário, expõe expressamente que o trâmite a ser seguido é o da Lei 6.404/76 – a qual prega que a competência para tal decisão cabe à assembleia geral. Como a Emgea não possui a figura de assembleia geral, tal competência é do Presidente da República, conforme análise exaurida na peça 4 e com fundamento na lógica imposta pela Lei 6.404/76, art. 122, inciso I c/c art. 173.

32. Cita-se os trâmites segregados adotados pela própria Emgea no exercício de 2012 como exemplo para enfatizar os momentos distintos que o art. 16, §3º, do Decreto 7.122/2010 contempla: um para se alterar o capital social e outro para aprovar a distribuição dos resultados do período. Tais trâmites não se confundem e foram realizados em momentos distintos e segregados

33. Para realizar a redução do capital social, o trâmite na Emgea iniciou-se em 1° de agosto de 2012, com a aprovação de proposta pelo Conselho de Administração. Tal proposta se referia à redução do capital social da Empresa juntamente com a alteração do estatuto social para criação de reserva estatutária destinada à aquisição de novos ativos e reserva de contingências (peça 1, p. 6). A proposta foi encaminhada para o Conselho Fiscal, STN, DEST, PGFN e Ministro da Fazenda (peça 2) que, por sua vez, restituiu o processo à PGFN, que solicitou à Emgea a minuta de decreto que seria utilizada para edição do decreto presidencial necessário à efetivação do ato (peça 12, p. 5). Este é o processo referente à segunda parte do art. 16, § 3º, do Decreto 7.122/2010, que deve ser pautado na lógica imposta pela Lei 6.404/76.

34. Por outro lado, para realizar a aprovação da destinação do resultado do exercício de 2012, constituiu-se outro processo no âmbito da Emgea. A proposta sobre destinação do resultado do exercício contém as demonstrações contábeis de 2012, relatório da administração, proposta da administração para o orçamento de

capital de 2013, proposta de destinação do lucro no exercício de 2012 e proposta de distribuição de dividendos (peça 21). Este processo, por sua vez, é o que o art. 16 do Decreto 7.122/2010 regula e é sobre esta proposta de destinação do lucro que cabe ao Ministro da Fazenda autorizar.

35. Por esse motivo, não se pode aceitar a argumentação da Emgea sobre existência de delegação de competência ao Ministro da Fazenda para autorizar redução do capital social via absorção de prejuízos acumulados, com fundamento no art. 16, § 3º, do Decreto 7.122/2010, pois este artigo trata sobre as regras que o Conselho de Administração deve obedecer no momento de elaborar proposta sobre a distribuição dos resultados do exercício. Os incisos I, II e os §1º, §2º e §4º do art. 16 referem-se às regras de distribuição de resultado que devem ser seguidas quando o resultado do período for positivo; o §3º, por sua vez, refere-se à regra que deve ser adotada no caso de resultado negativo. Em momento algum o art. 16 estabelece competência ao Ministro da Fazenda de autorizar redução do capital social mediante absorção de prejuízos acumulados. O próprio §3º, ao abordar a dedução dos prejuízos acumulados mediante capital social, remete à regra imposta pela Lei 6.404/76. Pela análise já exaurida na instrução da peça 4, entende-se que, para o caso da Emgea, na ausência de assembleia geral, tal competência recai sobre o Presidente da República, conforme lógica imposta pela Lei 6.404/76, art. 122, inciso I c/c art. 173. Prova disso são os trâmites distintos e segregados seguidos pela própria Empresa para se reduzir o capital social e para se aprovar a distribuição de resultado.

36. Diante disso, nota-se que a Emgea, ao tentar defender a competência do Ministro da Fazenda para autorizar a redução do capital social utilizando o art. 16, §3º, do Decreto 7.122/2010, tentou confundir e equiparar processos distintos, tão distintos que a própria Empresa já realizou trâmites segregados para cada objeto.

37. Em relação ao argumento de que o Tribunal de Contas da União entrará em contradição com os pronunciamentos emanados no âmbito do TC 004.817/2006-9, que culminou no Acordão 3.424/2007 – TCU - 1ª Câmara, caso considere a publicação de Decreto Presidencial uma condição necessária para se promover a redução do capital social mediante absorção de prejuízos (peça 12, p. 5 - 6), entende-se tal entendimento improcedente. A situação objeto de análise da atual representação não equivale à situação examinada no âmbito do TC 004.817/2006-9.

38. O TC 004.817/2006-9, que resultou no Acórdão 3.424/2007 – TCU - 1ª Câmara, consiste em uma representação onde se apurou impropriedades na contabilização de **aumento** de capital social da Emgea, realizado mediante cessão de créditos da União. A Emgea deu ênfase no pronunciamento emitido no âmbito do TC 004.817/2006-9, com destaque para o trecho que afirma que o Decreto publicado naquela ocasião foi de caráter homologatório (peça 12, p. 6). Entretanto, tal pronunciamento foi emitido ao se analisar hipótese de **aumento** de capital social da Emgea mediante cessão de créditos da União, hipótese expressamente prevista no art. 4º, §1º, I, do Decreto 7.122/2010, *in verbis*:

"Art. 4º - O capital social da EMGEA é de R$ 20.028.104.127,01 (vinte bilhões, vinte e oito milhões, cento e quatro mil, cento e vinte e sete reais e um centavo), totalmente integralizado pela União.

§1º - O capital social da EMGEA poderá ser **aumentado**:

I - **mediante capitalização** de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de **créditos da União** junto à empresa, **após anuência do Ministro de Estado da Fazenda**; ... " Decreto 7.122/20101

39. Nota-se, portanto, que os pronunciamentos emitidos no âmbito do TC 004.817/2006-9 foram apresentados no contexto de aumento do capital social, hipótese com delegação de competência expressa ao Ministro da Fazenda e, em momento algum, tal entendimento se estendeu para o caso de redução do capital social mediante absorção de prejuízos acumulados. Dessa forma, a tentativa da Emgea de afirmar que esta Corte de Contas já emitiu pronunciamento no sentido de que Decreto Presidencial constitui instrumento homologatório para qualquer tipo de alteração no capital social da Empresa não pode ser acatada.

40. Em relação à existência de efeitos jurídicos durante a ausência de publicação do Decreto, a Emgea argumentou que a falta de arquivamento não anula a decisão de aumento ou redução do capital, pois, com base na Lei 8.934/94, art. 36, os documentos arquivados fora do prazo de 30 dias terão eficácia a partir do despacho que conceder o arquivamento, sendo assim, possuem eficácia e não são nulos os atos cuja documentação se leva a arquivo (peça 12, p. 10-11). Segundo a Emgea, no intervalo de tempo entre a decisão sobre a redução e a efetiva publicação e arquivamento da alteração do capital social, será do conhecimento dos credores o valor não alterado do capital. Desse modo, o risco para Empresa será obrigar-se pelo valor de capital ainda não reduzido, visto que o valor reduzido não se tornou público e disponível, por publicidade e arquivamento (peça 12, p. 11).

41. Em análise, verifica-se que a explanação da Emgea somente poderia ser acatada caso a redução do

capital social mediante absorção de prejuízos acumulados fosse realizada por agente competente. Contudo, em um cenário de ausência de competência do Ministro da Fazenda, o ato de redução do capital social adotado com base em autorização emitida por esse agente se torna nulo, tanto para os efeitos internos quanto para os externos. A nulidade do ato não decorre apenas da ausência de publicação, como defende a Emgea, mas também e principalmente do vício de competência. Tal vício prejudica todos os efeitos do ato, sejam internos ou externos, desde a origem. Além do vício de competência, cabe ressaltar que o ato do Ministro da Fazenda (peça 2, p. 23) que autorizou a redução do capital social da Emgea apresenta incongruência entre o objetivo do despacho (redução do capital social) e a fundamentação apresentada (aumento de capital mediante capitalização de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de créditos da União junto à empresa). Dessa forma, o ato de redução do capital social da Empresa com base na autorização do Ministro da Fazenda é nulo, não podendo produzir qualquer efeito jurídico, até mesmo no âmbito interno da Empresa.

42. Diante de todo o exposto, não obstante as manifestações e esclarecimentos prestados pela Empresa Gestora de Ativos - Emgea, não se identificou argumentação que pudesse modificar o entendimento desta unidade técnica a respeito do vício de competência no ato do Ministro da Fazenda (peça 2, p.23) que autorizou a redução do capital social da Emgea, além de incongruência entre o objetivo do despacho (redução do capital social) e a fundamentação apresentada (aumento de capital mediante capitalização de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de créditos da União junto à empresa), o que torna o ato incapaz de autorizar a redução do capital social da Empresa.

43. Ressalva-se que, em 15 de dezembro de 2015, publicou-se o Decreto 8.590, alterando o estatuto social da Emgea e contemplando o novo valor do capital social. Diante disso, a partir do exercício de 2015, o ato de redução do capital social da Emgea foi emitido por agente capaz e encontra-se completo e perfeito, podendo iniciar a produção de efeitos jurídicos. Não obstante, os efeitos decorrentes da absorção de prejuízos acumulados nos exercícios anteriores à publicação do Decreto 8.590/15 foram baseados em ato emitido por agente sem competência para autorizar a redução do capital social e devem ser revertidos.

44. Desse modo, propõe-se determinar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992 e art. 2º, inciso I e art. 4º da Resolução-TCU 265/2014, que a Empresa Gestora de Ativos (Emgea), no prazo de 30 dias, republique as demonstrações contábeis dos exercícios de 2012, 2013 e 2014 com as devidas correções e ajustes, com vistas a adequar o capital social conforme o valor apresentado no estatuto social da Empresa vigente à época desses exercícios sociais (Decreto 7.122/10).

Impactos financeiros da redução irregular do capital social da Emgea

45. A Emgea informou os valores pagos a título de dividendos e de Participação nos Lucros ou Resultado – PLR nos exercícios de 2013 e de 2014, derivados da destinação dos resultados dos exercícios anteriores, respectivamente. Tais pagamentos somente foram possíveis após a irregular absorção dos prejuízos acumulados mediante redução do capital social em 2012.

46. Destaca-se que, desde 25/8/2015, por decisão do Ministério da Fazenda, o prosseguimento do exame das Demonstrações Financeiras e a destinação do resultado referente ao exercício de 2014 foi sobrestado, enquanto a questão relativa à redução do capital social não estiver plenamente equacionada (peça 21, p. 1).

47. Os principais impactos financeiros provenientes da redução irregular do capital social da Emgea, entre os exercícios de 2012 a 2014, foram a distribuição de dividendos à União e o pagamento de PLR aos dirigentes e empregados da empresa.

48. Em relação ao montante de dividendos destinados ao Tesouro Nacional, em 2013, ocorreu o pagamento de R$ 63.542.707,72 referente à distribuição de resultados do exercício de 2012. Já em 2014, ocorreu o pagamento de R$ 66.595.135,25, referente à distribuição de resultados do exercício de 2013. Desse modo, o montante total pago ao Tesouro Nacional a título de dividendos foi de R$ 130.137.842,97. (peça 21, p. 1-2)

49. Em relação ao valor pago a título de PLR aos dirigentes, segunda a Emgea, em 2013 pagou-se, efetivamente, o montante bruto de R$ 174.244,04, proveniente do resultado apurado em 2012. Esse valor correspondeu a 60% do total devido no exercício; o restante deveria ser pago nos exercícios seguintes, na proporção de 20% por ano. Não foi efetuado pagamento de PLR aos empregados da Emgea em 2013, referente ao exercício de 2012. Em 2014, ocorreu pagamento de PLR aos dirigentes e aos empregados, referente ao exercício de 2013. Aos dirigentes, pagou-se o valor de R$ 239.642,76, que incluiu a parcela de 60% referente ao resultado do exercício de 2013 e a parcela de 20% relativa ao resultado do exercício de 2012. Para os empregados, pagou-se R$ 464.773,52 referente ao resultado do exercício de 2013. Desse modo, o montante total de PLR pago aos dirigentes foi de R$ 413.886,80 e o montante total de PLR pago aos empregados foi de R$

464.773,52. Somando os dois PLRs, pagou-se aos dirigentes e empregados o montante total de R$ 878.660,32, em valores brutos (peça 21, p. 3-5). Nota-se que 47% do montante total pago de PLR pela Emgea nos anos de 2013 e 2014 corresponde ao valor destinado a apenas cinco integrantes da Diretoria Executiva da Empresa (peça 25, p. 17 e peça 27, p. 40).

50 Cabe destacar a ordem cronológica em que se iniciou a discussão e aprovação do PLR 2012 **dos dirigentes** e a redução do capital social via absorção de prejuízos acumulados no final do ano de 2012, ato necessário para tornar possível o pagamento desse PLR aos dirigentes.

51. Em 1º de agosto de 2012, o Conselho de Administração da Emgea aprovou o voto CA 07/2012, acerca da proposta de redução do Capital Social da Emgea mediante absorção dos prejuízos acumulados (peça 1, p. 6). Aproximadamente um mês depois de se iniciar o trâmite para absorver os prejuízos acumulados, em 3 de setembro de 2012, a Diretoria Executiva da Emgea aprovou proposta de implementação de Programa de Participação **dos Dirigentes** nos Lucros ou Resultados, e de Acordo de Participação **dos Dirigentes** nos Lucros ou Resultados — PLR para o exercício de 2012 (peça 25, p. 4). Diante disso, nota-se que a diretoria da Emgea, antes mesmo de se encerrar o trâmite acerca da redução do capital social, já vislumbrava a possibilidade de recebimento de PLR referente ao exercício de 2012 após a absorção do prejuízo acumulado.

52. O despacho do Ministro da Fazenda que deliberou sobre a redução do capital social da Emgea via absorção de prejuízos acumulados foi proferido no final do exercício de 2012, em 11 de dezembro de 2012 (peça 2, p. 23). Assim, ao final do exercício de 2012 e **com ausência de decreto presidencial**, a diretoria Emgea efetuou a redução do capital social via absorção de prejuízos acumulados. As demonstrações contábeis e notas explicativas de 2012 contemplando a absorção dos prejuízos acumulados foram assinadas pelos membros da Diretoria Executiva da Empresa, conforme peça 45, p. 120-121, os mesmos que foram beneficiados com a PLR.

53. Em 21 de janeiro de 2013, o Diretor-Presidente da Emgea submeteu à apreciação do Conselho de Administração a proposta de implementação de Programa de Participação dos Dirigentes nos Lucros ou Resultados, e de Acordo de Participação dos Dirigentes nos Lucros ou Resultados — PLR para o exercício de 2012 (peça 25, p 1). Cabe destacar que o resultado apurado em 2012 foi objeto de PLR apenas para os dirigentes, não sendo apresentada proposta e acordo de PLR aos empregados da empresa referente ao exercício de 2012.

54. A STN, ao analisar o programa de PLR dos dirigentes da Emgea referente ao exercício de 2012, destacou que o pagamento aos dirigentes ficou condicionado ao atingimento de meta para o lucro líquido da empresa no montante de R$ 91 milhões. Registrou, ainda, que o lucro líquido de 2012 foi de R$ 257,3 milhões e que, portanto, a meta de lucro líquido foi alcançada com muita folga, superada em mais de 100% (peça 25, p. 15). A STN sugeriu que as propostas de metas de rentabilidade para os próximos exercícios fossem desafiadoras e que o pagamento de bônus, se houver, exija esforço significativo dos dirigentes. Além disso, **sugeriu que para as próximas propostas de PLR a empresa respeite o correto trâmite do processo e dentro dos prazos previstos pelo DEST.** (peça 25, p. 15).

55. Nota-se, portanto, que o PLR dos dirigentes referente ao exercício de 2012 iniciou a tramitação antes mesmo da conclusão do processo de absorção dos prejuízos acumulados, apresentou metas não desafiadoras e desrespeitou o correto trâmite do processo e os prazos previstos pelo DEST. Destaca-se que o pagamento de PLR 2012 aos dirigentes somente foi possível após a absorção irregular dos prejuízos acumulados ainda em 2012, com ausência de decreto presidencial. E os responsáveis por consignar a redução do capital social nas demonstrações contábeis, ainda que sem o ato autorizativo competente, foram os próprios dirigentes beneficiados com a PLR.

56. Por todo o exposto, nota-se que os principais beneficiados com a distribuição de PLR pela Emgea, após a redução irregular do capital social via absorção dos prejuízos acumulados, foram os membros da Diretoria Executiva da empresa, tendo em vista que a parcela a eles atribuída, referente ao montante total desembolsado pela Emgea a título de PLR nos exercícios de 2013 e de 2014, corresponde a 47% do valor total distribuído pela empresa (peça 25, p. 17 e peça 27, p. 40).

57. Tais beneficiados são os responsáveis pelas demonstrações contábeis de 2012 e de 2013, contemplando a absorção de prejuízos acumulados com ausência de decreto presidencial, item imprescindível para tornar possível o recebimento por esses gestores do PLR 2012 e PLR 2013, conforme assinatura das demonstrações contábeis de 2012 (peça 45, p. 120-121) e de 2013 (peça 46, p. 142).

58. Somado a isso, destaca-se que a Diretoria Executiva aprovou seu próprio PLR 2012 antes mesmo da conclusão do processo de absorção do capital social. O despacho do Ministro da Fazenda que foi utilizado pela

Empresa como fundamento para a absorção dos prejuízos acumulados ocorreu em 11 de dezembro de 2012 (peça 2, p. 23). A Diretoria Executiva, por sua vez, já havia autorizado a distribuição do seu próprio PLR em 3 de setembro de 2012 (peça 25, p. 4). Ademais, conforme pronunciamento da Secretaria do Tesouro Nacional, o PLR dos dirigentes referente ao exercício de 2012 apresentou metas não desafiadoras e desrespeitou o correto trâmite do processo e os prazos previsto pelo DEST (peça 25, p. 15). Diante de tais evidências, não se pode reconhecer a boa-fé dos dirigentes ao receber PLR derivada da redução irregular do capital social da Emgea, razão pela qual deve ser promovida a respectiva restituição aos cofres da Empresa.

59. Destaca-se, ainda, que não há evidências de que a Emgea tenha apresentado o mesmo empenho e agilidade para aprovar o PLR aos empregados da Empresa, que, por sua vez, não receberam PLR referente ao exercício de 2012, como apresentou para os diretores.

60. A redução do capital social no montante de R$ 10,95 bilhões via absorção de prejuízos acumulados com ausência de decreto presidencial permitiu o pagamento de PLR aos responsáveis nos seguintes montantes, em valores líquidos:

Tabela 1: PLR 2012 (60%) - Data pagamento: 10/7/2013. Peça 25, p. 17-22

PLR 2012 (60%) - Data pagamento: 10/7/2013			
Nome	**CPF**	**Cargo**	**Valor Líquido Pago 2013**
Josemir Mangueira Assis	153.039.851-72	Diretor-Presidente	R$ 27.321,90
Antonio Luiz Bronzeado	153.329.421-68	Diretor	R$ 32.769,29
Euclides Renato Deponti	266.265.780-49	Diretor	R$ 23.691,52
Eugen Smarandescu Filho	153.244.785-04	Diretor	R$ 23.639,46
Eduardo Pereira	509.763.388-15	Diretor	R$ 32.779,76
Total pago em 10/7/2013			**R$ 140.201,93**

Tabela 2: PLR 2012 (20%) e PLR 2013 (60%) - Data pagamento: 4/7/2014. Peça 27, p. 54 - 55

PLR 2012 (20%) e PLR 2013 (60%) - Data pagamento: 4/7/2014			
Nome	**CPF**	**Cargo**	**Valor Líquido Pago 2014**
Josemir Mangueira Assis	153.039.851-72	Diretor-Presidente	R$ 33.169,60
Antonio Luiz Bronzeado	153.329.421-68	Diretor	R$ 47.140,07
Euclides Renato Deponti	266.265.780-49	Diretor	R$ 31.691,19
Eugen Smarandescu Filho	153.244.785-04	Diretor	R$ 28.874,17
Eduardo Pereira	509.763.388-15	Diretor	R$ 47.150,37
Total pago em 4/7/2014			**R$ 188.025,40**

61. Diante disso, propõe-se determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a conversão do presente processo em tomada de contas especial, autorizando, desde logo, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, as citações dos Srs. Josemir Mangueira Assis, CPF: 153.039.851-72, cargo: Diretor-Presidente; Antonio Luiz Bronzeado, CPF: 153.329.421-68, cargo: Diretor; Eduardo Pereira, CPF: 509.763.388-15, cargo: Diretor; Euclides Renato Deponti, CPF: 266.265.780-49, cargo: Diretor; Eugen Smarandescu Filho, CPF: 153.244.785-04, cargo: Diretor; para que, no prazo de 15 dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham ao cofres da Empresa Gestora de Ativos (Emgea) as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da aprovação das demonstrações contábeis da Emgea dos exercícios de 2012 e 2013, contemplando a redução do capital social no montante de R$ 10,95 bilhões mediante absorção de

prejuízos acumulados com ausência de decreto presidencial autorizando a operação, contrariando o Decreto 7.122/10, art. 16, §3º c/c a Lei 6.404/76, art. 122, inciso I c/c art. 173, fato que proporcionou aos responsáveis o recebimento de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) relativo aos referidos exercícios:

Tabela 3: PLR recebido pela Diretoria Executiva em 2013 e 2014

PLR recebido pela Diretoria Executiva em 2013 e 2014 R$						
Nome	**CPF**	**Cargo**	**Valor Líquido Recebido em 10/7/2013**	**Valor Líquido Recebido em 4/7/2014**	**Valor Total**	**Valor Atualizado até 23/2/2016***
Josemir Mangueira Assis	153.039.851-72	Diretor-Presidente	27.321,90	33.169,60	60.491,50	71.585,83
Antonio Luiz Bronzeado	153.329.421-68	Diretor	32.769,29	47.140,07	79.909,36	94.315,55
Euclides Renato Deponti	266.265.780-49	Diretor	23.691,52	31.691,19	55.382,71	65.440,77
Eugen Smarandescu Filho	153.244.785-04	Diretor	23.639,46	28.874,17	52.513,63	62.138,85
Eduardo Pereira	509.763.388-15	Diretor	32.779,76	47.150,37	79.930,13	94.340,21
Total			**140.201,93**	**188.025,40**	**328.227,33**	**387.821,21**

* Peça 47

62. Propõe-se, ainda, informar aos responsáveis que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do §1º do art. 202 do RI/TCU.

Dividendos da União e PLR dos empregados

63. Em relação aos valores desembolsados pela Emgea a título de dividendos durante a vigência do Decreto 7.122/10, entende-se que a União recebeu os dividendos na qualidade de acionista da Empresa, não sendo possível demonstrar a sua responsabilidade na decisão que levou a Emgea promover a redução do capital social com ausência de decreto presidencial. Embora existissem orientações emanadas pelo Ministério da Fazenda (peça 12, p. 4) e o Ministro da Fazenda tenha participado do trâmite sobre a redução do capital social, a decisão irregular de absorver os prejuízos acumulados em 2012 sem aguardar pelo decreto presidencial partiu da administração da Emgea, quando da aprovação das demonstrações contábeis.

64. Em relação ao PLR dos empregados, entende-se que os empregados da empresa não possuem influência significativa nas deliberações que resultaram na redução irregular do capital social da Emgea.

65. Diante disso, entende-se não ser cabível exigir a restituição dos valores recebidos pela União e pelos empregados.

Informações complementares

66. De acordo com o art. 3º, II, da Resolução do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – CCE 010, de 30 de maio de 1995, é vedada a distribuição, aos empregados, de qualquer parcela dos lucros ou resultados apurados nas demonstrações contábeis e financeiras, que servirem de suporte para o cálculo, se a empresa estatal possuir dívida vencida, de qualquer natureza ou valor, com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, com fundos criados por Lei ou com empresas estatais, mesmo que em fase de negociação administrativa ou cobrança judicial.

67. No relatório de auditoria de gestão referente ao exercício de 2013 (peça 1), a CGU destacou as dificuldades de caixa da Emgea, informando que foi encaminhado pedido de alongamento da dívida junto ao FGTS, por meio dos Ofícios n° 1731/2014-DICON e n° 1.730/2014, ambos de 15/09/2014, propondo o parcelamento da dívida vencida em 24 meses e o reaparelhamento de parte da dívida vincenda em 240 meses ou, noutra hipótese, o reaparelhamento do total da dívida vincenda em 120 meses (peça 1, p. 14).

68. Diante desses indícios de existência de dívidas vencidas da Emgea, propõe-se dar ciência ao Conselho de Administração da Emgea, ao Conselho Fiscal da Emgea, ao Departamento de Coordenação e Governança das

Empresas Estatais (DEST) e ao Ministério da Fazenda sobre a necessidade de se verificar, quando se tratar de deliberação sobre PLRs, se a empresa não contém nenhuma dívida vencida, de qualquer natureza ou valor, com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, com fundos criados por Lei ou com empresas estatais, mesmo que em fase de negociação administrativa ou cobrança judicial, para só então aprovar as propostas de PLRs dos dirigentes e dos empregados, tendo em vista a vedação contida no art. 3º, II, da Resolução CCE 010, de 30 de maio de 1995.

CONCLUSÃO

69. Considerando a análise realizada (item 21 – 44 da presente instrução), não se identificou argumentação que pudesse modificar o entendimento desta unidade técnica a respeito do vício de competência no ato do Ministro da Fazenda (peça 2, p.23) utilizado como fundamento para a redução do capital social da Emgea, além de incongruência entre o objetivo do despacho (redução do capital social) e a fundamentação apresentada (aumento de capital mediante capitalização de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de créditos da União junto à empresa), o que torna o ato incapaz de autorizar a redução do capital social da Empresa.

70. Ressalva-se que, em 15 de dezembro de 2015, publicou-se o Decreto 8.590, alterando o estatuto social da Emgea e contemplando o novo valor do capital social. Diante disso, a partir do exercício de 2015, o ato de redução do capital social da Emgea foi emitido por agente competente e por instrumento normativo adequado, se tornando apto a iniciar a produção de efeitos jurídicos. Não obstante, os efeitos decorrentes da absorção de prejuízos acumulados nos exercícios anteriores à publicação do Decreto 8.590/15 foram baseados em ato nulo e devem ser revertidos.

71. Desse modo, propõe-se determinar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992 e art. 2º, inciso I e art. 4º da Resolução-TCU 265/2014, que a Empresa Gestora de Ativos, no prazo de 30 dias, republique as demonstrações contábeis dos exercícios de 2012, 2013 e 2014, com as devidas correções e ajustes, com vistas a adequar o capital social conforme o valor apresentado no estatuto social da Empresa vigente à época desses exercícios sociais (Decreto 7.122/10).

72. De acordo com a análise realizada no tópico sobre os impactos financeiros da redução irregular do capital social da Emgea (item 45 – 62 da presente instrução), apurou-se que os principais beneficiados com a distribuição de PLR pela Emgea após a redução irregular do capital social via absorção dos prejuízos acumulados foram os membros da Diretoria Executiva da empresa, tendo em vista que a parcela a eles atribuída, referente ao montante total desembolsado pela Emgea à título de PLR nos exercícios de 2013 e de 2014, corresponde a 47% do valor total distribuído pela empresa de PLR (peça 25, p. 17 e peça 27, p. 40).

73. Tais beneficiados são os responsáveis pelas demonstrações contábeis de 2012 e de 2013, contemplando a absorção de prejuízos acumulados com ausência de decreto presidencial, conforme assinatura das demonstrações contábeis de 2012 (peça 45, p. 120-121) e de 2013 (peça 46, p. 142).

74. Somado a isso, destaca-se que a Diretoria Executiva aprovou seu próprio PLR 2012 antes mesmo da conclusão do processo de absorção do capital social. O despacho do Ministro da Fazenda, que foi utilizado pela Empresa como fundamento para a absorção dos prejuízos acumulados, ocorreu em 11 de dezembro de 2012 (peça 2, p. 23). A Diretoria Executiva, por sua vez, já havia autorizado a distribuição do seu próprio PLR em 3 de setembro de 2012 (peça 25, p. 4). Ademais, conforme pronunciamento da Secretaria do Tesouro Nacional, o PLR dos dirigentes referente ao exercício de 2012 apresentou metas não desafiadoras e desrespeitou o correto trâmite do processo e os prazos previsto pelo DEST (peça 25, p. 15). Diante de tais evidências, não se pode reconhecer a boa-fé dos dirigentes ao receber PLR derivado da redução irregular do capital social da Emgea.

75. Diante disso, propõe-se determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a conversão do presente processo em tomada de contas especial e promover a citação dos dirigentes da Emgea para que apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres da Empresa os valores recebidos a título de PLR nos exercícios de 2013 a 2014, na forma exposta nos itens 61 e 62 desta instrução.

77. Considerando a análise realizada (item 66 – 68 da presente instrução), destacou-se indícios de existência de dívidas vencidas da Emgea. Desse modo, propõe-se dar ciência ao Conselho de Administração da Emgea, ao Conselho Fiscal da Emgea, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) e ao Ministério da Fazenda sobre a necessidade de se verificar, quando se tratar de deliberação sobre PLR, se a Empresa não contém nenhuma dívida vencida, de qualquer natureza ou valor, com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, com fundos criados por Lei ou com empresas estatais, mesmo que em fase de negociação administrativa ou cobrança judicial, para só então aprovar as propostas de PLR dos dirigentes e dos empregados da Empresa, tendo em vista a vedação expressa no art. 3º, II, da

Resolução CCE 010, de 30 de maio de 1995.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

78. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI do Regimento Interno deste Tribunal para, no mérito, considera-la procedente;

b) determinar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992 e art. 2º, inciso I e art. 4º da Resolução-TCU 265/2014, que a Empresa Gestora de Ativos (Emgea), no prazo de 30 dias, republique as demonstrações contábeis dos exercícios de 2012, 2013 e 2014 com as devidas correções e ajustes, com vistas a adequar o capital social conforme o valor apresentado no estatuto social da Empresa vigente à época desses exercícios sociais (Decreto 7.122/10).

c) determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a conversão do presente processo em tomada de contas especial, autorizando, desde logo, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, as citações dos Srs. Josemir Mangueira Assis, CPF: 153.039.851-72; cargo: Diretor-Presidente; Antonio Luiz Bronzeado, CPF: 153.329.421-68, cargo: Diretor; Eduardo Pereira, CPF: 509.763.388-15, cargo: Diretor; Euclides Renato Deponti, CPF: 266.265.780-49, cargo: Diretor; Eugen Smarandescu Filho, CPF: 153.244.785-04, cargo: Diretor; para que, no prazo de 15 dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham ao cofres da Empresa Gestora de Ativos (Emgea), as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, por terem aprovado as demonstrações contábeis de 2012 e de 2013 da Empresa Gestora de Ativos (Emgea) contemplando a redução do capital social no montante de R$ 10,95 bilhões mediante absorção de prejuízos acumulados com ausência de decreto presidencial autorizando a operação, contrariando o Decreto 7.122/10, art. 16, §3º c/c a Lei 6.404/76, art. 122, inciso I c/c art. 173, fato que proporcionou aos responsáveis o recebimento de Participação dos Dirigentes nos Lucros ou Resultados (PLR) referente aos exercícios de 2012 e de 2013:

PLR recebido pela Diretoria Executiva em 2013 e 2014 R$						
Nome	**CPF**	**Cargo**	**Valor Líquido Recebido em 10/7/2013**	**Valor Líquido Recebido em 4/7/2014**	**Valor Total**	**Valor Atualizado até 23/2/2016**
Josemir Mangueira Assis	153.039.851-72	Diretor-Presidente	27.321,90	33.169,60	60.491,50	71.585,83
Antonio Luiz Bronzeado	153.329.421-68	Diretor	32.769,29	47.140,07	79.909,36	94.315,55
Euclides Renato Deponti	266.265.780-49	Diretor	23.691,52	31.691,19	55.382,71	65.440,77
Eugen Smarandescu Filho	153.244.785-04	Diretor	23.639,46	28.874,17	52.513,63	62.138,85
Eduardo Pereira	509.763.388-15	Diretor	32.779,76	47.150,37	79.930,13	94.340,21
Total			**140.201,93**	**188.025,40**	**328.227,33**	**387.821,21**

d) informar aos responsáveis que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do §1º do art. 202 do RI/TCU;

e) comunicar ao Ministro de Estado da Fazenda a adoção da medida proposta no item (c), nos termos do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal;

f) dar ciência ao Conselho de Administração da Empresa Gestora de Ativos, ao Conselho Fiscal da Empresa Gestora de Ativos, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e ao Ministério da Fazenda sobre a necessidade de se verificar, quando se tratar de deliberação sobre Participação nos Lucros e Resultados (PLR), se a Empresa Gestora de Ativos não contém nenhuma dívida vencida, de qualquer natureza ou valor, com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, com

fundos criados por Lei ou com empresas estatais, mesmo que em fase de negociação administrativa ou cobrança judicial, tendo em vista a vedação expressa no art. 3º, II, da Resolução CCE 010, de 30 de maio de 1995.

g) remeter, para ciência, cópia do Acórdão que sobrevier, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem:

g.1) à Empresa Gestora de Ativos (Emgea);

g.2) ao Conselho de Administração da Empresa Gestora de Ativos;

g.3) ao Conselho Fiscal da Empresa Gestora de Ativos;

g.4) ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest);

g.5) ao Ministério da Fazenda;

g.6) à Casa Civil da Presidência da República;

g.7) à Controladoria-Geral da União (CGU);

g.8) à Advocacia-Geral da União (AGU);

h) enviar cópia desta instrução aos Srs. Josemir Mangueira Assis, CPF: 153.039.851-72; Antonio Luiz Bronzeado, CPF: 153.329.421-68; Eduardo Pereira, CPF: 509.763.388-15; Euclides Renato Deponti, CPF: 266.265.780-49; Eugen Smarandescu Filho, CPF: 153.244.785-04, para subsidiar a manifestação requerida;

i) apensar os presentes autos ao processo de tomada de contas especial que vier a ser autuado na forma proposta no item (c) acima, conforme previsto no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014."

8. Por solicitação do então Relator (peça 52), o **Parquet** também atuou no feito, momento em que divergiu parcialmente da SecexFazenda, propondo a inabilitação dos gestores da Emgea e entendeu como devido o ressarcimento não apenas dos recursos por eles recebidos, mas também pelos recursos pagos aos demais funcionários da Emgea no ano de 2013, totalizando R$ 878.660,32. Assim se pronunciou o MPTCU, em excerto que julgo relevante colacionar (peça 57):

"O Ministério Público de Contas junto ao TCU, em face de todo exposto, **aquiesce parcialmente** ao encaminhamento proposto pela unidade técnica às peças 43 a 45.

Resta claro o vício de competência no ato do Ministro da Fazenda para a redução do capital social da Emgea e também a absoluta discrepância entre o objetivo do despacho e a fundamentação apresentada, o que torna o ato incapaz de autorizar a redução do capital social da Empresa. Como acima demonstrado, apurou-se que os principais beneficiados com a distribuição de PLR pela Emgea, após a redução irregular do capital social via absorção dos prejuízos acumulados, foram os membros da Diretoria Executiva da empresa (peça 25, p. 17 e peça 27, p. 40).

Os beneficiados são os responsáveis pelas demonstrações contábeis de 2012 e de 2013, contemplando a absorção de prejuízos acumulados com ausência de decreto presidencial, conforme assinatura das demonstrações contábeis de 2012 (peça 45, pp. 120/21) e de 2013 (peça 46, p. 142). Caso não fosse suficientemente peculiar todo o ocorrido, a Diretoria Executiva aprovou seu próprio PLR 2012, antes mesmo da conclusão do processo de absorção do capital social. Além disso, conforme pronunciamento da Secretaria do Tesouro Nacional, o PLR dos dirigentes referente ao exercício de 2012 apresentou metas não desafiadoras e desrespeitou o correto trâmite do processo e os prazos previsto pelo DEST (peça 25, p. 15).

Os fatos apurados são gravíssimos. Além disso, não se pode reconhecer a boa-fé dos dirigentes. Ao contrário, tudo indica que praticaram atos coordenados e pouco transparentes com o objetivo primordial de se beneficiarem com o recebimento de valores expressivos indevidamente. Em que pese o pagamento de dividendos ao Tesouro Nacional, a redução do capital social via absorção dos prejuízos acumulados é ação revestida de muita peculiaridade pois não se tem notícia de atos similares.

Os valores a título de PLR foram pagos da seguinte forma:

Aos dirigentes, em 2013 pagou-se, o montante de R$ 174.244,04, proveniente do resultado apurado em 2012. Não foi efetuado pagamento de PLR aos empregados em 2013, referente ao exercício de 2012;

Em 2014, ocorreu pagamento de PLR aos dirigentes e aos empregados, referente ao exercício de 2013. Aos dirigentes, pagou-se o valor de R$ 239.642,76, referente ao resultado do exercício de 2013 e a parcela de 20% relativa ao resultado do exercício de 2012. Para os empregados, pagou-se R$ 464.773,52 referente ao resultado do exercício de 2013.

O montante total de PLR pago aos dirigentes foi de R$ 413.886,80 e o montante total de PLR pago aos empregados foi de R$ 464.773,52. Somando os dois PLRs, pagou-se aos dirigentes e empregados o montante total de R$ 878.660,32, em valores brutos (peça 21, pp. 3/5).

Como estamos a tratar de atos de gestão praticados com o aval de toda a diretoria e, como já mencionado, com o propósito sub-reptício de viabilizar o pagamento de PLR para os autores da manobra contábil sui generis,

propomos alteração no encaminhamento alvitrado pela unidade técnica. Apesar de receber os valores nos montantes acima citados, os dirigentes, ao realizarem a contabilidade atípica de conversão de prejuízos por intermédio de redução de capital, também promoveram o pagamento extraordinário aos empregados daquela empresa pública. Sem descuidar do fato de que os referidos empregados receberam os pagamentos de boa-fé e não foram responsáveis pelos atos de gestão inquinados de vício, é fato notório que a empresa pública foi desfalcada nos montantes originais de R$ 464.773,52 referentes aos pagamentos aos empregados e de R$ 413.886,80 aos seus dirigentes. Devem responder, pois, pelo prejuízo total sofrido, aqueles que lhe deram causa, isto é, os membros da Diretoria.

IV

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas pugna, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, pela conversão do presente processo em tomada de contas especial e a subsequente **citação solidária** dos dirigentes da Emgea, para que apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres da Empresa os valores pagos a título de PLR, para dirigentes e empregados, nos exercícios de 2013 e 2014, no montante total de R$ 878.660,32, referenciado nas datas dos respectivos pagamentos.

Considerando a gravidade dessas condutas, torna-se imperativo também cogitar a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, e em respeito à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos Plenário 1.201/2011, 1.852/2012, 859/2013, 2.299/2013, 2.449/2013, 3.112/2013, 235/2015, 236/2015, 237/2015; 337/2015, 339/2015 e 737/2015). Afigura-se adequado, portanto, promover a audiência daqueles agentes a fim de cientificá-los da possibilidade de aplicação da referida sanção."

9. Por determinação do Ministro Raimundo Carreiro no Despacho de 16/6/2016 (peça 59), foram ouvidos em oitiva os responsáveis cujas citações haviam sido propostas à peça 49. Recebidos diversos expedientes, a SecexFazenda emitiu sua derradeira manifestação, quando aquiesceu à proposta do MPTCU (peça 57). Transcrevo, com as supressões pertinentes, a instrução de mérito da unidade técnica (peça 97):

"**EXAME TÉCNICO**

20. Após a instrução da SecexFazenda, de 23/2/2016 (peça 49), foram recebidos os seguintes documentos que ainda não foram avaliados por esta unidade técnica e que serão analisados em seguida:

20.1. Requerimento da Emgea, representada por seus advogados, de 22/3/2016 (peça 53);

20.2. Documento com o título: Redução do Capital da Emgea, de 23/3/2016 (peça 54);

20.3. Documento contendo manifestação da AGU, de 31/5/2016 (peça 55);

20.4. Documento subscrito por advogados da Emgea, de 14/6/2016 (peça 60);

20.5. Documento da AGU, de 12/7/2016, a respeito de seu ingresso como interessada no processo (peça 67);

20.6. Documento subscrito por advogados da Emgea, de 19/7/2016 (peça 76);

20.7. Documento de 26/7/2016, com alegações de defesa dos responsáveis da Emgea (peça 78).

21. Inicialmente, considera-se que, com a publicação do Decreto 8.590/2015, somente a partir de 15 de dezembro de 2015 a redução do capital social da Emgea foi efetivamente realizada por meio do agente competente para tanto, o Presidente da República. Dessa forma, a produção de efeitos da redução do capital pode ocorrer a partir do exercício de 2015.

22. Assim, considerando que os fatos em análise ocorreram antes desse Decreto, somente é possível analisar os atos sob a vigência do Decreto 7.122, de 3 de março de 2010. A ênfase dessas análises será sobre as novas informações ainda não avaliadas pela SecexFazenda, considerando que a redução do capital social da Emgea e a distribuição de PLR já foram amplamente discutidas pela SecexFazenda às peças 4, 13, 30 e 49, e à peça 57, pelo MPjTCU.

23. Sobre o requerimento mencionado no item 20.1, que solicita a análise dos seguintes documentos: Despacho 55/2016/DECOR/CGU/AGU, de 15/3/16, e Despacho 29/2016/CGU/AGU, da mesma data, que o aprovou, ambos entendem pela regularidade dos atos praticados pelos gestores e agentes públicos que atuaram na redução do capital social da EMGEA. Há a manifestação final da AGU sobre a controvérsia jurídica no posicionamento da ASJUR/CGU-PR e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), no sentido da regularidade da redução do capital social da Emgea.

24. O Despacho 55/2016/DECOR/CGU/AGU, de 15/3/16, transcreveu parte da Nota da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento (peça 53, p. 24), a qual entendeu que a ausência de previsão

expressa de autorização ao Ministro da Fazenda para realizar a redução do capital social da Emgea não o impede de autorizar a sua redução, pois, de acordo com a Nota, a previsão no Estatuto Social da Emgea para o Ministro da Fazenda autorizar o aumento de capital social também permite que ele autorize sua redução, pois autorizar o aumento seria o mesmo que autorizar modificações, podendo ser, inclusive para redução (consta à peça 2, p. 23 a autorização do Ministro da Fazenda fundamentada no dispositivo para aumentar o capital, mas utilizado para reduzi-lo). A Nota acrescenta ainda que o ato contábil de redução do capital social não é o mesmo que a alteração estatutária para refletir esse novo valor, por isso, não teria ocorrido a usurpação de competência do Presidente da República (peça 53, p. 24).

25. No entendimento desta unidade técnica, esta argumentação não deve prosperar, pois o artigo 4º do Estatuto da Emgea **previa apenas a autorização para que o capital social da empresa fosse aumentado** e, mesmo assim, definiu as situações que esse aumento foi autorizado pelo Presidente da República. Caso ocorra alguma hipótese de aumento do capital além das situações previstas no estatuto, ainda não autorizada pelo Presidente da República, ela deverá ser submetida à autoridade competente para decidir, que, no caso, era o próprio Presidente. **Mais clara ainda a impossibilidade de que seja realizada a redução do capital social da Emgea por ato do Ministro da Fazenda**, pois sequer foi prevista a hipótese de redução do capital da empresa em seu estatuto. Além disso, a fundamentação utilizada para a redução do capital social foi a do artigo 4º do estatuto, dispositivo que prevê apenas hipóteses de aumento do capital social, como dito. Fica evidente a impossibilidade da redução do capital social da Emgea ter ocorrido com base em um ato de um agente incompetente para sua prática (Ministro da Fazenda) e com base em um dispositivo que não é adequado para isso.

26. Sobre a argumentação de que a alteração contábil de redução do capital social não ser o mesmo que a alteração estatutária, realmente é verdadeira a afirmativa, pois a alteração estatutária deve ocorrer **antes da redução do capital social**. Entretanto, a contabilidade da Emgea foi alterada pela sua diretoria indevidamente, sem a alteração estatutária, como se fosse independente do estatuto e não devesse refletir o que nele consta. Foi uma alteração ilegal, pois o capital de uma empresa deve ser registrado contabilmente conforme consta em seu estatuto, e não o contrário. Este assunto também já fora analisado pela SecexFazenda (peça 4, p. 5):

"Consequentemente, a **redução efetiva-se com o arquivamento da ata na Junta Comercial e com a sua publicação** (art. 289), sem necessidade de prazo para oposição dos credores" (CARVALHOSA, Carvalhosa. Comentários à Lei de Sociedades Anônimas - art. 138 a 205, 2015, vol. 3) grifou-se.

31. Nota-se, portanto, que o ato de reduzir o capital social por perda é que corresponde ao mecanismo formal da operação, e não a reforma estatutária, como a Emgea tratou. A alteração estatutária contemplando o novo valor do capital social é imprescindível para que a redução por perda se torne válida e efetiva.

32. **Devido a esta força normativa que o estatuto social contém, a Lei 6.404/76 estabeleceu que o valor do capital social deverá, necessariamente, ser fixado no estatuto**. O capital social, segundo Carvalhosa, corresponde ao valor das entradas que os acionistas declaram vinculado aos negócios que constituem o objeto social. O capital social é cifra imutável e permanente, **modificável apenas se cumpridas rigorosamente as formalidades legais prescritas** (CARVALHOSA, Carvalhosa. Comentários à Lei de Sociedades Anônimas – art. 1° a 74, 2013, vol. 1.).

33. Nesse sentido, tratar o capital social apresentado no estatuto apenas como mero registro de conformidade contábil vai de encontro ao princípio da integridade do capital social. **Se esta premissa for aceita, o gestor fica apto a modificar o capital social sem precisar refletir tal modificação no estatuto, por considerar algo meramente formal e dispensável. Na verdade, a contabilidade é que deve refletir o valor do capital social fixado no estatuto, e não o contrário.** (grifos nossos)

27. Conforme destacado, a tentativa de inverter os parâmetros de escrituração contábil, de modo que o estatuto seja desqualificado, considerado um mero registro que deve se adequar ao que consta na contabilidade, ao invés da contabilidade refletir o que o estatuto estabeleceu para a companhia, é descabida e sem amparo normativo.

28. A manobra realizada pelos gestores da Emgea possibilitou que a empresa excluísse R$ 10,95 bilhões de prejuízos mediante redução indevida de capital social no final do ano de 2012 e, assim, gerar valores positivos no resultado da Emgea já em 2012. Isso permitiu aos diretores praticarem atos para distribuição de dividendos ao Tesouro Nacional no valor de R$ 61,25 milhões, referentes ao resultado de 2012, e a aprovação de PLR no montante de R$ 353 mil para os próprios dirigentes da companhia que foram responsáveis por essa manobra. Ou seja, a pressa em reduzir o capital social da Emgea fez com que fosse registrada sua redução antes mesmo do Decreto ter autorizado tal prática, o que ocorreu apenas no exercício de 2015. Os diretores da Emgea

tinham ciência que o Decreto de alteração do capital social da empresa não foi emitido.

29. Ademais, o valor definido para a redução do capital social da Emgea foi fundamental para a distribuição de dividendos ao Tesouro Nacional e para o pagamento de PLR aos dirigentes responsáveis pelas decisões. Vejamos: supondo que a Emgea excluísse "apenas" R$ 9 bilhões de prejuízo, com a correspondente redução de seu capital social, ao invés dos R$ 10,95 bilhões. Nessa situação, o resultado da Emgea no exercício de 2012 não seria apto a possibilitar a distribuição ao Tesouro de dividendos ou juros sobre o capital próprio (foram pagos R$ 61,25 milhões a título de dividendos em 2012 e R$ 63,44 milhões a título de juros sobre o capital próprio em 2013), tampouco seria possível a distribuição dos PLRs de 2012 e 2013 aos dirigentes e em 2013 aos empregados da Emgea.

30. Outro aspecto que chama a atenção, relaciona-se ao fato de uma empresa **reduzir seu capital em aproximadamente de 11 bilhões de reais**, em razão de prejuízos acumulados e, no mesmo exercício financeiro, **premiar seus gestores com pagamento de bônus por desempenho**. Observe-se que já houve questionamentos sobre o nível de ambição das propostas de metas para o pagamento de bônus, inclusive, a STN argumentou que era necessário um esforço significativo dos dirigentes, sugerindo para as próximas propostas de PLR que fosse respeitado o correto trâmite do processo e os prazos previstos pelo Departamento de Coordenação e Controle de Empresas Estatais (DEST) (peça 25, p. 16).

31. Sobre a manifestação do Ministro, ela poderia ter servido como subsídio para a decisão presidencial sobre a pertinência ou não da redução do capital social da Emgea. Tanto é assim que, mesmo com a irregular operação de redução do capital ocorrida em 2012, somente em 2015 foi emitida decisão da Presidência sobre o assunto, momento a partir do qual a Emgea deveria ajustar o seu capital social registrado, reduzindo-o. Percebe-se a não ocorrência da redução do capital social da Emgea até o advento do Decreto 8.590/2015, normativo que efetivamente alterou o capital social da empresa.

32. A SecexFazenda já avaliou esse assunto (peça 49, p. 7/8):

41. Em análise, verifica-se que **a explanação da Emgea somente poderia ser acatada caso a redução do capital social mediante absorção de prejuízos acumulados fosse realizada por agente competente.** Contudo, em um cenário de ausência de competência do Ministro da Fazenda, **o ato de redução do capital social adotado com base em autorização emitida por esse agente se torna nulo, tanto para os efeitos internos quanto para os externos**. **A nulidade do ato não decorre apenas da ausência de publicação, como defende a Emgea, mas também e principalmente do vício de competência.** Tal vício prejudica todos os efeitos do ato, sejam internos ou externos, desde a origem. Além do vício de competência, cabe ressaltar que o ato do Ministro da Fazenda (peça 2, p. 23) que autorizou a redução do capital social da Emgea apresenta incongruência entre o objetivo do despacho (redução do capital social) e a fundamentação apresentada (aumento de capital mediante capitalização de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de créditos da União junto à empresa). Dessa forma, o ato de redução do capital social da Empresa com base na autorização do Ministro da Fazenda é nulo, não podendo produzir qualquer efeito jurídico, até mesmo no âmbito interno da Empresa. (grifo nosso)

33. Portanto, resta afastada a argumentação constante à peça 53, p. 24 e 25, de que o ato ministerial de autorização poderia ser capaz de lastrear e permitir a redução do capital social da Emgea. Não é possível realizar qualquer alteração no capital da empresa até a autorização do agente competente, que, à época, era o Presidente da República. Da mesma forma, a SecexFazenda já se debruçou sobre o assunto (peça 29, p. 4):

24. Em síntese, entende-se que, no caso de inexistência da figura de assembleia geral e omissão no estatuto social em relação à competência para promover redução no capital social, deve-se utilizar a lógica imposta pela Lei 6.404/76 (art. 22, inciso I c/c art. 173), qual seja: **o mesmo ente competente para promover reformas estatutárias contém a atribuição de reduzir o capital social**. **No caso da Emgea, como o estatuto social foi aprovado mediante Decreto, tais competências atribuem-se ao Chefe do Poder Executivo**. A redução do capital social via absorção de prejuízos acumulados com base em autorização do Ministro da Fazenda somente seria possível caso o estatuto da Emgea apresentasse delegação de competência expressa a este sujeito, item que ocorreu exclusivamente em relação às hipóteses de aumento de capital, conforme Decreto 7.122/10, capítulo II. Portanto, entende-se que o ato do Ministro da Fazenda (peça 2, p. 23) que autorizou a redução do capital social da Emgea contém vício de competência, além de incongruência entre o objetivo do despacho (redução do capital social) e a fundamentação apresentada (aumento de capital mediante capitalização de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de créditos da União junto à empresa), o que torna o ato , por si só, incapaz de ser utilizado como fundamento para a redução do capital social da Empresa (peça 4). (grifos nossos)

34. Um fato relacionado ao processo de aprovação de PLR que é relevante para a análise do caso foi a decisão da diretoria da Emgea de aprovar o PLR de 2012 antes mesmo da decisão dos Órgãos competentes, o que demonstra que a preocupação dos gestores em todo processo de redução do capital social da empresa era garantir o recebimento das suas participações nos resultados da companhia ainda referentes ao exercício de 2012, independente do posicionamento dos órgãos competentes para sua aprovação. Esse fato foi detalhadamente explanado pela SecexFazenda à peça 49, págs. 9/10.

51. Em 1º de agosto de 2012, o Conselho de Administração da Emgea aprovou o voto CA 07/2012, acerca da proposta de redução do Capital Social da Emgea mediante absorção dos prejuízos acumulados (peça 1, p. 6). Aproximadamente um mês depois de se iniciar o trâmite para absorver os prejuízos acumulados, em 3 de setembro de 2012, a Diretoria Executiva da Emgea aprovou proposta de implementação de Programa de Participação **dos Dirigentes** nos Lucros ou Resultados, e de Acordo de Participação **dos Dirigentes** nos Lucros ou Resultados — PLR para o exercício de 2012 (peça 25, p. 4). Diante disso, nota-se que a diretoria da Emgea, antes mesmo de se encerrar o trâmite acerca da redução do capital social, já vislumbrava a possibilidade de recebimento de PLR referente ao exercício de 2012 após a absorção do prejuízo acumulado.

(...)

55. Nota-se, portanto, que **o PLR dos dirigentes referente ao exercício de 2012 iniciou a tramitação antes mesmo da conclusão do processo de absorção dos prejuízos acumulados**, apresentou metas não desafiadoras e desrespeitou o correto trâmite do processo e os prazos previstos pelo DEST. Destaca-se que o pagamento de PLR 2012 aos dirigentes somente foi possível após a absorção irregular dos prejuízos acumulados ainda em 2012, com ausência de decreto presidencial. E os responsáveis por consignar a redução do capital social nas demonstrações contábeis, ainda que sem o ato autorizativo competente, foram os próprios dirigentes beneficiados com a PLR.

56. Por todo o exposto, nota-se que **os principais beneficiados com a distribuição de PLR pela Emgea, após a redução irregular do capital social via absorção dos prejuízos acumulados, foram os membros da Diretoria Executiva da empresa**, tendo em vista que a parcela a eles atribuída, referente ao montante total desembolsado pela Emgea a título de PLR nos exercícios de 2013 e de 2014, corresponde a 47% do valor total distribuído pela empresa (peça 25, p. 17 e peça 27, p. 40).

57. Tais beneficiados são os responsáveis pelas demonstrações contábeis de 2012 e de 2013, contemplando a absorção de prejuízos acumulados com ausência de decreto presidencial, item imprescindível para tornar possível o recebimento por esses gestores do PLR 2012 e PLR 2013, conforme assinatura das demonstrações contábeis de 2012 (peça 45, p. 120-121) e de 2013 (peça 46, p. 142).

58 . Somado a isso, destaca-se que a Diretoria Executiva aprovou seu próprio PLR 2012 antes mesmo da conclusão do processo de absorção do capital social. O despacho do Ministro da Fazenda que foi utilizado pela Empresa como fundamento para a absorção dos prejuízos acumulados ocorreu em 11 de dezembro de 2012 (peça 2, p. 23). A Diretoria Executiva, por sua vez, já havia autorizado a distribuição do seu próprio PLR em 3 de setembro de 2012 (peça 25, p. 4).

35. Dando prosseguimento às análises da peça 53, cabe ressaltar que o entendimento final da AGU foi exposto nas págs. 18 a 29, sendo que, às págs. 2 a 17, consta o Parecer 62/2015/DECOR/CGU/AGU, de 7/8/2015, que se posicionou pela ilegalidade da redução do capital social da Emgea, por ter sido nulo o ato do Ministro da Fazenda e, em razão desse entendimento, não foi aprovado pelo Diretor do DECOR/CGU/AGU (peça 53, p. 27), que se manifestou pela adequação do ato do Ministro da Fazenda. De acordo com o referido parecer (peça 53, p. 14), o ato do Ministro foi nulo, por **vício de competência** (era exclusiva do Presidente da República) **e de forma** (deveria ter sido realizado por Decreto, que é materializador do estatuto social da Emgea), inclusive por expressa previsão no art. 166 do Código Civil, que prevê como nulidade o negócio jurídico não revestir a forma prevista em lei. Além disso, opinou pela impossibilidade de convalidação do ato do Ministro da Fazenda (p. 3 e 4), impedindo a retroatividade do novo Decreto.

36. Em relação à peça do item 20.2 supra, o documento foi endereçado ao sr. Procurador do MPjTCU, Júlio Marcelo de Oliveira, e solicita o arquivamento dos autos, alegando que não houve prejuízo ao erário e que a operação foi realizada de forma regular. Conforme exposto, o entendimento desta unidade técnica é de que a operação foi ilegal, sem aparo normativo e com extrapolação de competência. Quanto ao prejuízo ao erário, houve, ao menos, o prejuízo dos valores pagos como PLR relativo aos exercícios de 2012 e 2013, no montante de R$ 878.660,32. Assim, os argumentos apresentados não foram capazes de mudar o entendimento sobre o assunto.

37. Quanto ao item 20.3 desta instrução, trata-se de requerimento para a AGU atuar no presente processo

e encaminha o Despacho 55/2016/DECOR/CGU/AGU, de 15 de março de 2016, documento constante à peça 53 e já analisado nesta instrução, nos parágrafos anteriores. Com relação ao pedido para atuar neste processo, bem como os demais pedidos constantes às peças 84 e 89, entende-se serem cabíveis, em conformidade com o art. 146 do RITCU, por ter a Advocacia-Geral da União legitimidade para tanto, conforme o art. 1º da Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993, combinado com o artigo 131 da Constituição. Assim, será proposto o seu acolhimento pelo Tribunal.

38. O documento mencionado no item 20.4 acima, traz novamente considerações sobre o Despacho 55/2016/DECOR/CGU/AGU, de 15 de março de 2016. Nesse documento, os advogados que o subscrevem afirmam que não houve considerações por parte do MPjTCU acerca do referido Despacho. Alegam ainda a inocorrência de prejuízo financeiro ao Tesouro Nacional, o que não procede, conforme analisado no parágrafo 36.

39. Ao tecer considerações sobre o posicionamento da SecexFazenda (peça 60, p. 2/3), a Emgea, por meio de seus representantes, reitera que a competência para redução do capital da Emgea seria do Ministro da Fazenda. Segundo o documento: "O que o decreto presidencial de alteração do estatuto da empresa faz é dar publicidade, para fins civis e comerciais, à nova cifra do capital." (peça 60, p.2). Conforme já exposto nos parágrafos supra (itens 5 a 7, 14, 15, 17, 25 a 33) e nas peças 4 e 49, o entendimento da SecexFazenda é de que o Decreto do Presidente era o instrumento necessário para a redução do capital social da Emgea, sem o qual a redução do capital não poderia ocorrer, cabendo ao Ministro apenas aumentar o capital social, e apenas nas hipóteses previstas no Estatuto da Emgea à época.

40. A Emgea alegou também que a redução de capital seria mais simples que o aumento, assim, estaria justificado o descumprimento da norma, que teria sido omissa. **No entendimento desta unidade técnica, é notório que, sob a ótica do patrimônio, a capitalização é mais interessante que a descapitalização, ou seja, reduzir o capital social de uma empresa para amortizar prejuízos é mais gravoso que aumentar seu capital. Além disso, não houve omissão do Estatuto da Emgea, houve sim a autorização para o capital social ser aumentado por ato do Ministro da Fazenda em determinadas situações. Nos demais casos, não houve permissão, cabendo a decisão ao Presidente da República, por Decreto. Não deve prosperar a argumentação de que a contabilização do capital da Emgea pôde ser alterada por ato do Ministro da Fazenda, em desacordo com o que estava registrado em seu estatuto**.

41. Sobre a celeridade em possibilitar o recebimento de PLR, realmente percebe-se essa preocupação por parte da diretoria da empresa, inclusive com práticas de atos para a implementação de PLR antes mesmo de ter ocorrido a irregular redução do capital social da companhia, com base no ato do Ministro da Fazenda, de 11 de dezembro de 2012 (peça 2, p. 23), enquanto a autorização para o recebimento de PLR pela própria diretoria que seria beneficiária dos valores, ocorreu em 3 de setembro de 2012 (peça 25, p. 4).

42. O documento mencionado no item 20.5 acima solicita ao Ministro Relator Raimundo Carreiro a Manifestação do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira sobre esta Representação, levando em consideração o Despacho 55/2016/DECOR/CGU/AGU , de 15 de março de 2016 (peça 53), despacho que se posiciona pela regularidade da redução do capital social da Emgea por parte do Ministro da Fazenda, não havendo em seu bojo nenhuma análise a ser efetuada.

43. Consta solicitação da Emgea para a suspensão do sigilo deste processo (peça 76), que alega não existir documento que justifique tal medida. Não há objeção a esta proposta, em razão de não ter sido identificado risco na retirada do sigilo, considerando o requerimento da empresa. Sendo assim, será proposto ao Tribunal o atendimento da solicitação, com a consequente retirada da chancela de sigilo das peças que estiverem nessa condição.

44. Por último, o documento mencionado no item 20.7 apresenta as alegações de defesa dos responsáveis da Emgea (peça 78). Com relação a este documento, serão enfatizadas as alegações que tragam elementos novos, considerando que a SecexFazenda já se manifestou sobre os assuntos relacionados com a redução do capital social da Emgea, a aprovação das demonstrações financeiras e o recebimento de PLR referentes aos exercícios de 2012 e 2013.

45. Sobre o item "I.1 Da redução do Capital Social" (peça 78, p. 2/14), os gestores mantêm o posicionamento de que a operação foi realizada de forma regular, de acordo com os trâmites necessários, com os mesmos argumentos já analisados e refutados nesta instrução (itens 5 a 7, 14, 15, 17, 25 a 33) e nas peças 4 e 49.

46. Quanto à alegação que "Não houve nenhum alerta quer seja da PGFN, do DEST e da STN sobre a necessidade de se editar decreto preliminarmente à concretização da redução daquele capital." (peça 78, p. 7),

verifica-se que o Parecer PGFN/CAS/Nº 2464/2012, de 5 de dezembro de 2012 (peça 2, p. 20/22), já alertava, em seu item 10, para a necessidade do Decreto presidencial. Ainda assim, há uma tentativa de contrapor essa expressa e clara informação e justificar com o entendimento posterior em sentido contrário por parte da PGFN. Não foi identificado qualquer fato ou argumento novo capaz de trazer razão e coerência para a decisão dos gestores em reduzir o capital da Emgea indevidamente.

47. Sobre o item "I.2 Da aprovação das Demonstrações Financeiras" (peça 78, p.14/16), argumentou-se que a destinação do resultado da Emgea para pagamento de dividendos ao Tesouro e de PLR ocorreram com autorização Ministerial, bem como que "todos os agentes públicos envolvidos nesse processo decisório (STN, DEST e PGFN) tinham pleno conhecimento de que a referida destinação do resultado, e que sua aprovação somente fora possível por causa da redução do Capital Social (...)" (peça 78, p. 15) e, por isso, "não se praticou nenhum ato ao arrepio da Lei". Argumentou-se também que apenas encaminharam as demonstrações financeiras para o Conselho Fiscal e o Conselho de Administração da empresa, com isso, ficaram perplexos com o encaminhamento da SecexFazenda na peça 49, alínea "c" do item 78 e 1.c.

48. Em relação a este assunto, esta unidade técnica confirma a seu posicionamento no sentido de que a redução do capital social da Emgea foi realizada de forma irregular, inclusive com ciência da Diretoria da Emgea sobre a necessidade do Decreto presencial para possibilitar essa redução. Assim, mantém-se o entendimento da irregularidade praticada pelos gestores que aprovaram a PLR indevidamente, uma vez que não foram identificados motivos para alterar a proposta inicial apresentada.

49. Sobre o item "I.3 Do pagamento de PLR aos Dirigentes" (peça 78, p. 17/30), cabe ressaltar que a Diretoria da Emgea aprovou o próprio PLR no Voto DILOG 139, Ata 786, **de 3/9/2012**, ou seja, **no âmbito da própria diretoria beneficiária já havia sido aprovada a PLR**. Essa atitude da diretoria demonstra o interesse e a pressa em receber a PLR, mesmo antes da sua viabilidade, pois sequer havia ato (ainda que indevido) do Ministro da Fazenda aprovando a redução do capital da Emgea, o que só poderia ser utilizado como justificativa para aprovar a PLR a partir de dezembro de 2012, mais de 3 meses após o início dos atos para recebimento da PLR, conforme exposto nesta instrução (itens 34 e 35) e analisado às peças 4 e 49.

50. A justificativa apresentada para agirem antes da aprovação do Ministro é que **o prazo para encaminhamento já havia expirado, mas mesmo assim, o DEST concedeu tratamento excepcional** (peça 78, p. 17). Entretanto, isso apenas reforça os esforços e grande interesse da Diretoria em aprovar o próprio PLR, **o que não ocorreu com os empregados, que só receberam a partir de 2013, ou seja, no caso dos empregados não houve excepcionalidade.**

51. A alegação da Emgea (peça 78, p. 21) de que a SecexFazenda não analisou toda a documentação não procede, pois os documentos foram devidamente avaliados pela unidade técnica e os pontos relevantes foram informados e analisados nas instruções constantes neste processo (peças 4, 13, 30 e 49).

52. No que se refere à alegada falha formal da Emgea na tramitação do pedido de aprovação do PLR ao DEST, tal fato é mais uma demonstração dos esforços para a aprovação célere do PLR. A alteração das demonstrações contábeis da Emgea, com redução do capital social sem o necessário Decreto do Presidente da República, não pode ser considerada uma simples interpretação equivocada dos gestores, pois, mesmo ciente da necessidade do Decreto, decidiram reduzir indevidamente o capital social da Emgea e distribuir participações nos lucros aos dirigentes, o que não seria possível caso a empresa apresentasse prejuízos acumulados em seu balanço; prejuízos esses que somente foram suprimidos em função da redução do capital.

53. A alegação da inexistência de controvérsia atualmente sobre a regularidade de redução do capital da Emgea (peça 78, p. 20/30), já foi debatida nesta instrução (itens 25 a 35) e às peças 4 e 49, cabendo ressaltar que o entendimento final da AGU não é pactuado pela SecexFazenda, pois o Ministro agiu com claro desrespeito ao Decreto que o concedia poderes apenas para aumentar o capital social da Emgea. Além disso, a própria fundamentação foi inadequada para se efetuar a redução. A Diretoria da Emgea, mesmo tomando ciência da necessidade do Decreto do Presidente para redução do capital social da Emgea (peça 2, p. 21, item 10), deu andamento ao processo de pagamento de PLR antes mesmo da manifestação do Ministro da Fazenda e efetuou a redução do capital social da empresa sem a autorização do necessário Decreto presidencial.

54. Por fim, os gestores da Emgea justificam (peça 78, p. 30/32) o pedido de arquivamento desta Representação, alegando, inclusive, a inocorrência de danos ao erário ou prejuízo financeiro. Este pedido e os argumentos apresentados não procedem, **pois houve o dano ao erário** em razão do pagamento de PLR nos exercícios de 2013 e 2014, **totalizando R$ 878.660,32 em valores históricos**. Por todo exposto nesta instrução e nos posicionamentos anteriores da SecexFazenda (peças 4, 13, 30 e 49), além do pronunciamento do MPjTCU à peça 57, as alegações de defesa não foram capazes de afastar a responsabilização dos gestores da Emgea.

55. Os valores pagos aos diretores, a título de PLR, foram os seguintes:

Tabela 1: PLR 2012 (60%) - Data pagamento: 10/7/2013. Peça 25, p. 17-22

PLR 2012 (60%) - Data pagamento: 10/7/2013			
Nome	**CPF**	**Cargo**	**Valor Líquido Pago 2013**
Josemir Mangueira Assis	153.039.851-72	Diretor-Presidente	R$ 27.321,90
Antonio Luiz Bronzeado	153.329.421-68	Diretor	R$ 32.769,29
Euclides Renato Deponti	266.265.780-49	Diretor	R$ 23.691,52
Eugen Smarandescu Filho	153.244.785-04	Diretor	R$ 23.639,46
Eduardo Pereira	509.763.388-15	Diretor	R$ 32.779,76
Total pago em 10/7/2013			**R$ 140.201,93**

Tabela 2: PLR 2012 (20%) e PLR 2013 (60%) - Data pagamento: 4/7/2014. Peça 27, p. 54 - 55

PLR 2012 (20%) e PLR 2013 (60%) - Data pagamento: 4/7/2014			
Nome	**CPF**	**Cargo** aos diretores da Emgea	**Valor Líquido Pago 2014**
Josemir Mangueira Assis	153.039.851-72	Diretor-Presidente	R$ 33.169,60
Antonio Luiz Bronzeado	153.329.421-68	Diretor	R$ 47.140,07
Euclides Renato Deponti	266.265.780-49	Diretor	R$ 31.691,19
Eugen Smarandescu Filho	153.244.785-04	Diretor	R$ 28.874,17
Eduardo Pereira	509.763.388-15	Diretor	R$ 47.150,37
Total pago em 4/7/2014			**R$ 188.025,40**

Tabela 3: somatório de PLR recebido pela Diretoria Executiva e atualizados até 19/07/2017 (peça 85).

PLR recebido pela Diretoria Executiva em 2013 e 2014						**R$**
Nome	**CPF**	**Cargo**	**Valor Líquido Recebido em 10/7/2013**	**Valor Líquido Recebido em 4/7/2014**	**Valor Total**	**Valor Atualizado até 19/07/2017***
Josemir Mangueira Assis	153.039.851-72	Diretor-Presidente	27.321,90	33.169,60	60.491,50	85.359,27
Antonio Luiz Bronzeado	153.329.421-68	Diretor	32.769,29	47.140,07	79.909,36	112.440,38
Euclides Renato Deponti	266.265.780-49	Diretor	23.691,52	31.691,19	55.382,71	78.023,15
Eugen Smarandescu Filho	153.244.785-04	Diretor	23.639,46	28.874,17	52.513,63	74.094,13
Eduardo Pereira	509.763.388-15	Diretor	32.779,76	47.150,37	79.930,13	112.469,80
Total			**140.201,93**	**188.025,40**	**328.227,33**	**462.386,73**

56. Além desses valores, conforme proposta do Ministério Público junto ao TCU, é necessário também o

ressarcimento do pagamento de PLR aos demais empregados da Emgea, efetuado no dia 4 de julho de 2014 no montante de R$ 464.773,52 (peça 21, p. 4), atualizado no dia 25/07/2017 para R$ 635.666,23 (peça 86). Esse débito, como bem expôs o MPjTCU à peça 57, deve ser de responsabilidade solidária dos diretores da Emgea arrolados no item supra, uma vez que tal responsabilidade não pode ser atribuída aos empregados da Emgea, por terem recebido os recursos de boa-fé. Sendo assim, faz-se necessária a citação solidária desses responsáveis para que façam a restituição aos cofres públicos dos valores recebidos pelos empregados. Ademais, em concordância com a manifestação do MPjTCU à peça 57, será proposto ao Tribunal inabilitar os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, e na jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos Plenário 1.201/2011, 1.852/2012, 859/2013, 2.299/2013, 2.449/2013, 3.112/2013, 235/2015, 236/2015, 237/2015; 337/2015, 339/2015 e 737/2015).

57. Diante do exposto, será proposto determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a conversão do presente processo em Tomada de Contas Especial (TCE), autorizando, desde logo, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, as citações dos Srs. Josemir Mangueira Assis, CPF: 153.039.851-72, cargo: Diretor-Presidente; Antonio Luiz Bronzeado, CPF: 153.329.421-68, cargo: Diretor; Eduardo Pereira, CPF: 509.763.388-15, cargo: Diretor; Euclides Renato Deponti, CPF: 266.265.780-49, cargo: Diretor; Eugen Smarandescu Filho, CPF: 153.244.785-04, cargo: Diretor; para que, no prazo de 15 dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham ao cofres da Empresa Gestora de Ativos (Emgea) as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da aprovação das demonstrações contábeis da Emgea dos exercícios de 2012 e 2013, contemplando a redução do capital social no montante de R$ 10,95 bilhões mediante absorção de prejuízos acumulados com ausência de Decreto presidencial autorizando a operação, contrariando o Decreto 7.122/10, art. 16, §3º c/c a Lei 6.404/76, art. 122, inciso I c/c art. 173.

58. Sobre os dividendos pagos à União na qualidade de acionista da Emgea, não restou comprovada sua responsabilidade na promoção da redução do capital social da Emgea com ausência de Decreto presidencial. Verificou-se que a decisão de absorver os prejuízos de modo irregular no exercício de 2012 sem o necessário Decreto foi de responsabilidade da administração da Emgea, que alterou as demonstrações contábeis sem amparo normativo. Nesse caso, não haverá propostas de encaminhamento referente ao pagamento de dividendos à União.

59. Cabe aqui reiterar as considerações e encaminhamentos da SecexFazenda à peça 49:

66. De acordo com o art. 3º, II, da Resolução do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – CCE 010, de 30 de maio de 1995, **é vedada a distribuição, aos empregados, de qualquer parcela dos lucros ou resultados apurados nas demonstrações contábeis e financeiras, que servirem de suporte para o cálculo, se a empresa estatal possuir dívida vencida, de qualquer natureza ou valor, com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, com fundos criados por Lei ou com empresas estatais, mesmo que em fase de negociação administrativa ou cobrança judicial.**

67. No relatório de auditoria de gestão referente ao exercício de 2013 (peça 1), a CGU destacou as dificuldades de caixa da Emgea, informando que foi encaminhado pedido de alongamento da dívida junto ao FGTS, por meio dos Ofícios n° 1731/2014-DICON e n° 1.730/2014, ambos de 15/09/2014, propondo o parcelamento da dívida vencida em 24 meses e o reaparelhamento de parte da dívida vincenda em 240 meses ou, noutra hipótese, o reaparelhamento do total da dívida vincenda em 120 meses (peça 1, p. 14).

68. Diante desses indícios de existência de dívidas vencidas da Emgea**, propõe-se dar ciência ao Conselho de Administração da Emgea, ao Conselho Fiscal da Emgea, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) e ao Ministério da Fazenda sobre a necessidade de se verificar, quando se tratar de deliberação sobre PLRs, se a empresa não contém nenhuma dívida vencida, de qualquer natureza ou valor, com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, com fundos criados por Lei ou com empresas estatais, mesmo que em fase de negociação administrativa ou cobrança judicial, para só então aprovar as propostas de PLRs dos dirigentes e dos empregados, tendo em vista a vedação contida no art. 3º, II, da Resolução CCE 010, de 30 de maio de 1995.** (grifo nosso)

CONCLUSÃO

60. A presente instrução teve o objetivo de analisar a resposta à oitiva dos responsáveis, bem como de avaliar os demais documentos recebidos após a última instrução desta unidade técnica constante à peça 49.

61. Da avaliação criteriosa da oitiva e dos elementos apresentados, não foi possível identificar argumentação que servisse para retirar a responsabilização dos gestores da Emgea por ter reduzido

indevidamente o capital social da empresa, sem o necessário Decreto presidencial.

62. Tampouco foi possível retirar a responsabilização desses gestores pela aprovação e pagamento de PLR aos próprios diretores referente ao exercício de 2012 e aos diretores e empregados da Emgea, referente ao exercício de 2013.

63. Assim, será proposto determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a conversão do presente processo em tomada de contas especial e promover a citação dos dirigentes da Emgea para que apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres da Empresa os valores recebidos a título de PLR nos exercícios de 2013 e 2014. Além disso, será proposto também, em concordância com a manifestação do MPjTCU à peça 57, inabilitar os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, e na jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos Plenário 1.201/2011, 1.852/2012, 859/2013, 2.299/2013, 2.449/2013, 3.112/2013, 235/2015, 236/2015, 237/2015; 337/2015, 339/2015 e 737/2015).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI do Regimento Interno do TCU para, no mérito, considerá-la procedente;

b) determinar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992 e art. 2º, inciso I e art. 4º da Resolução-TCU 265/2014, que a Empresa Gestora de Ativos (Emgea), no prazo de 30 dias, republique as demonstrações contábeis dos exercícios de 2012, 2013 e 2014 com as devidas correções e ajustes, com vistas a adequar o capital social ao valor apresentado no estatuto social da Emgea, vigente à época desses exercícios sociais (Decreto 7.122/10);

c) Após a decisão de mérito da presente representação, levantar o sobrestamento do processo de contas ordinárias da Emgea referente ao exercício de 2013 (TC 027.020/2014-2);

d) determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, **a conversão do presente processo em tomada de contas especial**, autorizando, desde logo, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, as citações dos Srs. Josemir Mangueira Assis, CPF: 153.039.851-72; cargo: Diretor-Presidente; Antonio Luiz Bronzeado, CPF: 153.329.421-68, cargo: Diretor; Eduardo Pereira, CPF: 509.763.388-15, cargo: Diretor; Euclides Renato Deponti, CPF: 266.265.780-49, cargo: Diretor; Eugen Smarandescu Filho, CPF: 153.244.785-04, cargo: Diretor; para que, no prazo de 15 dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham ao cofres da Empresa Gestora de Ativos (Emgea), as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, por terem aprovado as demonstrações contábeis de 2012 e de 2013 da Empresa Gestora de Ativos (Emgea) contemplando a redução do capital social no montante de R$ 10,95 bilhões mediante absorção de prejuízos acumulados com ausência de decreto presidencial autorizando a operação, contrariando o Decreto 7.122/10, art. 16, §3º c/c a Lei 6.404/76, art. 122, inciso I c/c art. 173, fato que proporcionou aos responsáveis o recebimento de Participação dos Dirigentes nos Lucros ou Resultados (PLR) referente aos exercícios de 2012 e de 2013 e aos empregados no exercício de 2013, **totalizando R$ 878.660,32 em valores históricos**:

d.1) PLR recebido pelos Diretores:

PLR recebido pela Diretoria Executiva em 2013 e 2014						**R$**
Nome	**CPF**	**Cargo**	**Valor Líquido Recebido em 10/7/2013**	**Valor Líquido Recebido em 4/7/2014**	**Valor Total**	**Valor Atualizado até 19/07/2017***
Josemir Mangueira Assis	153.039.851-72	Diretor-Presidente	27.321,90	33.169,60	60.491,50	85.359,27
Antonio Luiz Bronzeado	153.329.421-68	Diretor	32.769,29	47.140,07	79.909,36	112.440,38
Euclides Renato Deponti	266.265.780-49	Diretor	23.691,52	31.691,19	55.382,71	78.023,15
Eugen	153.244.	Dir				74.094,1

Smarandescu Filho	785-04	etor	23.639,46	28.874,17	52.513,63	3
Eduardo Pereira	509.763.388-15	Diretor	32.779,76	47.150,37	79.930,13	112.469,80
Total			**140.201,93**	**188.025,40**	**328.227,33**	**462.386,73**

d.2) PLR pago aos empregados no montante de R$ 464.773,52, atualizado no dia 25/07/2017 para R$ 635.666,23 (peça 86), de responsabilidade solidária dos gestores Srs. Josemir Mangueira Assis, CPF: 153.039.851-72; Antonio Luiz Bronzeado, CPF: 153.329.421-68; Eduardo Pereira, CPF: 509.763.388-15; Euclides Renato Deponti, CPF: 266.265.780-49; Eugen Smarandescu Filho, CPF: 153.244.785-04.

e) informar aos responsáveis que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do §1º do art. 202 do RI/TCU;

f) comunicar ao Ministro de Estado da Fazenda a adoção da medida proposta no item (c), nos termos do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal;

g) dar ciência ao Conselho de Administração da Empresa Gestora de Ativos, ao Conselho Fiscal da Empresa Gestora de Ativos, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e ao Ministério da Fazenda sobre a necessidade de se verificar, quando se tratar de deliberação sobre Participação nos Lucros e Resultados (PLR), se a Empresa Gestora de Ativos não contém nenhuma dívida vencida, de qualquer natureza ou valor, com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, com fundos criados por Lei ou com empresas estatais, mesmo que em fase de negociação administrativa ou cobrança judicial, tendo em vista a vedação expressa no art. 3º, II, da Resolução CCE 010, de 30 de maio de 1995.

h) remeter, para ciência, cópia do Acórdão que sobrevier, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem:

h.1) à Empresa Gestora de Ativos (Emgea);

h.2) ao Conselho de Administração da Empresa Gestora de Ativos;

h.3) ao Conselho Fiscal da Empresa Gestora de Ativos;

h.4) ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest);

h.5) ao Ministério da Fazenda;

h.6) à Casa Civil da Presidência da República;

h.7) à Controladoria-Geral da União (CGU);

h.8) à Advocacia-Geral da União (AGU);

i) conforme proposto pelo MPjTCU à peça 57, inabilitar os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, e na jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos Plenário 1.201/2011, 1.852/2012, 859/2013, 2.299/2013, 2.449/2013, 3.112/2013, 235/2015, 236/2015, 237/2015; 337/2015, 339/2015 e 737/2015);

j) enviar cópia desta instrução aos Srs. Josemir Mangueira Assis, CPF: 153.039.851-72; Antonio Luiz Bronzeado, CPF: 153.329.421-68; Eduardo Pereira, CPF: 509.763.388-15; Euclides Renato Deponti, CPF: 266.265.780-49; Eugen Smarandescu Filho, CPF: 153.244.785-04, para subsidiar a manifestação requerida;

k) conforme solicitado pela Emgea à peça 76, retirar a chancela de sigilo das peças que estiverem nessa condição;

l) conhecer dos pedidos da Advocacia-Geral da União constantes às peças 55, 84 e 89 para atuar neste processo, em conformidade com o art. 146 do RITCU, em razão da sua legitimidade, conforme o art. 1º da Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993, combinado com o artigo 131 da Constituição;

m) apensar os presentes autos ao processo de tomada de contas especial que vier a ser autuado na forma proposta no item (d) acima, conforme previsto no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014."

10. Estando os autos em meu gabinete, foi apresentado memorial em nome de Antônio Luiz Bronzeado, Josemir Mangueira Assis, Euclides Renato Deponti, Eugen Smarandescu Filho e Eduardo Pereira.

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos em razão da assunção do Ministro Raimundo Carreiro à Presidência deste Tribunal de Contas da União, por força do art. 152 do Regimento Interno do TCU.

2. Cuidam os autos de representação da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda) em razão de supostas irregularidades cometidas no âmbito da Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), na operação de redução do seu capital social, no montante de R$ 10,95 bilhões, mediante absorção de prejuízos acumulados.

3. Conforme exaustivamente exposto no relatório precedente, a Unidade técnica apontou, em síntese, a ilegalidade da operação societária, pelo fato de que foi autorizada pelo Ministro da Fazenda, agente supostamente incompetente para esse fim, nos termos do Decreto 7.122/2010 (Estatuto da EMGEA vigente à época). Na visão da SecexFazenda, a operação não tinha previsão no art. 4º daquele estatuto e deveria, na verdade, ter sido autorizada pela então Presidente da República, por meio de Decreto.

4. Segundo a unidade instrutiva, a alteração do capital social seria ilegal e, portanto, a aprovação da proposta de distribuição de lucros e resultados daí decorrente, aprovada pela Diretoria da empresa estatal, teria resultado em dano ao erário.

5. Em pareceres uníssonos, o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) e a SecexFazenda propuseram, em adição a outras medidas acessórias:

(i) a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, para citação solidária dos Diretores da EMGEA, pelo débito de R$ 328.227,33 em valores históricos (correspondente às participações nos lucros e resultados distribuídas tanto aos diretores quanto aos funcionários);

(ii) a determinação para que a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), no prazo de 30 dias, republique as demonstrações contábeis dos exercícios de 2012, 2013 e 2014 com as devidas correções e ajustes, com vistas a adequar o capital social ao valor apresentado no estatuto social da EMGEA, vigente à época desses exercícios sociais (Decreto 7.122/2010);

(iii) a inabilitação dos Diretores da EMGEA para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

6. Feita essa brevíssima introdução, peço vênias para divergir dos pareceres até então lançados nos autos, o que faço pelas considerações a seguir.

I – Do capital social e da flexibilidade do princípio da intangibilidade

7. O capital social, na lição de Rubens Requião, no livro Curso de Direito Comercial (1º Volume, p. 495), *"é a soma representativa das contribuições dos sócios. São recursos utilizados para a sociedade dar início às suas atividades"*. Para Fábio Ulhôa Coelho, em sua obra Curso de Direito Comercial (Volume 2, 19ª ed., p. 182), *"o capital social pode ser entendido como uma medida da contribuição dos sócios para a sociedade anônima"*. Ainda segundo Rubens Requião, *"o capital social constitui o patrimônio inicial da sociedade comercial*". Após o início das atividades, *"o capital permanece nominal, expresso na soma declarada no contrato, ao passo que o patrimônio social – ou fundo social – tende a crescer, se a sociedade for próspera, ou a diminuir, se tiver insucesso. Esse patrimônio é que gera, em última análise, o lucro, que é periodicamente dividido entre os sócios".*

8. Em que pese ser pacífica a intangibilidade do capital social, ou seja, a vedação, de que, em regra, os recursos ali depositados sejam restituídos aos sócios, essa propriedade não é absoluta, como se depreende do ensinamento de Rubens Requião, na mesma obra supracitada:

"Eis porque se pode afirmar, com ênfase, o princípio da intangibilidade do capital social, no direito comercial brasileiro. É claro, entretanto, que a sociedade não está obrigada a manter indefinidamente imutável o seu capital. Como existe conveniência em aumentá-lo, também pode existir em diminuí-lo."

9. Aproveito a oportunidade para esclarecer as duas situações possíveis para redução do capital social: por perda ou por excesso. No primeiro caso, como ensina Fábio Ulhôa Coelho, trata-se de um mero ajuste do dispositivo estatutário à realidade econômica da companhia. No segundo, a companhia pode considerar excessivo o capital social para as necessidades de seu negócio e resolver, então,

diminuí-lo. Neste último caso, estando totalmente integralizado o capital social, os recursos decorrentes da redução podem ser apropriados em reservas de lucros ou restituídos aos acionistas.

10. A redução por perda, absorvendo os prejuízos acumulados, é, portanto, uma operação de natureza permutativa e não guarda relação com a perda de patrimônio, que ocorre no caso de redução por excesso, com transferência de recursos da empresa para os seus acionistas, essa sim uma operação modificativa do patrimônio.

11. No caso em questão, a argumentação central dos pareceres que me antecederam é a de que a redução do capital social da EMGEA foi ilegal, pois a competência do Ministro da Fazenda não estava prevista expressamente no estatuto da empresa vigente à época, que tratava do tema nos seguintes termos, com grifos acrescidos:

"Art. 4º O capital social da EMGEA é de R$ 20.028.104.127,01 (vinte bilhões, vinte e oito milhões, cento e quatro mil, cento e vinte e sete reais e um centavo), totalmente integralizado pela União.

§ 1º O capital social da EMGEA poderá ser **aumentado**:

I - mediante capitalização de bens, direitos e recursos que lhe forem destinados para esse fim, bem como de créditos da União junto à empresa, **após anuência do Ministro de Estado da Fazenda**; e

II - pela capitalização de lucros e incorporação de reservas, na forma autorizada em lei ou regulamento.

§ 2º Sobre os recursos transferidos pela União para aumento do capital social incidirão encargos financeiros equivalentes à taxa Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, nos termos da legislação pertinente."

12. De acordo com a SecexFazenda, a competência do Ministro da Fazenda era somente a de promover o aumento do capital social, e não a sua redução. Portanto, não havendo previsão expressa do então vigente estatuto da EMGEA, a operação deveria ter sido formalizada mediante Decreto presidencial.

13. Com as devidas vênias aos percucientes exames que me antecederam, penso de forma diversa.

14. Embora não olvide a importância do princípio da legalidade estrita, no sentido de que só é permitido ao gestor público fazer o que a lei autoriza, é preciso pontuar uma série de considerações a respeito do ambiente normativo e da operação em si, a fim de confrontá-las com o referido princípio.

15. Primeiramente, cumpre salientar o fato de que outros estatutos de empresas estatais previam a competência do Ministro da Fazenda para autorizar a referida operação. É o caso de outras empresas vinculadas ao Ministério da Fazenda, como o Serviço Federal de Processamento de Dados, a Caixa Econômica Federal e a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A., cujos estatutos previam a possibilidade ampla de alteração do capital social:

"Decreto 6.791, de 10 de março de 2009:

Art. 7° - Compete ao Conselho Diretor:

III - manifestar-se sobre **alteração do capital social** para posterior encaminhamento ao **Ministro de Estado da Fazenda, com o fim de aprovação**".

Caixa Econômica Federal: Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013:

Art. 6º - Parágrafo único - A **modificação do capital social** será realizada **mediante aprovação do Ministro de Estado da Fazenda**, após deliberação das propostas pelo Conselho de Administração, ouvidos o Conselho Diretor e o Conselho Fiscal e atendidas as disposições do art. 53, vedada a capitalização de lucro. Grifou-se.

Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.: Decreto nº 7.976, de 1º de abril 2013:

Art. 4º - O **Ministro de Estado da Fazenda** designará representante para a prática dos atos necessários à constituição e instalação da ABGF.

Estatuto da ABDF:

Art. 7° - § 1º As **alterações do capital social** serão aprovadas pela Assembleia Geral, por proposta dos administradores da ABGF, ouvido o Conselho Fiscal."

16. Considerando as mais diversas naturezas das atividades dessas empresas, não é crível que somente para a EMGEA haveria a necessidade de aprovação da operação societária pela Presidência da República. A meu sentir, não seria plausível acreditar que a ausência literal da previsão para

redução do capital social no Estatuto da EMGEA teria um fundamento de especial relevância que a diferenciasse das outras empresas, e isso acabou por criar uma zona cinzenta de definição de competência.

17. Nesse sentido, é mister indicar que o Contrato Social da EMGEA vigente à época, previa a aplicação subsidiária da Lei 6.404/76 (Lei da S/A) à empresa:

"Art. 21. Aplicar-se-ão à EMGEA, subsidiariamente, no que couber, as disposições contidas na Lei n.º 6.404, de 1976."

18. Pois bem. Nos termos do artigo 173 da Lei das S/A, seria de competência da Assembleia-Geral a decisão sobre a redução do capital social, senão vejamos:

"Art. 173. A assembléia-geral poderá deliberar a redução do capital social se houver perda, até o montante dos prejuízos acumulados, ou se julgá-lo excessivo.

§ 1º A proposta de redução do capital social, quando de iniciativa dos administradores, não poderá ser submetida à deliberação da assembléia-geral sem o parecer do conselho fiscal, se em funcionamento.

§ 2º A partir da deliberação de redução ficarão suspensos os direitos correspondentes às ações cujos certificados tenham sido emitidos, até que sejam apresentados à companhia para substituição."

19. Por certo, no caso da EMGEA, não existia a figura da Assembleia-Geral em sua estrutura empresarial. Todavia, percebo que uma das competências outorgadas a este órgão na Lei 6.404/1976, qual seja, a de deliberar sobre a destinação do lucro líquido do exercício e a distribuição de dividendos (arts. 132 e 163, inciso III), é a mesma competência que foi dada ao Ministro da Fazenda no art. 6º, inciso V, alínea a, do Estatuto da EMGEA vigente à época (Decreto 7.122/2010):

"Art. 6 Compete ao Conselho de Administração:

(...)

V - pronunciar-se, previamente à decisão do Ministro de Estado da Fazenda, sobre as seguintes matérias:

a) contas dos administradores e demonstrações financeiras, destinação do lucro líquido do exercício e distribuição dos dividendos;"

20. Sob esta perspectiva, portanto, não é desarrazoado supor que o Ministro da Fazenda detinha competências que eram da alçada da Assembleia-Geral, a qual tem autonomia para deliberar sobre a redução do capital social segundo a Lei das S/A, lógica aplicada subsidiariamente à EMGEA, conforme previsão explícita de seu estatuto.

21. Não posso deixar de destacar outros fatos extremamente relevantes que culminaram na efetivação dessa alteração do contrato social da empresa.

22. Como se depreende dos autos, a iniciativa para a redução do capital social da EMGEA não teve origem em sua Diretoria ou outro órgão colegiado, mas em consulta feita pelo Tesouro Nacional. Em expediente datado de 11/1/2011 (Ofício STN/COPAR/GEFIS nº 5, peça 78, p. 35), a STN solicitou que a administração da empresa fosse indagada a respeito da possibilidade de absorção de prejuízos acumulados com a redução do capital social, com vistas a possibilitar o recolhimento de dividendos à conta do Tesouro Nacional.

23. Em 2012, a empresa decidiu examinar a proposta de redução do capital na forma sugerida pela STN, por entender que aquela absorção de prejuízos tornaria as demonstrações financeiras da EMGEA mais consentâneas com a situação econômico-financeira da empresa naquele ano, o que considero uma legítima motivação, adstrita à esfera de discricionariedade dos gestores e da União, na qualidade de ente controlador da empresa.

24. Seguiu-se a essa decisão o cumprimento de todos os requisitos exigidos para a submissão de uma proposta de redução do capital social, submetida ao Ministério da Fazenda por meio do Ofício PRESI n.º 906, de 12/9/2012 (peça 78, p. 69-70). Ou seja, anteriormente à proposta feita ao Ministro de Estado da Fazenda, foram elaborados um Parecer da Consultoria Jurídica (peça 78, p. 47-49), Manifestação do Conselho Fiscal (peça 78, p. 68), Aprovação da Proposta pela Diretoria (peça 78, p. 59-62) e Conselho de Administração (peça 78, p. 65-67), todos no sentido de aprovar a operação.

25. Seguindo o **iter** da operação, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) se posicionou favoravelmente à proposta (peça 78, p. 76-77) e foi acompanhada pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (peça 78, p. 79), departamento esse instado a se manifestar pela

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Ao cabo, a PGFN também anuiu à proposta (peça 78, p. 81-83), submetendo-a ao crivo do Ministro da Fazenda, que a aprovou mediante o Despacho de 11/12/2012 (peça 84). A decisão autorizativa da redução do capital social foi então comunicada à EMGEA pela PGFN, por intermédio do Ofício n.º 3060/2012/PGFN/CAS, de 12/12/2012, nos seguintes termos (peça 78, p. 80):

"Encaminho, para ciência e providências cabíveis, a anexa cópia do despacho do Sr. Ministro de Estado da Fazenda, datado de 11 dezembro de 2012, que **autorizou a redução do capital social da Empresa Gestora de Ativos - EMGEA**, bem como cópia do Parecer PGFN/CAS/Nº 2464/2012 de 05 de dezembro, que analisou a proposta de alteração estatutária." (grifos acrescidos)

II – Da precedência da alteração estatutária

26. Sobre o argumento de que a alteração contábil de redução do capital social deveria ter sido precedida pela autorização de alteração estatutária, mediante Decreto presidencial, peço novamente escusas para argumentar em sentido contrário às posições divergentes.

27. As manifestações da PGFN, seja por meio do Parecer PGFN/CAS/Nº 2464/2012, seja por meio do Ofício n.º 3060/2012/PGFN/CAS, demonstram que a operação de redução do capital social **já tinha sido autorizada**, restando necessária a edição do Decreto para aprovação do novo estatuto da empresa, de modo a contemplar o novo valor de capital social e a criação de reservas estatutárias. No mesmo sentido o pronunciamento do Ministro da Fazenda, quando encaminhou exposição de motivos com a nova proposta de alteração do Estatuto Social da EMGEA à então Presidente da República (peça 78, p. 87)

"3. Neste contexto a Administração da EMGEA **propôs e obteve deste Ministério autorização para redução de seu Capital Social**, de modo a tomar suas Demonstrações Contábeis mais coerentes ainda com sua presente situação econômico-financeira." (grifos acrescidos)

28. Ademais, conforme alegado pelos Diretores da EMGEA em memorial, outras nove modificações do capital social da empresa foram promovidas entre os anos de 2001 a 2006, sendo duas delas de redução. Percebo que em todas elas a alteração contábil precedeu a alteração estatutária. Nos casos de redução, em especial, as alterações na esfera contábil se deram em 29/12/2006 e 11/12/2012, sendo alterado o estatuto social da empresa somente em 3/3/2010 e 15/12/2015, respectivamente.

29. Por deveras relevante, penso que deve ser pontuado o fato de que, em quatro oportunidades, houve **autorização prévia** para alteração do capital social da EMGEA (três aumentos e uma redução), por meio de Decretos não numerados publicados no DOU nas datas de 31/12/2001, 20/5/2004, 18/2/2005 e 28/12/2006. Trata-se aqui de autorização para a realização das operações societárias e não a alteração do estatuto, que sempre foi realizada *ex-post*. Porém, as referidas autorizações *ex-ante* foram dadas para operações nas quais houve transferência de recursos entre a empresa e a União, ou seja, todas de caráter modificativo.

30. Isso fortalece o argumento dos defendentes no sentido de que somente nos casos de operações de natureza modificativa do patrimônio – que envolveram a transferência de recursos da EMGEA para a União ou vice-versa – deveria haver prévia autorização do Presidente da República.

31. A natureza desse tipo de operação societária é bem explanada na lição do ilustre Modesto Carvalhosa, em sua obra "Comentários à Lei de Sociedades Anônimas", quando afirma:

"A sua adoção é de tal forma recomendável que é ela obrigatória em várias legislações.

(...)

A redução do capital social por perda, constituindo mera operação contábil, não produz, como se viu, qualquer modificação real no balanço da empresa. Não acarreta modificação no ativo real ou nos débitos, nem na situação líquida, não atingindo, pois o patrimônio. Essa a razão pela qual, no direito estrangeiro, a redução por perda tem procedimento mais simples.

Trata-se, como lembra Ascarelli, de redução com alcance apenas formal, não afetando os direitos dos credores, cuja garantia encontra-se no patrimônio real da companhia e não na mera indicação do capital no balanço."

32. Essas considerações são de extrema relevância, na medida em que a redução que ora se discute, realizada em 2012, é de natureza diferente da operação autorizada em 2006, pois esta tinha

caráter modificativo, ao passo que aquela é de caráter permutativo, não necessitando, assim, de um Decreto autorizativo. A operação de redução realizada em 2006 envolveu a devolução de ativos (recebíveis contra o BNDES) ao Tesouro Nacional, no valor de R$ 6,78 bilhões. Mesmo nesse caso, a alteração estatutária somente veio a se concretizar quando da edição do Decreto 7.122/2010, três anos após a operação contábil.

33. Para a redução de capital que ora se discute, a alteração estatutária foi realizada por meio do Decreto 8.590, de 16/12/2015, cerca de três anos após a alteração contábil, demora cujas razões não estavam sob a gerência da EMGEA. O referido decreto passou a prever, expressamente, a competência do Ministro de Estado da Fazenda para decidir sobre quaisquer alterações do capital social (grifos acrescidos):

"Art. 20. Compete ao Conselho de Administração:

(..)

V - pronunciar-se, previamente à decisão do Ministro de Estado da Fazenda**, sobre as seguintes matérias:**

(...)

b) alteração do capital social;

Art. 28. Compete ao Conselho Fiscal, sem prejuízo de outras atribuições que lhe sejam conferidas em virtude de disposição legal:

(...)

III - opinar sobre as propostas dos órgãos da administração, **a serem submetidas ao Ministro de Estado da Fazenda, relativas a modificação do capital social**, emissão de debêntures, planos de investimento ou orçamentos de capital, distribuição de dividendos, transformação, incorporação, fusão ou cisão;"

34. Aproveito a oportunidade para esclarecer a origem da controvérsia que ora se discute, bem como o seu desfecho no âmbito do Poder Executivo. Em 2014, a Assessoria Jurídica da então Controladoria Geral da União (CGU) manifestou entendimento divergente ao adotado pela PGFN quanto à desnecessidade de edição de decreto autorizativo, preliminarmente à concretização da redução do capital efetuada pela EMGEA em 2012. Todavia, em 15/12/2015, foi publicado o supramencionado Decreto 8.590, que aprovou o novo Estatuto Social da EMGEA com o novo valor do capital, devidamente registrado na Junta Comercial do Distrito Federal.

35. A divergência inicialmente levantada pela Assessoria Jurídica da CGU foi sanada em decorrência de posterior manifestação da Advocacia Geral da União em 15/3/2016 (peça 55, p. 3-13), da qual transcrevo excertos aos quais me alinho sem reservas:

"**Todos os gestores e agentes públicos atuaram, no caso, com plena confiança de que estavam a praticar seus atos de acordo com o ordenamento jurídico vigente, interpretado e aplicado de forma correta e coerente pelos órgãos públicos competentes (DEST, MPOG, STN, PGFN)**. Assim sendo, e ficando comprovado, pela manifestação técnica da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, que os atos de redução do capital social da EMGEA não geraram qualquer prejuízo financeiro ao Tesouro Nacional, permitindo, inclusive, a distribuição de dividendos ao próprio Tesouro, não há mais que se perquirir eventual irregularidade de atos empresariais praticados entre o Despacho do Ministro da Fazenda, de 11 de dezembro de 2012, e a publicação do Decreto n. 8.590, de 16 de dezembro de 2015, em razão da **proteção à confiança legítima e à boa-fé dos gestores públicos e demais agentes envolvidos no caso concreto.**

Nessa perspectiva, **ainda que fosse o caso de se proceder a alguma mudança de interpretação quanto às normas aplicáveis ao caso, especialmente o Decreto n. 7.122/2010 e a Lei 6.404/76, modificando-se o entendimento uníssono até então vigente e adotado pelos órgãos competentes (DEST, STN, MPOG, PGFN) quanto às normas e procedimentos aplicados à redução do capital social da empresa pública, o novo posicionamento passaria a vigorar apenas pro futuro, ou seja, para os casos posteriores à sua adoção, deixando incólumes todos os atos praticados sob a vigência do posicionamento anterior dos órgãos públicos envolvidos. Essa é a exigência constitucional do princípio da segurança jurídica como subprincípio do Estado de Direito, na sua vertente subjetiva de princípio da confiança legítima.**"

36. A SecexFazenda apoiou sua argumentação – a respeito da necessidade de alteração estatutária antes da alteração contábil – em trecho da obra de Modesto Carvalhosa, em que o autor

afirma que a redução do capital social se efetiva com o arquivamento da ata na Junta Comercial e com a sua publicação, bem como no art. 5º da Lei 6.404/1976, o qual estabelece que *"o estatuto da companhia fixará o valor do capital social, expresso em moeda nacional."*.

37. Com as escusas de estilo, ambas as condições foram atendidas no caso em questão, ainda que de forma tardia, por razões que fugiram ao domínio de atuação dos diretores da empresa estatal.

38. Embora considere o que já foi exposto até então como suficiente para afastar a argumentação de que houve irregularidade na alteração contábil da redução do capital social antes da alteração estatutária, peço vênias para ir um pouco além, transcrevendo três breves excertos da dissertação de mestrado de Alexandre Hildebrand Garcia, intitulada "A redução do capital social (em companhias abertas e fechadas)", da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, apresentada em 2009, a qual lança luzes sobre o tema:

"O capital declarado é, essencialmente, aquele constante do estatuto social, mas pode também acontecer de ele estar apenas averbado no registro do comércio, nos termos do artigo 166, § 1º, da Lei nº 6.404/76, e ainda não ter sido consolidado no estatuto, ou, sequer isto, caso o evento tenha ocorrido e ainda não se tenha procedido à averbação, para a qual se tem prazo de trinta dias. Note-se, neste caso, que a declaração constante do estatuto social ainda não consolidado poderá ser diferente da cifra do capital social constante da escrituração mercantil e do balanço patrimonial da companhia (....)

Diga-se, aliás, que este tipo de situação é bastante comum em companhias prestadoras de serviços públicos no Brasil, especialmente aquelas que possuem opções de compra emitidas. Isso ocorre porque os administradores vão exercendo suas opções de compra de ações, usualmente, com o aumento do capital da companhia, porém a alteração do estatuto social depende de prévia e expressa aprovação do órgão regulador competente. Assim, até que a aprovação em questão ocorra, o estatuto não pode ser consolidado, apresentando um capital declarado diferente daquele constante do balanço patrimonial.

(...)

A aplicação direta do princípio [da transparência] ao capital social, portanto, merece ser vista com cuidado. A este respeito, note-se o que já foi falado acima, no item "Capital Declarado", a propósito de apenas a escrituração mercantil refletir imediatamente as alterações no capital social, sendo certo (i) que o balanço patrimonial elaborado com base nela somente é publicado uma vez por ano pela companhia (artigo 176, caput e § 1º, da Lei nº 6.404/76), quando o é (artigo 294, inciso II, c/c artigo 133, inciso II, ambos da Lei nº 6.404/76), e (ii) que o estatuto social precisa, eventualmente, ser consolidado para vir a refletir tais alterações, o que também não ocorre imediatamente."

39. Diante dessas considerações e da extensa cadeia decisória a respeito de uma proposta feita pela Diretoria da EMGEA, a partir de uma solicitação da própria Secretaria do Tesouro Nacional, não há elementos que sustentem o argumento de que os diretores da empresa tenham agido à revelia dos pareceres técnicos emitidos durante a operação societária. Dessa forma, entendo que não estão configurados os elementos para responsabilização dos dirigentes da empresa, seja porque não há fato ilícito, seja porque não há conduta sequer culposa desses agentes.

III – Da aprovação das demonstrações contábeis e da distribuição da Participação nos Lucros e Resultados (PLR)

40. Diante da opinião que já expressei no decorrer deste Voto, entendo que devem ser esclarecidos alguns pontos adicionais sobre as alegações da unidade instrutiva, em especial a de que os Diretores da EMGEA teriam aprovado as próprias demonstrações contábeis e teriam realizado manobra contábil para aprovar apressadamente uma distribuição de lucros que os favorecesse.

41. A empresa, em respeito à Lei 6.404/1976, ao art. 4º do Decreto 2.673/1998 e ao art. 6º, inciso V, alínea "a", do seu Estatuto, não aprovou as próprias demonstrações financeiras relativas ao ano de 2012, mas apenas submeteu-as à aprovação do Ministro da Fazenda, após a manifestação favorável dos Conselhos Fiscal e de Administração, cuja decisão final poderia se dar em sentido oposto. A proposta de PLR, igualmente, **não foi autorizada** pela própria direção da EMGEA. Ao contrário, **foi submetida** ao Conselho de Administração e ao DEST, que detém a competência de aprová-la.

42. Como já explicitei anteriormente, houve uma decisão legítima de realizar uma operação de adequação das contas à realidade da empresa e não uma exclusão dos prejuízos de forma possibilitar a

geração artificial de lucro no exercício de 2012. Avaliando as demonstrações financeiras da empresa no sítio da empresa na internet (Disponível em: http://www.EMGEA.gov.br/Home/Home/2b2f6705-5680-417f-a30f-a7e5f69e7f54?mn=Informa%C3%A7%C3%B5es%20Financeiras), percebo que a argumentação dos defendentes é pertinente, no sentido de que os lucros gerados pela empresa no período 2007-2012 atingiram algo em torno de R$ 1,2 bilhão, dos quais R$ 258 milhões decorreram do resultado da atividade empresarial no ano de 2012, não guardando relação com a redução do capital efetuada ao fim do exercício daquele ano. Por outro lado, os diversos prejuízos acumulados, absorvidos pelo capital social em 2012, haviam sido apurados no período de 2001-2006 e também no exercício de 2009. Isso serve para demonstrar que todos esses resultados (positivos e negativos) impactaram as contas da empresa nos respectivos exercícios de apuração e não no exercício de 2012.

43. Portanto, não considero ter havido qualquer prejuízo à empresa nem ao Tesouro Nacional. Ao contrário, aprovadas as demonstrações financeiras e a destinação do resultado, o Tesouro Nacional recebeu dividendos, já naquele ano, de R$ 63,5 milhões e de R$ 130,14 milhões no total.

44. Nesse contexto, pertinente trazer à baila que se tratam de valores inferiores aos ganhos distribuídos em outras empresas estatais e totalmente compatíveis com a remuneração da própria EMGEA. Os valores auferidos em sede de PLR, para a Diretoria Executiva, composta por 5 (cinco) membros, no exercício de 2013, atingiram o percentual de 14,49% (R$ 174.244,04) da remuneração fixa total paga ao referido escalão dirigente (R$ 1.202.189,32), no exercício em tela. E para o exercício de 2014, foram auferidos valores que representam 17,32% (R$ 239.642,76) do total da remuneração fixa (R$ 1.383.372,85). (Dados constantes do Relatório de Gestão da Empresa). Os empregados, no ano de 2014, receberam o valor de R$ 464.773,52.

45. Referidos valores contribuem para a formação de juízo quanto à razoabilidade dos atos de gestão em apreço, tendo como principal beneficiário o próprio Tesouro Nacional (dividendos recebidos em 2013, cuja parcela de PLR impugnado corresponde a 0,27% desse montante), tendo sido praticados ao arrimo de pareceres autorizativos de diversas instâncias jurídicas que formalmente atuaram no procedimento e fundados em ato próprio do Ministro da Fazenda (gozando de presunção de legitimidade e de legalidade), autoridade esta que sequer foi acionada no processo, muito embora a unidade técnica e o d. MP/TCU tenham concluído pela ilegalidade da autorização e nulidade do ato ministerial. São dados que denotam, no meu sentir, não ter havido ação deliberada, dolosa ou culposa, da Diretoria da EMGEA, intentando lograr eventual benefício indevido ou desproporcional às remunerações praticadas àquela época.

46. Ademais, a título de argumentação tão somente, e já caminhando para o fim deste Voto, ainda que fosse considerada irregular a operação societária por ausência de mandato legal do Ministro de Estado da Fazenda, assim como a distribuição de lucros daí resultante, careceria de razoabilidade e proporcionalidade responsabilizar os Diretores da EMGEA, fazendo-os arcar com toda a responsabilidade pelo suposto dano, inclusive com relação à distribuição de lucros destinada aos empregados da empresa.

IV – Das propostas de encaminhamento

47. Assim, conheço da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente.

48. De todo modo, acompanho as propostas de (i) levantamento do sobrestamento do processo de contas ordinárias da EMGEA referentes ao exercício de 2013 (TC 027.020/2014-2); (ii) ciência ao Ministério da Fazenda, ao DEST e aos Conselhos Fiscal e de Administração da empresa para que atentem quanto à vedação de distribuição de lucros e resultados nas condições dispostas no art. 3º da Resolução CCE 010, de 30/5/1995; (iii) retirada da chancela de sigilo das peças assim classificadas; e (iv) reconhecimento da Advocacia Geral da União para atuar como interessado nestes autos, com fundamento nos art. 146 do Regimento Interno desta Corte, bem como no art. 1º da Lei Complementar 73, de 10/2/1993.

Ante o exposto, Voto porque o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora proponho a este Colegiado.

VOTO REVISOR

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. EMPRESA PÚBLICA. REDUÇÃO DO CAPITAL SOCIAL POR INCORPORAÇÃO DE PREJUÍZOS ACUMULADOS. PAGAMENTOS DE LUCROS E RESULTADOS. DISTRIBUIÇÃO DE DIVIDENDOS. COMPETÊNCIA DO MINISTRO DA FAZENDA NÃO EXPRESSA NO ESTATUTO DA EMPRESA. SUPERVENIÊNCIA DO DECRETO 8.590/2015 (NOVO ESTATUTO). APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ART. 173 DA LEI 6.404/76. REGULARIDADE DA ALTERAÇÃO SOCIETÁRIA. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Trata-se de representação da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda) em razão de supostas irregularidades cometidas no âmbito da Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), na operação de redução do seu capital social, no montante de R$ 10,95 bilhões, mediante absorção de prejuízos acumulados.

Em resumo, a unidade técnica entendeu ilegal a redução do capital social sem a publicação de decreto presidencial, tendo em vista não haver previsão expressa, no estatuto da empresa, para que o Ministro da Fazenda emitisse autorização para a referida operação. Com isso, a decorrente distribuição de dividendos ao Tesouro Nacional e de lucros aos dirigentes e empregados, referentes aos exercícios de 2012 e 2013 e realizadas antes da publicação do Decreto 8.950/2015, foram irregulares.

Este processo foi pautado pelo relator, E. Ministro Aroldo Cedraz, na Sessão do Plenário de 9/5/2018, quando, a fim de aprofundar análise da matéria, requeri vista dos autos, nos termos do artigo 119 do Regimento Interno do Tribunal.

Restou demonstrada, de acordo com os pareceres emitidos pelos órgãos competentes e com os fundamentos expostos no voto do Relator, a regular competência do Ministro da Fazenda para autorizar a redução do capital social para absorção de prejuízos acumulados, operação contábil permutativa, que não alterou a situação patrimonial da empresa.

Verifico que a incompetência ministerial foi a única ilegalidade defendida pela SecexFazenda. Em que pese fazer ilações sobre outras irregularidades nos atos praticados pelos gestores da Emgea, a unidade técnica **não demonstrou** afronta a outros normativos, ilegalidade, inconsistência ou fraude na operação de redução do capital social, nas demonstrações contábeis e nos procedimentos adotados para distribuição de lucros e dividendos.

A proposta de ciência sobre a distribuição de lucros em dissonância com a Resolução CCE 10/1995 foi elaborada em razão de **indícios** de dívidas vencidas da empresa com o FGTS, com base no conteúdo da análise do relatório de gestão empreendida pela CGU (peça 1, p. 12-14). A SecexFazenda **não analisou esses indícios e não demonstrou** que tenha ocorrido o descumprimento do normativo, ou seja, a distribuição de lucros com a existência de dívidas vencidas.

A CGU, de fato, chamou atenção para o risco de déficit a partir de abril de 2014**,** mas, com base em informações da empresa sobre a adoção de providências para gestão do fluxo de caixa a partir de maio de 2014 e as características de seu programa de distribuição de lucros, concluiu que "*o risco de o Programa de PLR afetar o caixa da empresa é minimizado por dispositivo previsto no próprio programa*".

Considerando os documentos constantes dos autos e a análise empreendida pela SecexFazenda e afastada a ilegalidade referente à competência do Ministro da Fazenda, não é possível imputar irregularidades aos gestores da Emgea.

Por todo o exposto, acompanho os fundamentos expressos no relatório, voto e acórdão apresentados pelo E. Relator Ministro Aroldo Cedraz.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de maio de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Revisor

VOTO REVISOR

Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), versando sobre a realização da redução do capital social da Empresa Gestora de Ativos (Emgea) mediante a absorção de prejuízos acumulados, no montante de R$ 10,95 bilhões, autorizada por ato do então Ministro da Fazenda, interino, em 11/12/2012, sem que houvesse delegação de competência em decreto presidencial para a operação.

2. Como verificado nos autos, o procedimento resultou no pagamento de dividendos ao Tesouro Nacional referentes aos resultados de 2012 e 2013, no total de R$ 130 milhões aproximadamente, e na aprovação do Programa de Participação dos Lucros e Resultados (PLR) em benefício dos dirigentes e empregados da empresa.

3. Peço vênias ao nobre Relator, Ministro Aroldo Cedraz, para me manifestar em integral concordância com os pareceres da SecexFazenda e do MP/TCU no sentido de que a operação afigurou-se ilegal, pois derivada de ato inválido.

4. O estatuto social da Emgea, aprovado pelo Decreto 7.122/2010, não continha delegação de competência para que o Ministro da Fazenda autorizasse a redução do capital social da empresa. Em seu art. 4º, § 1º, inciso I, o estatuto autorizava expressamente o Ministro a anuir ao **aumento** de capital social, quedando-se, porém, silente quanto à possibilidade de redução. Consequentemente, em face da inexistência de menção no estatuto social quanto à delegação de competência para autorizar a redução do capital social, tem-se que, segundo os arts. 122, inciso I, c/c 173 da Lei 6.404/1976, o ente competente para autorizar tal ato corresponde ao que detém capacidade para efetuar reforma estatutária, ou seja, o Chefe do Poder Executivo, no caso da Emgea.

5. Também não se sustenta a alegação da empresa no sentido de que o art. 16, § 3º, do Decreto 7.122/2010 daria respaldo ao procedimento. Veja-se que tal dispositivo, ao tratar da hipótese de absorção dos prejuízos acumulados via redução do capital social, remeteu expressamente à regra prevista no art. 173 da Lei 6.404/76, qual seja, a competência da assembleia geral para deliberar sobre a redução do capital social a fim de absorver prejuízos acumulados. Considerando que a Emgea não dispõe de assembleia geral, tem-se que essa competência cabia ao Presidente da República.

6. Segundo os responsáveis, a SecexFazenda e o MP/TCU estariam a defender "equivocadamente" a inversão na ordem dos atos, ou seja, a publicação da alteração estatutária com o novo valor do capital social e, posteriormente, a efetivação da redução. Lamento, mas não é essa a conclusão que emerge dos pareceres. O que foi demonstrado pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público é que o Ministro da Fazenda praticou ato nulo, pois não tinha competência para autorizar a redução do capital social, posto que essa atribuição não lhe foi conferida pelo decreto presidencial que estabeleceu o estatuto da empresa.

7. É sintoma da omissão normativa e da ilegalidade o fato de que, ao proceder à alteração do estatuto social da Emgea com a edição do Decreto 8.590/2015, o Poder Executivo incluiu dispositivo que expressamente autorizou o Ministro da Fazenda a decidir sobre a **alteração** ao capital social da empresa (art. 20, inciso V, alínea "b").

8. Por conseguinte, o ato de autorização de redução do capital social da Emgea foi praticado com vício de competência pelo Ministro da Fazenda, interino, e incongruência na fundamentação, pois mencionou dispositivo que não se amoldava à situação, o art. 4º, § 1º, inciso I, do Decreto 7.122/2010.

9. Nas manifestações da Emgea, sustenta-se que a operação constituiu-se em mera formalidade, em procedimento contábil de natureza permutativa, destinado a restabelecer a correlação entre o capital social e o patrimônio da empresa.

10. Penso, entretanto, que o cerne da questão não reside no debate sobre a natureza do ato ilegal praticado, mas sim sobre suas consequências e as respectivas responsabilidades.

11. A primeira consequência refere-se à distribuição de dividendos à União decorrente da absorção, pelo capital social, dos prejuízos acumulados e da subsequente caracterização de resultado positivo. A esse título, a União recebeu R$ 63,5 milhões em 2013 e R$ 66,5 milhões em 2014, totalizando cerca de R$ 130 milhões.

12. A responsabilidade por essa ocorrência deve ser atribuída ao Ministro da Fazenda, interino, por ter praticado o ato com vício de competência e de fundamentação, bem como aos servidores da Secretaria do Tesouro Nacional, do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por terem elaborado e aprovado os pareceres que deram sustentação ao ato. Todavia, considerando que a União constitui-se no único acionista da empresa e que o Tesouro Nacional recebeu a totalidade dos dividendos, há que se entender que, a rigor, não houve prejuízo ao erário. Em vista disso, afigura-se contraproducente prosseguir nessa linha de apuração.

13. A segunda consequência foi o pagamento de benefícios derivados da instituição do Programa de Participação nos Lucros e Resultados (PLR). Com base no programa, foram pagos R$ 174.244,04 aos dirigentes da Emgea, e somente a eles, em 2013 (competência 2012). Já em 2014, foram pagos R$ 239.642,76 à diretoria (competências 2012 e 2013) e R$ 464.773,52 aos empregados (competência 2013). Em 2014, os pagamentos foram sobrestados. No total, R$ 878.660,32 foram pagos à conta do benefício a cinco dirigentes (R$ 413.886,80) e a cerca de 100 empregados (R$ 464.773,52|).

14. Essa expressiva quantia constitui-se em dano ao erário, pois os valores foram subtraídos dos cofres da empresa pública a partir de programa instituído de forma ilegal desde a origem. Veja-se que a proposta de PLR dos dirigentes da Emgea foi **aprovado pela Diretoria em 3/9/2012**, **três meses antes de o Ministro da Fazenda autorizar a redução do capital social da empresa, mediante ato com vício de competência e de fundamentação**, o que somente veio a ocorrer em **11/12/2012**. Ressalte-se novamente que, em 2012, o PLR beneficiou apenas os dirigentes da empresa pública, alegadamente porque não haveria tempo hábil para aprovação do PLR dos empregados.

15. Além disso, outros pontos demonstram o açodamento da diretoria em instituir o PLR em benefício próprio:

a) a proposta do PLR foi aprovada em 3/9/2012 antes de a Emgea encaminhar a proposta de redução do capital social ao Ministério da Fazenda em 12/9/2012; ademais, a proposta do PLR foi encaminhada fora dos prazos estabelecidos pelo DEST, que haviam expirado no primeiro semestre do ano (fls. 03, 17 e 266-peça 78);

b) foram estabelecidos, como metas, o resultado financeiro estrutural, o resultado primário, o percentual de cumprimento do Plano de Ação, bem como **o índice de desenvolvimento de competências específicas, nível de satisfação da qualidade de vida no trabalho, avaliação efetuada pelo Conselho de Administração e avaliação de seus pares, estas últimas com caráter claramente subjetivo**;

c) em pronunciamento de **março de 2013**, o DEST entendeu que deveriam ser promovidas **melhorias**, a saber (fls. 13-peça 25):

"- substituir a meta de lucro líquido por meta de rentabilidade do Patrimônio Líquido ou de retorno sobre o capital;

- atrelar o bônus à superação das demais metas;

- definir metas baseadas na execução dos investimentos e de política pública implementada pela empresa;

- aperfeiçoar as metas da Diretoria Específica para prever indicador de resultado objetivamente mensurável;

- atribuir metas no mínimo iguais ao valor médio realizado nos últimos três anos;"

d) a meta de lucro líquido fixada, de **R$ 91 milhões**, **foi subestimada e, portanto, superada com larguíssima folga (R$ 257,9 milhões),** considerando o Lucro Líquido da Emgea apurado **nos anos anteriores** (fls. 11-peça 01 e fls. 02-peça 12):

Exercícios	Lucro Líquido (em milhares de R$)
2007	142.222
2008	324.416
2009	(769.915)
2010	74.900
2011	405.707
2012	257.933

e) ao analisar as metas e o bônus de 50%, pagável em caso de superação da meta de lucro líquido em mais de 5%, a STN entendeu que, em futuras propostas, **a fixação da meta deveria ser mais desafiadora e o bônus deveria exigir esforço significativo dos dirigentes** (fls. 16-peça 25);

f) o encaminhamento do PLR dos dirigentes não observou trâmite previsto no Decreto 3735/2001, eis que o processo não foi submetido primeiramente ao Ministério Supervisor, mas sim diretamente ao DEST (fls. 14/16 – peça 25).

16. Assim, tem-se que a responsabilidade pelo ato ilegal e imoral cabe exclusivamente à diretoria da Emgea, uma vez que a iniciativa de instituição do PLR partiu desses dirigentes antes mesmo da edição do ato irregular que viabilizaria o pagamento do benefício. Note-se que os pareceres da STN, DEST e PGFN citados como fundamento do ato de redução do capital foram todos emitidos posteriormente à instituição do PLR pela diretoria da Emgea (peça 02).

17. Diante do exposto, penso que devem ser acolhidas as seguintes propostas de encaminhamento formuladas pela SecexFazenda e pelo MP/TCU:

a) conhecer-se da representação para considerá-la procedente;

b) determinar a retificação das demonstrações contábeis da empresa dos exercícios de 2012, 2013 e 2014, de forma a adequar o capital social ao valor constante do estatuto social vigente nesses exercícios;

c) determinar a conversão dos autos em tomada de contas especial e determinar a citação dos dirigentes da Emgea que aprovaram a instituição do PLR da diretoria e dele se beneficiaram, com imputação de débito correspondente **aos valores por eles recebidos**;

d) em atendimento a pedido da Emgea, retirar a chancela de sigiloso nas peças que estiverem nessa condição;

e) conhecer e deferir os pedidos da Advocacia-Geral da União para atuar no processo ante suas atribuições constitucionais e legais;

f) adotar as demais providências administrativas e de comunicação e ciência sugeridas pela SecexFazenda.

18. No tocante aos valores pagos aos empregados, considero que tais quantias não devem ser atribuídas como débito aos dirigentes, vez que efetivamente não foram por eles embolsadas. Por outro lado, apesar de reconhecer que os empregados receberam as quantias de boa-fé, não é possível deixar-se de perseguir o ressarcimento aos cofres da Emgea, pois os pagamentos afiguraram-se ilegais, já que foram viabilizados por ato nulo na origem. Consequentemente, entendo que a questão deva ser objeto de determinação a ser dirigida à empresa pública para que adote as providências administrativas cabíveis para obtenção do ressarcimento, observando os trâmites necessários para assegurar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pelos beneficiários dos pagamentos indevidos.

19. Com relação à proposta de inabilitação dos membros da diretoria beneficiados, penso que seu cabimento deverá ser examinado no âmbito da tomada de contas especial, quando haverá um aprofundamento na avaliação das respectivas condutas.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

"9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), versando sobre a realização da redução do capital social da Empresa Gestora de Ativos (Emgea) mediante a absorção de prejuízos acumulados, no montante de R$ 10,95 bilhões, autorizada por ato do então Ministro da Fazenda, interino, em 11/12/2012, sem que houvesse delegação de competência em decreto presidencial para a operação;

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

9.1. conhecer desta representação, vez que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do RI/TCU para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, que a Empresa Gestora de Ativos (Emgea), no prazo de 30 dias, contados da ciência, republique as demonstrações contábeis dos exercícios de 2012, 2013 e 2014 com as devidas correções e ajustes, com vistas a adequar o capital social ao valor apresentado no estatuto social da Emgea, vigente à época desses exercícios sociais (Decreto 7.122/10);

9.3. determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a conversão do presente processo em tomada de contas especial, autorizando, desde logo, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, as citações dos Srs. Josemir Mangueira Assis, Antonio Luiz Bronzeado, Eduardo Pereira, Euclides Renato Deponti e Eugen Smarandescu Filho para que, no prazo de 15 dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham ao cofres da Empresa Gestora de Ativos (Emgea), as quantias indicadas na tabela abaixo, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, por terem proposto e aprovado a instituição do PLR em 3/9/2012 com base em proposta de redução do capital social no montante de R$ 10,95 bilhões mediante absorção de prejuízos acumulados, o que somente viria ocorrer em 11/12/2012, com ausência de decreto presidencial autorizando a operação, contrariando o art. 16, §3º, do Decreto 7.122/2010, c/c o art. 122, inciso I c/c art. 173, da Lei 6.404/1976, fato que proporcionou aos responsáveis o recebimento de valores a título do Programa de Participação dos Dirigentes nos Lucros ou Resultados (PLR) referente aos exercícios de 2012 e de 2013:

Nome	***CPF***	***Cargo***	***Valor Líquido Recebido em 10/7/2013 (R$)***	***Valor Líquido Recebido em 4/7/2014 (R$)***
Josemir Mangueira Assis	*153.039.851-72*	*Diretor-Presidente*	*27.321,90*	*33.169,60*
Antonio Luiz Bronzeado	*153.329.421-68*	*Diretor*	*32.769,29*	*47.140,07*
Euclides Renato Deponti	*266.265.780-49*	*Diretor*	*23.691,52*	*31.691,19*
Eugen Smarandescu Filho	*153.244.785-04*	*Diretor*	*23.639,46*	*28.874,17*
Eduardo Pereira	*509.763.388-15*	*Diretor*	*32.779,76*	*47.150,37*

9.4. determinar à Empresa Gestora de Ativos (Emgea) que, no prazo de 30 dias, contados a partir da ciência, adote as providências administrativas cabíveis para obtenção do ressarcimento dos

valores pagos indevidamente a título de PLR de 2013 aos empregados, com base em demonstrações contábeis daquele exercício, que registraram a redução do capital social efetuada com ausência de decreto presidencial autorizando a operação, contrariando o art. 16, §3º, do Decreto 7.122/2010, c/c o art. 122, inciso I c/c art. 173, da Lei 6.404/1976, observando os trâmites necessários para assegurar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pelos beneficiários dos pagamentos indevidos;

9.5. comunicar ao Ministro de Estado da Fazenda a adoção da medida contida no item 9.3 retro, nos termos do art. 198, parágrafo único, do RI/TCU;

9.6. dar ciência ao Conselho de Administração da Empresa Gestora de Ativos, ao Conselho Fiscal da Empresa Gestora de Ativos, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) e ao Ministério da Fazenda sobre a necessidade de se verificar, quando se tratar de deliberação sobre Participação nos Lucros e Resultados (PLR), se a Empresa Gestora de Ativos não contém dívida vencida, de qualquer natureza ou valor, com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, com fundos criados por Lei ou com empresas estatais, mesmo que em fase de negociação administrativa ou cobrança judicial, tendo em vista a vedação expressa no art. 3º, II, da Resolução CCE 010, de 30 de maio de 1995;

9.7. retirar a chancela de sigilo das peças dos autos que estiverem nessa condição;

9.8. conhecer dos pedidos da Advocacia-Geral da União constantes às peças 55, 84 e 89 para atuar neste processo, em conformidade com o art. 146 do RI/TCU, em razão da sua legitimidade, conforme o art. 1º da Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993;

9.9. dar ciência desta deliberação:

9.9.1. à Empresa Gestora de Ativos (Emgea);

9.9.2. ao Conselho de Administração da Empresa Gestora de Ativos;

9.9.3. ao Conselho Fiscal da Empresa Gestora de Ativos;

9.9.4. ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST);

9.9.5. ao Ministério da Fazenda;

9.9.6. à Casa Civil da Presidência da República;

9.9.7. ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU);

9.6.8. à Advocacia-Geral da União (AGU);

9.10. levantar o sobrestamento do processo de contas ordinárias da Emgea referente ao exercício de 2013 (TC 027.020/2014-2);

9.11. apensar os presentes autos ao processo de tomada de contas especial a ser autuado na forma proposta no item 9.3 retro, conforme previsto no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014."

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Revisor

VOTO COMPLEMENTAR

Na sessão de 16/5/2018, o eminente Ministro Augusto Sherman pediu vista do processo e encaminhou a meu gabinete, posteriormente, seu Voto revisor com as considerações que entendeu pertinentes sobre o tema.

2. Em sua manifestação, Sua Excelência apresenta, essencialmente, argumentos no sentido de que a redução do capital social da Emgea foi praticado com vício de competência

pelo então Ministro da Fazenda, em razão da ausência de expressa permissão para a operação societária no Estatuto da empresa, decorrendo daí irregular instituição de programa de participação nos lucros e resultados (PLR), de iniciativa de seus Diretores. Assim, o Ministro Revisor acata a proposta feita pelo MPTCU e pela Unidade Técnica, no sentido de conhecer da Representação e determinar a republicações das demonstrações contábeis dos exercícios de 2012, 2013 e 2014 daquela empresa e a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial para a promoção de citação de seus dirigentes, em razão de dano referente ao pagamento de participação nos lucros.

3. Feita essa brevíssima introdução, peço vênias para divergir da análise e do encaminhamento sugerido pelo Ministro Revisor e manter, na íntegra, o Voto e o entendimento que apresentei anteriormente ao Plenário, reafirmando que, à luz dos normativos referenciados nos autos, restou demonstrada a regular competência do Ministro da Fazenda para autorizar a redução do capital social para absorção de prejuízos acumulados, operação contábil que não alterou a situação patrimonial da empresa.

4. Ademais, entendo não haver elementos que sustentem o argumento de que os diretores da empresa tenham agido à revelia dos pareceres técnicos emitidos durante a operação societária e, assim, penso não estarem configurados os elementos para responsabilização dos dirigentes da empresa, seja porque não há fato ilícito, seja porque não há conduta sequer culposa desses agentes. Não vislumbro ilegalidade ou conduta dolosa por parte dos responsáveis, que agiram demandados por instância superior e no estrito cumprimento de suas competências, não havendo falar em dano ao erário ou sancionamento de suas condutas.

5. Ressalto que também pediu vista destes autos, na sessão Plenária de 9/5/2016, o Ministro Walton Alencar, cujo Voto revisor está em consonância com a proposta que apresentei à esta Corte, a quem não posso deixar de agradecer.

6. Nesse contexto, louvando o Voto revisor do Ministro Augusto Sherman, não vislumbro irregularidades no procedimento administrativo inquinado, a demandar a proposta de conversão dos autos em tomada de contas especial, devendo a representação ser arquivada, por improcedente.

TCU, Sala das Sessões, em 5/12/2018.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2863/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 023.999/2015-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Empresa Gestora de Ativos.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
5.1. 1º Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.2. 2º Revisor: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira e Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral)
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda).

8. Representação legal:

8.1. Gilberto Mendes Calasans Gomes (43.391/OAB-DF), representando Antônio Luiz Bronzeado, Josemir Mangueira Assis, Euclides Renato Deponti, Eugen Smarandescu Filho e Eduardo Pereira;

8.2. Vinícius Camargo Araújo, representando a Secretaria do Tesouro Nacional;

8.3. Daniel Pereira de Franco (114463/OAB-RJ) e outros, representando a Empresa Gestora de Ativos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda) em razão de supostas irregularidades cometidas pela Empresa Gestora de Ativos (EMGEA) na operação de redução do seu capital social no montante de R$ 10,95 bilhões, mediante absorção de prejuízos acumulados;

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

9.1. conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI do Regimento Interno do TCU para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. levantar o sobrestamento do processo de contas ordinárias da Emgea referente ao exercício de 2013 (TC 027.020/2014-2);

9.3. dar ciência ao Conselho de Administração da Empresa Gestora de Ativos, ao Conselho Fiscal da Empresa Gestora de Ativos, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) e ao Ministério da Fazenda sobre a necessidade de se verificar, quando se tratar de deliberação sobre Participação nos Lucros e Resultados (PLR), se a Empresa Gestora de Ativos não contém nenhuma dívida vencida, de qualquer natureza ou valor, com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, com fundos criados por Lei ou com empresas estatais, mesmo que em fase de negociação administrativa ou cobrança judicial, tendo em vista a vedação expressa no art. 3º, II, da Resolução CCE 010, de 30 de maio de 1995.

9.4. retirar a chancela de sigilo das peças dos autos que estiverem nessa condição;

9.5. conhecer dos pedidos da Advocacia-Geral da União constantes às peças 55, 84 e 89 para atuar neste processo, em conformidade com o art. 146 do RITCU, em razão da sua legitimidade, conforme o art. 1º da Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993;

9.6. dar ciência desta deliberação:

9.6.1. à Empresa Gestora de Ativos (Emgea);

9.6.2. ao Conselho de Administração da Empresa Gestora de Ativos;

9.6.3. ao Conselho Fiscal da Empresa Gestora de Ativos;

9.6.4. ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST);

9.6.5. ao Ministério da Fazenda;

9.6.6. à Casa Civil da Presidência da República;

9.6.7. ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU);

9.6.8. à Advocacia-Geral da União (AGU).

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2863-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (1º Revisor), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro que votou em 16/5/2018: Walton Alencar Rodrigues.

13.3. Ministro que não participou da votação: Benjamin Zymler

13.4. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (2º Revisor).

13.5. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.6. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 020.079/2018-4
Natureza: Representação.
Órgão: Ministério da Educação.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇAO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENETES DE PRECATÓRIOS RELATIVOS À COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO DE MANUNTEÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF). NATUREZA EXTRAORDINÁRIA DOS RECURSOS. AFASTAMENTO DA SUBVINCULAÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 22, *CAPUT*, DA LEI 11.494/2007. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA OBSTANDO A UTILIZAÇÃO DE TAIS RECURSOS PARA O PAGAMENTO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO A QUALQUER TÍTULO. OITIVA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

1. Os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, além de não estarem submetidos à subvinculação de 60% prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007, não podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias ou outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação.

2. Os entes federados beneficiários devem, previamente à utilização dos valores, elaborar plano de aplicação dos recursos compatível com a presente deliberação, o Plano Nacional de Educação, os objetivos básicos das instituições educacionais e os respectivos planos estaduais e municipais de educação, dando-lhe ampla divulgação.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secex/Educação (peça 146):

“Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, *inaudita altera parte*, de iniciativa desta Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), acerca de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos provenientes de precatórios relativos ao extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), no tocante à subvinculação prevista no art. 22 da Lei 11.494/2007.

HISTÓRICO

Nos autos do TC 005.506/2017-4, este Tribunal de Contas apreciou representação contra irregularidades no pagamento de honorários advocatícios com recursos de precatórios aos municípios que fazem jus a diferenças na complementação devida pela União no âmbito do extinto Fundef.

Por meio do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, o Tribunal decidiu que tais recursos possuem destinação vinculada a despesas relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, firmando entendimento nos seguintes termos, além de determinações a unidades jurisdicionadas:

9.2.2. aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras:

9.2.2.1. recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade; e

9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;

Em sede de embargos de declaração, de modo a sanear omissão no referido acórdão, em relação ao tema da subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007, foi proferido o Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, que, entre outras deliberações, decidiu o seguinte:

9.2.1.2. a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007.

Mesmo após o proferimento do Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, permaneceram interpretações diversas a respeito da questão da subvinculação dos recursos de precatórios do Fundef ao pagamento de profissionais do magistério, como, por exemplo, entendimentos divergentes mantidos por tribunais de contas estaduais.

Diante dos aspectos práticos em discussão em torno do entendimento firmado no Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, esta SecexEducação apresentou a presente representação, com proposta de adoção de medida cautelar, cujo encaminhamento se deu, entre outros itens, nos seguintes termos (peça 31):

*I) **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;*

*II) **determinar**, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas no presente feito;*

*III) **alertar** os entes municipais e estaduais referidos no item anterior que a não observância dos entendimentos manifestos nos Acórdãos 1824/2017-TCU-Plenário e 1962/2017-TCU-Plenário, bem como nos presentes autos, pode ensejar a responsabilização, pelo Tribunal de Contas da União, dos agentes públicos que lhe derem causa;*

*IV) **determinar**, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação (MEC), respaldado no art. 30, I e III, da Lei 11.494/2007, que, no prazo de 15 (quinze) dias, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõe, encaminhe aos estados e municípios que fazem jus a recursos provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, cópia integral da decisão que vier a ser proferida;*

*V) **determinar a oitiva**, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, do Ministério da Educação (MEC), e exercendo sua competência estabelecida no art. 30, III, da Lei 11.494/2007, para manifestar-se, no prazo de 15 (quinze) dias, a respeito da possibilidade da utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamentos de parcelas remuneratórias ordinárias, abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários, além de outras questões que entender pertinentes sobre a matéria tratada nos autos;*

Despacho proferido pelo Exmo. Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, datado de 27/6/2018 (peça 34), conheceu a presente representação e acolheu as propostas supracitadas.

As deliberações foram encaminhadas ao Ministério da Educação (MEC) por meio do Ofício 280/2018-TCU-SecexEducação, de 28/6/2018 (peça 35).

O referido despacho foi homologado pelo Plenário desta Corte de Contas, por meio do Acórdão 1518/2018-TCU-Plenário, proferido em 4/7/2018.

O FNDE encaminhou resposta por meio do Ofício 28349/2018/Cgfse/Digef-FNDE, de 17/8/2018, do Ofício 24048/2018/Cgfse/Digef-FNDE, de 19/7/2018, da Nota Técnica 19/2018/CGFSE/DIGEF, de 23/7/2018, e do Despacho de Aprovação 20/2018/SUBPC/PFFNDE/PGF/AGU, de 15/8/2018, proferido pela Procuradoria Federal junto ao FNDE (PROFE/FNDE). Todos esses documentos compõem a peça 137.

À peça 144, constam o Ofício 666/2018/CHEFIAGAB/SE/SE-MEC, de 14/9/2018, e o Memorando 824/2018/CHEFIA/GAB/SEB/SEB, de 4/9/2018, encaminhados, respectivamente, pela Secretaria Executiva e pela Secretaria de Educação Básica, ambas do MEC, em que é ratificado o posicionamento adotado pelo FNDE, no sentido de que as demandas relacionadas ao Fundef e ao Fundeb foram transferidas pelo Ministério à Autarquia, nos termos da Portaria MEC 952, de 8/10/2007.

Em sua resposta, o FNDE informou que foi disponibilizado aviso, no *site* da Autarquia, com informações técnicas e cópia do inteiro teor do despacho homologado pelo Acórdão 1518/2018-TCU-Plenário e dos Acórdãos 1824/2017 e 1962/2017, ambos do Plenário do TCU. E, ainda, que foram enviados ofícios circulares a todos os estados e municípios eventualmente beneficiados e possíveis beneficiários de recursos oriundos de precatórios de ações judiciais do extinto Fundef, dando ciência das orientações a respeito da matéria (peça 137, p. 3).

Sobre a manifestação a respeito da possibilidade da utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamentos de parcelas remuneratórias ordinárias, abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários, além de outras questões que entendesse pertinentes sobre a matéria tratada nos autos, o FNDE trouxe informações constantes da Nota Técnica 19/2018/CGFSE/DIGEF, de 23/7/2018 (peça 137, p. 5-10).

A Autarquia afirmou que, por força do disposto no art. 70, inciso I, da Lei 9.394, de 20/12/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) –, sob a perspectiva técnica, não se verificam óbices à utilização dos recursos dos precatórios judiciais do Fundef para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais.

A respeito da utilização dos recursos para pagamento de abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas, o FNDE informou que não se encontra essa previsão no rol das situações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino previstas no art. 70 da Lei 9.394/1996.

A Autarquia afirmou que, apesar de o referido rol não ser exaustivo, entende-se que o pagamento de abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas não se configura, salvo melhor juízo, como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino, visto que não parece, a princípio, contribuir para a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

Não obstante, o FNDE alertou que não se pode ignorar a evidência de que, a julgar pelo disposto no art. 211 da Constituição Federal c/c art. 69, § 5º, da Lei 9.394/1996, a gestão dos recursos da educação compete aos órgãos dos respectivos entes governamentais. Assim, solicitou a manifestação da PROFE/FNDE sobre o assunto.

Por fim, a Autarquia reiterou manifestação já realizada anteriormente, por meio da Nota Técnica 12/2018, em que apresenta argumentos que concluem pela não obrigatoriedade da subvinculação do percentual de 60% à remuneração dos profissionais do magistério, no que se refere aos recursos oriundos de precatórios do Fundef.

A PROFE/FNDE se manifestou por meio do Despacho de Aprovação 20/2018/SUBPC/PFFNDE/PGF/AGU, de 15/8/2018 (peça 137, p. 11-14).

Inicialmente, a Procuradoria destacou que, conforme já fixado no relatório e voto que embasam o Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, a natureza jurídica das parcelas pagas a título de

complementariedade de recursos do Fundef não sofre alterações pelo fato de terem origem em precatórios judiciais. Assim, não há que se falar em caráter indenizatório desses valores.

Sobre a destinação dos valores decorrentes dos precatórios do Fundef, a PROFE/FNDE entendeu que, em relação à vinculação dos recursos, estes são atrelados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais de educação.

No que se refere à subvinculação desses recursos, a Procuradoria afirmou que esta demonstra-se prejudicada, pois, caso fosse mantida, afrontaria o princípio constitucional da razoabilidade.

Destacou que os precatórios são identificados como recursos extraordinários, de natureza eventual, e que a subvinculação constante do art. 22 da Lei 11.494/2007 trata de recursos anuais, excluindo do seu conteúdo eventuais recursos de natureza extraordinária.

Afirmou que, no que tange aos recursos dos precatórios, a subvinculação obrigatória ao pagamento de profissionais do magistério da educação básica pode gerar penalidades futuras quando exauridas as verbas de origem extraordinária, com possível afronta a disposições constitucionais, como, por exemplo, irredutibilidade salarial e teto remuneratório. Isso porque passaria a existir a perpetuidade de possíveis aumentos remuneratórios aos profissionais por meio de recursos extraordinários e eventuais, os quais não poderiam ser mantidos nos demais exercícios, ferindo, portanto, o critério basilar de irredutibilidade salarial.

Alegou que eventual pagamento, em uma só vez, aos profissionais da educação não atende às políticas de valorização abrangente e continuada do magistério, podendo configurar favorecimento pessoal momentâneo e desrespeito aos pressupostos constitucionais quanto à proporcionalidade e razoabilidade, conforme mencionado no Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário.

Além disso, salientou que a utilização de recursos dos precatórios para pagamento de abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas não encontram sustentação no rol de situações consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo a LDB. Dessa forma, concluiu que – dentre as hipóteses avaliadas – apenas o pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias pode ser realizado por meio de recursos dos precatórios judiciais, com base no art. 70, inciso I, da Lei 9.394/96, excluindo as demais hipóteses (abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas).

Todas as questões atinentes aos pronunciamentos das entidades e órgãos ouvidos que possam impactar a presente instrução estão analisadas na seção “Exame Técnico”.

EXAME TÉCNICO

Preliminarmente, cumpre ressaltar que o presente processo trata da utilização de recursos de precatórios destinados aos municípios que fazem jus a diferenças na complementação devida pela União no âmbito do extinto Fundef. Considerando que a Lei 9.394/1996 (Fundef) foi revogada, a aplicação desses recursos deve ser amparada nas regras da Lei do Fundeb (Lei 11.494/2007).

Partindo dessa premissa, o Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, entre outras deliberações, firmou entendimento no sentido de que os recursos federais, decorrentes da complementação da União ao Fundef e ao Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ter utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (item 9.2.2.2 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário).

O mencionado art. 21 da Lei do Fundeb determina que os recursos do Fundo devem ser aplicados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos seguintes termos:

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Já o Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, entre outras deliberações, esclareceu que a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a

subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei do Fundeb (item 9.2.1.2 do Acórdão 1962/2007-TCU-Plenário), cujo *caput* estabelece que "pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública".

Superadas essas questões, os presentes autos versam sobre a possibilidade da utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef, especialmente no que se refere ao uso desses valores para pagamentos de parcelas remuneratórias ordinárias, abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários.

A manifestação do FNDE e o despacho proferido pela Procuradoria Federal junto à Autarquia têm o mesmo entendimento, no sentido de que os recursos provenientes de precatórios do Fundef podem ser utilizados para pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias, mas não podem ser usados para pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários.

Apesar dos argumentos trazidos pelos órgãos e entidades ouvidos, entende-se que os referidos recursos decorrentes de precatórios do Fundef não podem ser utilizados para nenhuma das finalidades mencionadas no parágrafo anterior. A fundamentação para essa conclusão está detalhada nos tópicos seguintes, que serão divididos, didaticamente, em dois blocos.

I. Utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários

O art. 2º da Lei 9.424/1996 (Fundef), já revogado, determinava que os recursos do Fundo deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério.

O art. 21 da Lei 11.494/2007 (Fundeb) estabelece que os recursos dos Fundos devem ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da LDB.

O art. 70 da LDB estipula quais despesas são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos seguintes termos:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Assim, verifica-se que o pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários não se enquadra no rol constante do art. 70 da LDB. E, neste ponto, assiste razão ao FNDE e à Procuradoria Federal junto à Autarquia, que entendem que, embora a relação não seja exaustiva, tais despesas não devem ser consideradas como ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Apesar desse entendimento, o FNDE informou que se verifica a existência de pagamentos de abonos (ou "rateios"), com recursos ordinários do Fundeb, em situações excepcionais, nos seguintes termos (peça 137, p. 8):

4.8.4. Com efeito, no âmbito dos recursos ordinários do atual Fundeb verifica-se a ocorrência dos abonos (ou "rateios"). Na interpretação técnica conferida à utilização dos recursos do Fundeb,

estes podem ser realizados quando se verifica a ocorrência de "sobras" nos recursos anuais do Fundeb e, simultaneamente, constata-se que o total da remuneração do conjunto dos profissionais do magistério da educação básica ao longo do exercício não alcançou o mínimo exigido de 60% do Fundeb.

4.8.5. A orientação técnica é de que esse tipo de pagamento deve ser adotado em caráter provisório e excepcional, apenas nessas situações especiais e eventuais, visto que a ocorrência de "sobras" significativas de recursos dos 60% do Fundeb no final de cada exercício, de modo recorrente, pode representar a necessidade de revisão ou atualização do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de forma a absorver, sem sobras, os 60% do Fundo no pagamento da remuneração, sem a necessidade de uso de pagamentos sob a forma de abonos.

Não existe dispositivo legal que preveja a sistemática do pagamento do rateio mencionada acima. Segundo a Autarquia, o procedimento é "consectário lógico da obrigação constante do art. 22 da Lei 11.494 de 2007, visto que a Lei prevê a obrigatoriedade de aplicação do percentual mínimo de 60% dos recursos anuais do Fundo na remuneração dos profissionais do magistério". O FNDE defende que se trata de "orientação técnica, respaldada no art. 22 da Lei 11.494 de 2007 e no propósito último da política pública do Fundeb, mormente no que alcança a valorização dos profissionais do magistério" (peça 143).

No que se refere aos presentes autos, a despeito desse entendimento mantido pelo FNDE acerca dos recursos anuais do Fundeb, essa sistemática de concessão de abonos ou rateios não deve se aplicar aos recursos extraordinários oriundos de precatórios.

Como já mencionado, a concessão desses abonos ou rateios de recursos anuais do Fundeb, segundo a Autarquia, depende de duas condições que devem existir de forma cumulativa: a) o não atingimento do percentual mínimo de 60% dos recursos recebidos para pagamento de remuneração de profissionais do magistério; e b) sobras de recursos anuais ao final do exercício.

Como, no âmbito dos recursos extraordinários, fica afastada a subvinculação dos valores ao percentual mínimo para pagamento de pessoal, não há que se falar em não atingimento desse percentual. Assim, os rateios, que são utilizados unicamente para dar cumprimento à subvinculação, perdem o sentido quando se trata de recursos extraordinários.

Além disso, a questão da temporalidade para uso dos recursos faz com que essa lógica dos rateios não se aplique aos recursos extraordinários decorrentes dos precatórios do Fundef. Isso porque, conforme já mencionado no relatório que deu origem ao Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, entende-se que esses recursos não precisam ser obrigatoriamente utilizados até o fim do exercício em que forem recebidos, conforme transcrito abaixo:

109. Em linha com tal entendimento, entende-se que a regra existente no art. 21 da Lei 11.494/2007, segundo a qual os recursos do Fundeb "serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados", deve ser interpretada de forma sistêmica, em conformidade com art. 22, supracitado. Ou seja, ***em se tratando de recursos extraordinários, que fogem ao correto planejamento municipal, tal regra deve ser flexibilizada, de modo a permitir que os gestores possam definir cronograma de despesas que englobe mais de um exercício****. (grifado)*

Sobre essa matéria, cabe retomar o posicionamento desta Unidade Técnica a respeito do prazo de utilização dos recursos extraordinários provenientes de precatórios do Fundef. Esse ponto, como já mencionado, foi tratado no relatório do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, mas não foi objeto de encaminhamento por parte deste Tribunal.

Os valores envolvidos na demanda dos precatórios do Fundef são elevados. O total de recursos pode alcançar um passivo jurídico acima de R$ 90 bilhões. Não se sabe quando os municípios que têm direito a esses recursos, de fato, os receberão. Pode ser que alguns recebam os valores já no final do exercício financeiro. E, ainda que recebam em qualquer outro período, não é razoável exigir que esses valores elevados sejam obrigatoriamente gastos até o fim do respectivo exercício, sob pena de serem realizados gastos desnecessários e mal planejados, apenas pela imposição do prazo de utilização.

Deve haver um planejamento específico para a utilização desses recursos extraordinários. E, entende-se que, justamente pela excepcionalidade desses recursos, a regra para utilização em um único exercício deve ser flexibilizada, a fim de permitir um adequado planejamento para sua aplicação.

Diante do exposto, entende-se oportuno retomar a proposição constante do relatório que deu origem ao Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, para que este Tribunal de Contas da União **firme entendimento** no sentido de que os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que englobe mais de um exercício financeiro.

Assim, no âmbito dos recursos extraordinários oriundos de precatórios do Fundef, não há que se falar em sobras de recursos ao final do exercício financeiro.

Retomando a questão sobre a destinação dos valores, considerando que o pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários não se enquadra no rol de ações listadas nos art. 70 da LDB, tampouco se caracteriza como ação referente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, conclui-se que os recursos extraordinários provenientes de precatórios do Fundef não podem ser utilizados para essa finalidade.

Atendo-se apenas à questão da possível utilização dos recursos dos precatórios em pagamentos de abonos indenizatórios a profissionais da educação, vale frisar que tal gasto, além de não ter amparo legal, também não se mostra minimamente razoável pelos motivos expostos a seguir.

Em primeiro lugar, só faria sentido falar em possível caráter "indenizatório" das verbas oriundas dos precatórios se o ente federado, ao qual tais verbas foram destinadas, demonstrasse, de forma inquestionável, que a aplicação do mínimo de 60% em remuneração de professores (subvinculação) não teria sido alcançada ao se computar os recursos ordinários efetivamente repassados à época com os recursos dos precatórios judiciais, separando-os conforme o ano de competência.

Tal possibilidade, que aqui se admite apenas de forma hipotética para fins argumentativos, é de difícil constatação na prática, haja vista que, via de regra, os recursos aplicados em remuneração de professores pelos entes federados que recebem complementação da União superam, em muito, o mínimo de 60% estabelecido no art. 7º da Lei 9.424/1996 (Lei do Fundef) e, posteriormente, no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), alcançando, em algumas situações, quase a totalidade dos recursos do fundo.

Em segundo lugar, mesmo que determinado município evidenciasse que o mínimo de 60% não teria sido atingido se a complementação do Fundef tivesse sido repassada corretamente em determinado ano, não é possível vislumbrar qualquer motivação que justifique pagamentos de parcelas a título de "abono indenizatório", ou algo equivalente, a todos os professores em atividade atualmente, pois quem faria jus a tal compensação seriam os profissionais do magistério que estavam em efetivo exercício no ano em que houve o repasse a menor da complementação a cargo da União no âmbito do Fundef, conforme estabelece o art. 7º da Lei 9.424/1996.

Assim, destinar os recursos dos precatórios a profissionais que não estavam em efetivo exercício nos anos que originaram o recálculo da complementação do Fundef, além de não encontrar amparo legal e não se mostrar razoável, viola, de forma inquestionável, o princípio da moralidade administrativa, estabelecido no art 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, não sendo possível vislumbrar qualquer motivação que o justifique.

Diante do exposto, entende-se oportuno que este Tribunal de Contas da União se manifeste no sentido de que os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, não podem ser utilizados para pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários. Esse encaminhamento está proposto juntamente com outro que o complementa, no item 73.

II. Utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais

Quanto a este ponto, há divergência entre os entendimentos desta Unidade Técnica e do FNDE e de sua Procuradoria Federal.

Conforme já mencionado, a Autarquia e a PROFE/FNDE entendem que os recursos extraordinários decorrentes de precatórios do Fundef podem ser utilizados para pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias e demais encargos sociais, tendo como base o art. 70, inciso I, da LDB, que estabelece que são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.

Contudo, entende-se que esse entendimento não deve prevalecer, em decorrência dos argumentos expostos a seguir.

Preliminarmente, convém ressaltar que este Tribunal, por meio do Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, já esclareceu que a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 (item 9.2.1.2 do Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário).

Assim, para os valores extraordinários decorrentes de precatórios do Fundef, não existe a obrigatoriedade de utilização de, pelo menos 60% dos recursos, para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

A utilização desses recursos extraordinários para aumento da remuneração de profissionais da educação apresenta elevado risco para a Administração, considerando que tais recursos são esporádicos e não recorrentes. O relatório do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário já havia se debruçado sobre esse tema e, naquela oportunidade, transcreveu a manifestação do FNDE a respeito da subvinculação desses recursos à remuneração dos profissionais do magistério:

21. Não se afigura, pois, coerente que, contrariando a legislação de regência e as metas e estratégias previstas no PNE, 60% de um montante exorbitante, que poderia ser destinado à melhoria do sistema de ensino no âmbito de uma determinada municipalidade, seja retido para favorecimento de determinados profissionais, sob pena de incorrer em peremptória desvinculação de uma parcela dos recursos que deveriam ser direcionados à educação. Isto porque a sua destinação aos profissionais do magistério, no caso das verbas de precatórios, configuraria favorecimento pessoal momentâneo, não valorização abrangente e continuada da categoria, fazendo perecer o fundamento utilizado para a subvinculação, de melhoria sustentável nos níveis remuneratórios praticados.

22. Nesses termos, considerando-se a finalidade dos preceitos que objetivam a valorização dos profissionais do magistério, as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação e, por fim, o risco iminente de enriquecimento sem causa, em vista dos elevados montantes constantes dos precatórios das ações relacionadas ao FUNDEF, não se afigura plausível, s.m.j., à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a subvinculação dos recursos dos precatórios à "remuneração" dos profissionais do magistério. (peça 15, p.16, do TC 005.506/2017-4)

Dessa forma, a análise realizada no relatório do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário concluiu pela impossibilidade de utilização dos recursos extraordinários para essa finalidade, nos seguintes termos:

105. Em termos práticos, devido ao expressivo montante a ser recebido pelos municípios, tem-se como real a possibilidade de aumentos totalmente desproporcionais aos profissionais do magistério, havendo inclusive o risco de superação do teto remuneratório constitucional, caso se aplique a literalidade do supracitado normativo. Quando se esvaírem os recursos extraordinariamente recebidos, não poderão os municípios reduzir salários em virtude da irredutibilidade salarial.

(...)

107. [...] Assim, caso esses recursos sejam utilizados para o pagamento de pessoal, haverá graves implicações futuras quando exauridas as verbas de origem extraordinária, com potencial comprometimento de diversas disposições constitucionais, tais como a irredutibilidade salarial, e o teto remuneratório constitucional.

Além disso, os gastos com a remuneração desses profissionais devem atentar para os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. O relatório do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário também já havia mencionado essa questão, nos seguintes termos:

106. Cabe registrar, ainda, que qualquer gasto com remuneração dos profissionais do magistério (criação ou expansão), deve obedecer estritamente aos dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), especialmente os arts. 15, 16 e 21, no sentido que tal despesa deve ser acompanhada de estudos sobre o impacto orçamentário-financeiro e compatibilidade com as leis orçamentárias, inclusive com o plano plurianual.

As despesas ordinárias, como, por exemplo, as parcelas remuneratórias e seus respectivos encargos sociais, devem ser suportadas por receitas também ordinárias. As despesas remuneratórias são recorrentes e contínuas, não devendo ser honradas com recursos recebidos de forma esporádica.

É incompatível a utilização de receitas de fontes não recorrentes para honrar compromissos de despesas recorrentes. Não se deve utilizar recursos episódicos para pagamento de despesas perenes e contínuas. Tais recursos devem ser usados para suportar despesas de mesma natureza, que não sejam contínuas nem recorrentes.

Além das razões já apontadas, caso fosse permitida a utilização dos recursos extraordinários para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais, poderia ocorrer desvirtuamento dos pagamentos realizados com recursos ordinários do Fundeb.

Por exemplo, pode-se imaginar uma situação hipotética em que um município usasse os recursos extraordinários para realizar o pagamento da remuneração e dos encargos dos profissionais da educação, não comprometendo os recursos ordinários para essas despesas. Supondo a existência de sobra de recursos ordinários (em razão da utilização dos recursos extraordinários) ao final do exercício, o município poderia destinar 60% desses recursos ordinários para pagamento de abonos (ou rateios) a esses profissionais, diante da prática adotada nesse sentido, conforme apontado pelo FNDE (item 39).

Dessa forma, na prática, a utilização dos recursos extraordinários para pagamento de parcelas remuneratórias e encargos estaria possibilitando, de forma indireta, o rateio de até 60% dos recursos ordinários entre os profissionais da educação, contrariando, assim, o entendimento colocado no tópico anterior, que concluiu pela vedação de pagamento de abonos e rateios, entre outros, com os recursos extraordinários provenientes dos precatórios do Fundef.

Ademais, frise-se que, caso a municipalidade tenha intenção de aproveitar os recursos extraordinários para aumentar gastos com pessoal, pode fazê-lo, indiretamente, da seguinte maneira: usar os valores que gastaria com outros tipos de despesas de MDE – que tenham como origem os recursos ordinários – e utilizá-los para pagamento de pessoal e, simultaneamente, aplicar os recursos extraordinários em outras despesas de MDE, de forma compensatória.

Deve-se ressaltar, ainda, que os municípios já recebem valores ordinários do Fundeb para realizar o pagamento de remuneração de profissionais da educação, inexistindo razão para utilização dos recursos extraordinários para essa finalidade.

Então, o art. 70, inciso I, da LDB, que autoriza a execução de despesas do Fundeb com remuneração de profissionais da educação, e o art. 22 da Lei do Fundeb, que exige a subvinculação de recursos a pagamento de pessoal, dizem respeito aos recursos ordinários (anuais) do Fundo, não devendo justificar o uso de recursos extraordinários decorrentes de precatórios para tal fim.

Assim, conclui-se que os recursos extraordinários oriundos de precatórios do Fundef não podem ser utilizados para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais, devendo ser usados com as ações constantes dos incisos II a VIII do art. 70 da LDB, como, por exemplo: a) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; b) uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; e c) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar, entre outros.

Entende-se que os valores recebidos a título de precatórios do Fundef representam oportunidade para que os municípios invistam nas áreas educacionais prioritárias de suas localidades. Grande número de municípios apresenta estrutura deficitária para oferta educacional. Os recursos extraordinários recebidos podem ser vistos como uma chance de aprimoramento das condições de oferta desse serviço.

Assim, é desejável que os municípios beneficiários desses valores extraordinários realizem diagnóstico da situação de oferta de serviços educacionais e elaborem plano de aplicação desses recursos, a fim de que sua utilização seja direcionada para as ações prioritárias de cada localidade e contribua para superação das carências enfrentadas para a oferta de serviços de educação.

O planejamento que tenha como objetivo embasar o investimento que será feito com esses valores auxiliará o enfrentamento dos problemas mais sérios e prioritários verificados pelos municípios na área educacional.

O plano de aplicação dos recursos extraordinários poderá ser analisado e acompanhado pelos conselhos municipais do Fundeb, criados pela Lei 11.494/2007 e regulamentados pelo Decreto 6.253, de 13/11/2007, que, em seu art. 10 dispõe que tais conselhos têm, entre suas competências, a de acompanhar a aplicação dos recursos vinculados aos respectivos fundos, nos seguintes termos: "Os conselhos do FUNDEB serão criados por legislação específica de forma a promover o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos, observado o disposto no art. 24 da Lei no 11.494, de 2007".

Dessa forma, as considerações feitas neste tópico e no tópico anterior permitem concluir que os recursos extraordinários recebidos a título de precatórios não devem ser utilizados para pagamento de qualquer espécie de obrigação que diga respeito à remuneração dos profissionais de educação. Isso deve valer tanto para valores referentes a obrigações passadas como para compromissos remuneratórios de pessoal em atividade.

Diante do exposto e considerando a conclusão constante do item 56, entende-se oportuno que este Tribunal de Contas da União **firme entendimento** no sentido de que os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, não podem ser utilizados para pagamento de parcelas remuneratórias ou encargos sociais, independentemente da natureza dessas parcelas, como, por exemplo, remunerações atrasadas ou do exercício corrente, abonos indenizatórios, rateios, passivos trabalhistas e previdenciários, entre outros.

Ademais, entende-se oportuno que seja feita **recomendação** aos municípios beneficiários dos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, para que, previamente à utilização desses valores, elaborem e submetam, para homologação pelo respectivo Conselho Municipal do Fundeb (previsto no art. 24 da Lei 11.494/2007 e no art. 10 do Decreto 6.253/2007), plano de aplicação para direcionar os recursos a ações prioritárias de cada localidade, de forma a contribuir para superação das carências enfrentadas para a oferta de serviços de educação (item 80).

Além disso, entende-se oportuno que seja feita **recomendação** aos Conselhos Municipais do Fundeb, previstos no art. 24 da Lei 11.494/2007 e no art. 10 do Decreto 6.253/2007, para que, a fim de assegurar que os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, sejam direcionados a ações prioritárias de cada localidade, acompanhem a elaboração e a execução dos "planos de aplicação" dos respectivos municípios em atendimento à recomendação constante da alínea anterior.

Deve-se destacar que, em sua manifestação, o FNDE ressaltou que, em que pese seu posicionamento sobre a utilização dos recursos extraordinários, "não se pode ignorar a evidência de que, a julgar pelo disposto no art. 211 da Constituição Federal de 1988 c/c art. 69, § 5º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a gestão dos recursos da educação compete aos órgãos responsáveis pela educação no âmbito dos respectivos entes governamentais" (peça 137, p. 8). A PROFE/FNDE não teceu comentários sobre essa questão.

Sobre esse ponto, cabe informar que, embora a Constituição Federal outorgue autonomia aos entes federados para atuação em suas respectivas áreas de competência, a atuação desses entes deve ser pautada pelos normativos legais e pela interpretação de seus dispositivos. Assim, a gestão dos recursos da educação pelos entes federados deve observar a melhor interpretação do direito, não podendo estes, no presente caso, utilizar os recursos extraordinários decorrentes de precatórios do Fundef sem a

observância dos dispositivos legais e das deliberações proferidas por esta Corte de Contas sobre a matéria.

Por fim, entende-se oportuno **determinar** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao Ministério da Educação, com base no art. 30 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), que, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, divulguem aos estados e municípios que fazem jus a recurso proveniente da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente a 1998 a 2006, via judicial ou administrativamente, e aos Conselhos Municipais do Fundeb dessas localidades, a decisão que vier a ser proferida no âmbito dos presentes autos.

informações adicionais

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) juntou aos autos o Ofício 657/2018_CNM/BSB, de 9/8/2018, em que são feitas considerações a respeito da utilização dos recursos decorrentes dos precatórios do Fundef (peça 142).

Ao final, o documento apresenta pedidos referentes ao uso desses recursos. Registre-se que as solicitações feitas pela CNM já foram objeto de tratamento nas análises realizadas ao longo desta instrução.

Já a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) juntou petição em que questiona a competência do TCU para julgamento da subvinculação de 60% dos recursos decorrentes dos precatórios do Fundef para o magistério e protesta contra argumentos utilizados para fundamentar deliberações do Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário (peça 142).

Ao final, solicita a habilitação da entidade como interessada nos autos e a produção de sustentação oral, nos termos dos arts. 146, § 1º, e 168, ambos do Regimento Interno/TCU.

CONCLUSÃO

Conforme despacho do Exmo. Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, proferido no dia 27/6/2018, a presente representação foi conhecida (peça 34). Contudo, considerando que o presente processo será levado para apreciação do Plenário deste Tribunal nesta oportunidade, entende-se oportuno reiterar essa proposta de deliberação.

Esta representação deve ser conhecida, por preencher os requisitos de admissibilidade, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

Diante da análise efetuada no âmbito da presente instrução, entende-se que os recursos extraordinários decorrentes de precatórios do Fundef não podem ser utilizados para pagamentos de remuneração de profissionais da educação, devendo ser utilizados exclusivamente nas outras ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, constantes dos incisos II a VIII do art. 70 da LDB.

Propõe-se que este Tribunal firme entendimento no sentido de que tais recursos não podem ser utilizados para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais, tampouco para pagamento de remunerações atrasadas ou do exercício corrente, abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários (itens 56 e 79).

É proposto também que o TCU firme entendimento no sentido de que esses recursos podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que englobe mais de um exercício financeiro (item 48).

A fim de garantir que esses recursos extraordinários sejam aplicados de forma a atender às prioridades dos municípios beneficiários desses valores, propõe que cada municipalidade elabore plano de aplicação do montante recebido e que a formulação e a execução desse planejamento seja acompanhada pelo respectivo conselho municipal do Fundeb (itens 80 e 81).

E que seja determinado ao FNDE e ao MEC que divulguem a decisão que vier a ser tomada para os estados e municípios que fazem jus ao recebimento de valores de precatórios do Fundef e aos Conselhos Municipais do Fundeb dessas localidades, a fim de que tomem ciência sobre as ações em que podem ser utilizados ou não tais recursos (item 84).

Por fim, destaque-se a juntada aos autos de documentos encaminhados pela Confederação Nacional de Municípios e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. No primeiro caso, os questionamentos da entidade já foram tratados na presente instrução. No segundo caso, a entidade solicitou a habilitação como interessada nos autos e a produção de sustentação oral (itens 77 a 80).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) conhecer a presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente (item 90);

II) que este Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, firme entendimento no sentido de que os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente:

não podem ser utilizados para pagamento de parcelas remuneratórias ou encargos sociais, independentemente da natureza dessas parcelas, como, por exemplo, remunerações atrasadas ou do exercício corrente, abonos indenizatórios, rateios, passivos trabalhistas e previdenciários, entre outros (item 79);

podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que englobe mais de um exercício financeiro (item 48);

III) **determinar**, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério da Educação, com base no art. 30 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), que, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, divulguem aos estados e municípios que fazem jus a recursos provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente a 1998 a 2006, via judicial ou administrativamente, e aos Conselhos Municipais do Fundeb dessas localidades, a decisão que vier a ser proferida no âmbito dos presentes autos (item 84);

IV) **recomendar,** com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU:

a) aos municípios beneficiários dos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, que, previamente à utilização desses valores, elaborem e submetam, para homologação pelo respectivo Conselho Municipal do Fundeb (previsto no art. 24 da Lei 11.494/2007 e no art. 10 do Decreto 6.253/2007), plano de aplicação para direcionar os recursos a ações prioritárias de cada localidade, de forma a contribuir para superação das carências enfrentadas para a oferta de serviços de educação (item 80);

b) aos Conselhos Municipais do Fundeb, previstos no art. 24 da Lei 11.494/2007 e no art. 10 do Decreto 6.253/2007, que, a fim de assegurar que os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, sejam direcionados a ações prioritárias de cada localidade, acompanhem a elaboração e a execução dos "planos de aplicação" dos respectivos municípios em atendimento à recomendação constante da alínea anterior (item 81);

V) **encaminhar cópia** da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, aos Tribunais de Contas Estaduais, aos Tribunais de Contas dos Municípios, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Ministério Público Federal (MPF);

V) **arquivar** o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU."

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) apresentou manifestação na qual defende que, excepcionalmente, os recursos em questão possam ser utilizados para o pagamento da folha normal, ordinária, dos profissionais do magistério quando o ente sofrer frustração de arrecadação (peça 142).

A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) protocolou peça na qual requer o ingresso como parte interessada, questiona a competência do TCU para afastar a

subvinculação, posicionando-se a favor de sua manutenção, e pede a produção de sustentação oral (peças 145 e 149).

A denominada "Frente de Defesa e Valorização da Advocacia e dos Profissionais do Magistério no estado do Maranhão" apresentou arrazoado defendendo a possibilidade de se realizarem pagamentos aos professores com os recursos dos precatórios do Fundef (peças 156 e 161).

O Ministério Público do Maranhão encaminhou a Nota Técnica 25, de 20/9/2018, de lavra do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, na qual se defende a não aplicação da subvinculação de 60% para pagamento da remuneração de profissionais do magistério em relação aos recursos de caráter excepcional (peça 159).

O Município de Itororó/BA requereu o ingresso como interessado e esclarecimentos em relação à medida cautelar concedida nos presentes autos, especialmente quanto à possibilidade de pagamentos de dívidas junto aos profissionais do magistério (peça 163).

O Município de Lagoa Seca/PB descreveu sua situação particular e apresentou diversos questionamentos a esta Corte (peça 166).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) encaminhou documentação descrevendo situação particular do Município de Fortaleza/CE (peças 171-172).

Sindicatos de servidores municipais requereram o ingresso como interessados e defenderam o direito de os profissionais do magistério receberem, no mínimo, 60% dos valores dos precatórios do Fundef (peças 175-176).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação da Secex/Educação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos provenientes dos precatórios relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), especificamente quanto à **subvinculação,** prevista no artigo 22, *caput*, da Lei 11.494/2007, *in verbis*:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

No âmbito do TC 005.506/2017-4, esta Corte proferiu o **Acórdão 1824/2017 – Plenário**, por meio do qual firmou, dentre outros, os seguintes entendimentos, quanto à aplicação dos recursos federais decorrentes da complementação da União ao Fundef e ao Fundeb:

9.2.2. aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras: [...]

9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;

9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;

9.2.4. a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007;

Os artigos 60 do ADCT e 21 da Lei 11.494/2007 estabelecem que os recursos do Fundeb, incluídos os oriundos da complementação da União, **devem ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) para a educação básica pública**, conforme o artigo 70, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional),

provimento já contido no revogado art. 2º, da Lei 9.424/1996 (Lei do Fundef), que continha previsão similar.

Recursos provenientes de precatórios são recursos oriundos de ações judiciais, absolutamente extraordinários e aleatórios. Diferem enormemente dos "recursos anuais". A partir das citadas cláusulas constitucionais e legais, não há margem interpretativa para considerar, no caso tratado, aqueles recursos excepcionais, decorrentes do pagamento a menor da complementação da União, como aptos à livre aplicação em áreas diversas, ou utilizados no pagamento de honorários advocatícios.

Por expressa dicção constitucional e legal, tais recursos são sempre gravados às ações de MDE que lhe deram origem. São, portanto, recursos ontologicamente carimbados, com a finalidade originária de manutenção e desenvolvimento do ensino.

A propósito, por ocasião da prolação do **Acórdão 1962/2017 – Plenário**, em sede de embargos de declaração, opostos contra o Acórdão 1824/2017 – Plenário, esta Corte expressamente reconheceu a existência de omissão, quanto à análise da subvinculação, prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007. Por tal razão, esclareceu aos interessados o seguinte:

9.2.1.2. a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial ***afasta a subvinculação*** *estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007* (grifos meus).

Não bastassem os fundamentos expostos na fundamentação da resposta aos embargos, reproduzi excerto de posicionamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (TC 005.506/2017-4, peça 13), lavrado nestes termos:

21. Não se afigura, pois, coerente que, contrariando a legislação de regência e as metas e estratégias previstas no PNE, ***60% de um montante exorbitante****, que poderia ser destinado à melhoria do sistema de ensino no âmbito de uma determinada municipalidade, seja retido para favorecimento de determinados profissionais, sob pena de incorrer em peremptória desvinculação de uma parcela dos recursos que deveriam ser direcionados à educação. Isto porque a sua destinação aos profissionais do magistério, no caso das verbas de precatórios,* ***configuraria favorecimento pessoal momentâneo, não valorização abrangente e continuada da categoria, fazendo perecer o fundamento utilizado para a subvinculação, de melhoria sustentável nos níveis remuneratórios praticados****.*

22. Nesses termos, considerando-se a finalidade dos preceitos que objetivam a valorização dos profissionais do magistério, as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação e, por fim, o risco iminente de enriquecimento sem causa, em vista dos elevados montantes constantes dos precatórios das ações relacionadas ao FUNDEF, não se afigura plausível, s.m.j., à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a subvinculação dos recursos dos precatórios à "remuneração" dos profissionais do magistério. (Peça 15, p.16) (original sem grifos).

Tal esclarecimento do TCU foi mais uma vez impugnado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP), mediante novo mandado de segurança, impetrado no Supremo Tribunal Federal (MS 35.675/DF), cujo relator, o E. Ministro Luís Roberto Barroso, ao indeferir o pedido liminar, em 15/5/2018, aduziu o seguinte:

16. A probabilidade do direito invocado é esvaziada, principalmente, por conta de dois argumentos. Em primeiro lugar, o art. 22 da Lei nº 11.494/2007 faz expressa menção a ***60% dos "recursos anuais", sendo razoável a interpretação que exclui de seu conteúdo recursos eventuais ou extraordinários****, como seriam os recursos objeto deste mandado de segurança. Em segundo lugar, a previsão legal expressa é de que os recursos sejam utilizados para o pagamento da* ***"remuneração dos professores no magistério", não havendo qualquer previsão para a concessão de abono ou qualquer outro favorecimento pessoal momentâneo, e não valorização abrangente e continuada da categoria****.* (original sem grifos)

Ocorre, entretanto, que antes do final provimento do E. STF, houve pedido de desistência do *mandamus*, por parte do sindicato, o que impediu a conclusão do julgamento, com o desate da pretensão aqui novamente veiculada. Afora o ato de verdadeira chicana processual, a cautelar do STF foi expressa ao tratar do mérito desse mandado de segurança e conclusiva no sentido da impossibilidade da pretensão manifestada pelo sindicato.

Nos exatos termos do artigo 22, da Lei 11.494/2007, a finalidade da subvinculação é direcionar recursos, de forma sustentável e regular, para a criação e implementação de planos de carreira e cumprimento do piso salarial do magistério, estimulando o ingresso e a permanência na carreira, objetivos, aliás, previstos nas metas 17 e 18, do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13.005/2014), *in verbis*:

Meta 17

Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas da Educação Básica, a fim de equiparar o rendimento médio dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º ano da vigência deste PNE.

Meta 18

Assegurar, no prazo de 2 anos, a existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da Educação Básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Na verdade, a realização de pagamento, de uma só vez, de vultosas quantias, aos profissionais do ensino, não representaria valorização abrangente e continuada da categoria, mas apenas momentâneo favorecimento pessoal, desvinculado dos altaneiros objetivos da legislação. A própria valorização do magistério não é fim em si mesmo, mas meio de alcançar melhores níveis educacionais.

Ademais, o recebimento de recursos dos precatórios do Fundef, de natureza extraordinária e eventual, não se subsome ao artigo 22, da Lei 11.494/2007, o qual fixa percentual mínimo de "recursos anuais".

Por essas razões, não há dúvidas que a subvinculação deve ser afastada de tais recurso, como decidido no subitem 9.2.1.2, do Acórdão 1962/2017 – Plenário**.**

II

Conquanto afastada a necessidade de observância da subvinculação de 60%, prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007, levantam-se dúvidas quanto à possibilidade ou não de pagamento em hipóteses, como as seguintes: de profissionais do magistério, em percentual menor ao previsto no dispositivo legal; de passivos (remunerações e encargos previdenciários) e de folha normal e ordinária dos profissionais do magistério, em efetivo exercício na rede pública, nos casos em que haja frustração de receitas municipais, para garantir os pagamentos devidos.

Como se mencionou logo atrás, os recursos do Fundeb são valores gravados com finalidade específica. Pouco importam as dificuldades de gestão de prefeituras, em outras áreas da gestão. Há, todavia, entendimentos conflitantes em alguns órgãos, como tribunais de contas estaduais, Ministério Público, Ministério da Educação. Além disso, sindicatos atuam, em matérias jornalísticas, com o objetivo de obter, judicial ou administrativamente, o rateio dos recursos entre os professores. Em vista do volume de recursos envolvidos e a dificuldade para recuperá-los depois de gastos, **determinei, cautelarmente**, em 27/6/2018 (peça 34), o seguinte:

[...] aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas no presente feito;

Determinei, ainda, fosse realizada a oitiva do Ministério da Educação (MEC) para que se manifestasse "*a respeito da possibilidade da utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamentos de parcelas remuneratórias ordinárias, abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários, além de outras questões que entender pertinentes sobre a matéria tratada nos autos".*

A medida cautelar foi referendada pelo Tribunal por meio do Acórdão 1518/2018 – Plenário (peça 57).

Para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sob o aspecto técnico e à luz

do artigo 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), não há óbices à utilização dos recursos dos precatórios judiciais do Fundef para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais (peça 137). O referido dispositivo estabelece:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas ***realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais*** *de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:*

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; (original sem grifos)

Entretanto, para a autarquia, o pagamento de abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas não se encontra no rol das situações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, previstas no artigo 70 da Lei 9.394/1996. Embora o rol não seja exaustivo o pagamento de quantias dessa natureza, a seu ver, **não contribui, a princípio, para o alcance dos objetivos básicos das instituições educacionais**.

A Procuradoria do FNDE acolhe esse entendimento e conclui que apenas o pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias pode ser realizado por meio dos recursos dos precatórios judiciais do Fundef, excluindo as demais hipóteses (abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas).

A Secex/Educação, em sua derradeira instrução, concorda que os recursos em questão não podem ser utilizados para pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários. Diverge, todavia, quanto à possibilidade de pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias.

III

Acolho o entendimento do FNDE e da unidade instrutiva, quanto à impossibilidade de utilizar os recursos dos precatórios do Fundef, para pagamentos de **abonos, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários**, por razões que passo a declinar:

Além de não estarem tais rubricas previstas no rol de incisos do artigo 70 da Lei 9.394/1996, elas não se amoldam ao *caput* do dispositivo, o qual define as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), como **aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais**. Este, aliás, é o vetor interpretativo para se avaliar a adequação do fato ao inciso I, do artigo 70, da LDB.

A própria Lei 9.394/1996 lista despesas que não considera de MDE, como o pagamento de docentes, quando em desvio de função, ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 71), o que evidencia a intenção do legislador de considerar como despesa de MDE apenas os pagamentos realizados a profissionais no efetivo exercício de atividade de ensino e, consequentemente, contribuindo para a consecução dos objetivos das instituições educacionais.

Nesse sentido, por não contribuir para o alcance dos objetivos das instituições educacionais e, assim, não poder ser considerada despesa de MDE, **não é cabível o pagamento de dívidas trabalhistas ou previdenciárias com recursos dos precatórios do Fundef**, ainda que originadas na falta de pagamentos salariais de profissionais que estiveram no exercício de atividade de ensino no passado – o que seria apenas uma das hipótese para o surgimento de passivos trabalhistas ou previdenciários do ente federado. O pagamento de tais obrigações, cuja relevância não está em discussão, deve ser feito com recursos de outras fontes que não o Fundef/Fundeb.

A utilização dos recursos dos precatórios do Fundef, de natureza extraordinária, para **pagamento de abonos, rateios** ou outras denominações de mesma natureza, não deveria ter sido sequer discutida, por absoluta incompatibilidade com o interesse público e com as leis do Fundef, do Fundeb, de Diretrizes e Bases da Educação e do PNE.

Ademais, tais pagamentos não contribuem, de forma sustentável, para a valorização do magistério, tampouco para o atingimento dos objetivos das instituições de ensino, representando, apenas, o favorecimento pessoal momentâneo dos profissionais em detrimento do precário ensino básico público brasileiro, bem evidenciado por ocasião da apreciação do TC 034.984/2017-8, acompanhamento do PNE 2014-2024 (Acórdão 2353/2018 – Plenário).

O FNDE retratou que, de forma excepcional, ocorrem pagamentos de abonos ou rateios com recursos **ordinários** do Fundeb, quando há "sobras" nos **recursos anuais** do fundo e, simultaneamente, não se alcança o mínimo de 60%, previsto no artigo 22, da Lei 11.494/2007.

Segundo a autarquia, essa ocorrência sinaliza a necessidade de revisão ou atualização dos planos de carreira dos profissionais do magistério, para que se absorvam, sem sobras, os 60%, sem a necessidade de pagamento de abonos.

Esses especiais rateios, promovidos com recursos **ordinários** do Fundeb, visando ao atingimento do limite mínimo de 60%, embora não sejam desejáveis, podendo indicar até mesmo número insuficiente de profissionais contratados, tem natureza mais duradoura e estável, com potencial de valorização dos profissionais do magistério.

Distinto deve ser o tratamento aos recursos extraordinários dos precatórios do Fundef, os quais, como já decidido, não estão sujeitos à subvinculação prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007.

IV

Diversamente do FNDE, a Secex/Educação defende a impossibilidade de utilização dos recursos em questão para **pagamento de remuneração ordinária dos profissionais do magistério**. Isso ocorre pelas seguintes razões:

a) os gastos com remuneração dos profissionais do magistério devem observar os artigos 15, 16 e 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) risco de desrespeito ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos quando os recursos extraordinários se esvaírem;

c) as despesas ordinárias, como salários e encargos sociais, devem ser suportadas por receitas também ordinárias. Não se deve utilizar recursos episódicos para pagamento de despesas perenes e contínuas;

d) possibilidade de aumento das sobras (rateios) relativas a recursos ordinários do Fundeb;

e) os municípios podem utilizar recursos ordinários do Fundeb para aumento do pagamento dos profissionais do magistério e recursos extraordinários para as outras despesas de MDE que antes seriam pagas com os recursos ordinários;

Os referidos artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõem sobre a necessidade de avaliação do impacto orçamentário-financeiro da expansão de ações governamentais e do aumento da despesa com pessoal, de sua compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O recebimento de recursos advindos dos precatórios do Fundef, de caráter excepcional e eventual, **não pode suportar aumento de remuneração ordinária** dos profissionais do magistério, em que pese o disposto no artigo 70, inciso I, da LDB.

O ingresso de substancial montante de recursos aos cofres municipais pode deixar o prefeito tentado a aumentar os valores do plano de carreira de seus professores, com a melhor das intenções. Entretanto, com o esvaimento desse montante, de caráter nitidamente excepcional, é provável que o município não tenha caixa para o pagamento dos salários incrementados por ocasião do ingresso dos recursos excepcionais, sendo impossibilitado de reduzi-los em razão do princípio constitucional da irredutibilidade dos vencimentos.

E tais aumentos apenas podem ser respaldados por receitas ordinárias, contínuas, em observância à responsabilidade na gestão fiscal (artigo 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000).

Os recursos advindos dos precatórios do Fundef **não devem ser utilizados para pagamento de remunerações atuais**, previstas em planos de cargo dos profissionais do magistério, por duas razões:

A primeira decorre do raciocínio anterior. Como as despesas ordinárias e contínuas devem ser suportadas por receitas de natureza ordinária e contínua, o pagamento da remuneração ordinária dos profissionais com recursos extraordinários tende a redirecionar os recursos antes destinados a essa finalidade a outros gastos, criando os mesmos riscos acima aventados.

A segunda, considerando a indesejável ocorrência de rateios dos recursos ordinários do Fundeb ao término dos exercícios - em razão das "sobras" e do não atingimento do mínimo de 60% - a

destinação dos recursos extraordinários ao pagamento da remuneração ordinária dos profissionais do magistério aumentaria artificialmente as "sobras" dos recursos ordinários recebidos naquele período, permitindo o rateio de aproximadamente 60% dos recursos ordinários recebidos, com base no artigo 22, da Lei 11.494/2007, em evidente burla ao que já se discorreu quanto à vedação de pagamento de abonos e rateios com os recursos extraordinários provenientes dos precatórios do Fundef.

Diga-se, aliás, que esse rateio, propiciado por recursos **extraordinários,** não acarretaria a valorização do magistério, não seria realizado com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, tampouco seria compatível com as metas do PNE, ou com o interesse público.

Quanto à possibilidade de frustração de receitas do ente federado, como bem observado pela unidade instrutiva, a utilização dos recursos dos precatórios do Fundef, nos demais casos previstos no artigo 70 da LDB, tende a aumentar a disponibilidade de recursos ordinários do Fundeb, antes direcionados a essas despesas, para a finalidade do inciso I, do referido artigo.

Por conseguinte, o artigo 70, I, da LDB, que autoriza a execução de despesas do Fundeb com remuneração de profissionais da educação, e o artigo 22 da Lei do Fundeb, o qual prevê a subvinculação de recursos para pagamento de profissionais do magistério, dizem respeito aos recursos ordinários do Fundeb, não devendo justificar e abranger a aplicação de recursos extraordinários de precatórios.

Excepcionalidades deverão ser analisadas caso a caso, à luz dos fundamentos adotados na presente deliberação.

V

Fixadas essas premissas, cabe aos gestores estaduais e municipais dar a melhor destinação a tais recursos extraordinários dos precatórios do Fundef, à luz do artigo 70 da LDB, excluindo a possibilidade de pagamento de remuneração a profissionais da educação.

Para tanto, devem elaborar plano de aplicação dos recursos, compatíveis com o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), com os objetivos básicos das instituições educacionais (artigo 70, *caput*, da Lei 9.394/1996), e os respectivos planos estaduais e municipais de educação.

Obviamente, como bem destacado pela Secex/Educação, tais recursos, de grande materialidade, que podem ser creditados até mesmo no último mês do ano, não estão sujeitos ao limite temporal previsto no artigo 21, *caput*, da Lei do Fundeb:

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, ***serão utilizados*** *pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios,* ***no exercício financeiro em que lhes forem creditados****, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* (original sem grifos)

Assim, o plano de aplicação pode envolver mais de um exercício, cabendo ao gestor planejar a forma mais adequada de utilizar os recursos, visando ao alcance dos melhores resultados para a educação do ente.

A Secex/Educação propõe seja expedida recomendação aos municípios beneficiários dos precatórios para que submetam o plano de aplicação dos recursos aos conselhos previstos no artigo 24, da Lei do Fundeb. Acolho a proposta. Diante de dúvidas quanto à efetividade da atuação desses conselhos em algumas localidades, acrescento a necessidade de o plano ter a mais ampla divulgação, à luz do princípio constitucional da publicidade, devendo dele ter ciência, ao menos, os membros do Poder Legislativo local, o tribunal de contas estadual respectivo e a comunidade diretamente envolvida – diretores das escolas, professores, estudantes e pais dos estudantes – em linguagem clara, com informações precisas e os valores envolvidos em cada ação/despesa planejada.

Concordo, também, com a proposta da unidade técnica, no sentido de expedir determinação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao Ministério da Educação, com base no artigo 30 da Lei 11.494/2007, para que, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, divulguem o teor da presente deliberação aos estados e municípios que fazem jus a recurso, proveniente da diferença no

cálculo da complementação, devida pela União, no âmbito do Fundef, referente aos exercícios de 1998 a 2006, e aos Conselhos do Fundeb dessas localidades.

VI

Consoante o relatório precedente, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a "Frente de Defesa e Valorização da Advocacia e dos Profissionais do Magistério no Estado do Maranhão", o Ministério Público do Maranhão, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) e o Município de Itororó/BA apresentaram manifestações, explanando seus pontos de vista em relação às questões discutidas nestes autos.

Em que pese não terem sido retratadas uma a uma, foram consideradas na formação do juízo de mérito da presente representação.

A CNTE e o Município de Itororó/BA requereram habilitação como partes interessadas. Por não terem demonstrado razão legítima para intervir no processo, indefiro os aludidos pedidos, nos termos do artigo 146 do Regimento Interno/TCU.

Como a CNTE não foi reconhecida como parte, deve ser indeferido seu pedido para produzir sustentação oral, com base no artigo 168 do Regimento Interno/TCU.

As dúvidas suscitadas pelo Município de Itororó/BA quanto ao cumprimento da medida cautelar anteriormente concedida, sobretudo em relação à possibilidade de pagamento de atrasados, embora não tenham sido tradadas de forma particularizada, estão presentes nos fundamentos desta deliberação.

O Município de Lagoa Seca/PB descreveu sua situação particular, reportando a homologação judicial de acordo, e apresentou diversos questionamentos dela decorrentes (peça 166).

Considerando que o ente não é parte nem legitimado a apresentar consulta ao TCU (artigo 264, do RITCU), tampouco esta pode versar sobre caso concreto (artigo 265, do RITCU), estando em execução auditoria coordenada nos municípios de diversos estados, incluindo a Paraíba, para avaliar, dentre outras questões, se houve o pagamento aos profissionais da educação com os recursos dos precatórios do Fundef (TC 018.130/2018-6), deve ser extraída cópia da peça apresentada pelo ente para ser juntada ao processo de auditoria.

Também deve ser extraída cópia da peça 171, relativa ao Município de Fortaleza/CE, para ser juntada ao TC 018.130/2018-6.

Por fim, após a inclusão do presente processo em pauta, sindicatos de servidores municipais requereram o ingresso como interessados e defenderam o direito de os profissionais do magistério receberem, no mínimo, 60% dos valores dos precatórios do Fundef (peças 175-176).

Por defenderem interesses eminentemente privados e não terem demonstrado razão legítima para intervir no processo, indefiro o pedido dos sindicatos de ingresso como partes, com base no artigo 146, do Regimento Interno/TCU.

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

TC-020.079/2018-4.
Natureza: Representação.
Órgão: Ministério da Educação.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de representação em que se discute a aplicação dos recursos provenientes de precatórios relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

2. A propósito, o eminente relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, defende em seu voto que esta Corte firme entendimento no sentido de que as transferências realizadas pela União, em cumprimento a decisões judiciais, a título de complementação do Fundef:

a) não estão submetidas à subvinculação de 60%, prevista no art. 22 da Lei 11.494/2007;

b) não podem ser utilizadas para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação; e

c) não estão sujeitas ao limite temporal previsto no art. 21 da Lei 11.494/2007.

3. Quanto ao primeiro ponto, creio que a questão foi muito bem colocada pelo Ministro Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, quando, no âmbito do MS 35.675, observou que "*o art. 22 da Lei 11.494/2007 faz expressa menção a 60% dos 'recursos anuais', sendo razoável a interpretação que exclui de seu conteúdo recursos eventuais ou extraordinários*", caso dos recursos tratados neste processo.

4. Também não tenho dúvida quanto à não incidência do limite temporal estabelecido no art. 21 da Lei, exatamente pela excepcionalidade e pela expressão dos repasses de que aqui se cuida.

5. No que tange às vedações na aplicação dos recursos, acredito que seu rateio entre os profissionais do ensino, ativos e inativos, viola o regime estatutário administrativo. As vantagens previstas nesse regime se limitam àquelas de natureza remuneratória (vencimentos, gratificações, adicionais) ou indenizatória (moradia, alimentação). Todas elas pressupõem um substrato fático, inexistente na espécie. Não há espaço para conceder fortuitamente parcelas de caráter extraordinário.

6. Numa tal hipótese, em última análise, restariam violados os princípios da moralidade e da impessoalidade.

7. De qualquer modo, nos termos do art. 26, inciso III, da Lei 11.494/2007, o TCU tem competência para controlar a aplicação dos recursos do Fundo, mormente a complementação da União, e, consoante afirma o eminente relator, sua finalidade é a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

8. Alio-me, pois, às conclusões do Ministro Walton Alencar no sentido de que não é possível conceder abonos genéricos aos professores.

9. Sem embargo, tenho por lícitos eventuais pagamentos de passivos trabalhistas ou previdenciários, já constituídos em processos judiciais.

10. De fato, tais passivos, associados aos profissionais de ensino, constituem, em princípio, despesas havidas no passado precisamente com a manutenção da educação. Aliás, os recursos aqui tratados são repasses que também deveriam ter sido realizados no passado; repasses cuja falta, possivelmente, contribuiu para as dificuldades financeiras que ocasionaram essas dívidas.

11. Com essas considerações, que apresento a título de sugestão ao eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, adianto minha concordância com a posição que ao final vier a ser manifestada por Sua Excelência.

ACÓRDÃO Nº 2866/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.079/2018-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esta representação da Secex/Educação acerca de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos provenientes dos precatórios relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), especificamente quanto à subvinculação prevista no artigo 22, *caput*, da Lei 11.494/2007;

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

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

9.2. firmar entendimento, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente que:

9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017 – Plenário**, não** podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação;

9.2.2. podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que se estenda por mais de um exercício financeiro, não estando sujeita ao limite temporal previsto no artigo 21, *caput*, da Lei 11.494/2007;

9.3. determinar, com base no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério da Educação, que, com fundamento no artigo 30 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, divulguem o teor da presente deliberação aos estados e municípios que fazem jus a recurso proveniente da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente aos exercícios de 1998 a 2006, e aos Conselhos do Fundeb dessas localidades;

9.4. recomendar**,** com base no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU:

9.4.1. aos entes federados beneficiários dos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, que, **previamente à utilização desses valores**:

9.4.1.1. elaborem plano de aplicação dos recursos compatível com as diretrizes desta deliberação, com o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), com os objetivos básicos das instituições educacionais (artigo 70, *caput*, da Lei 9.394/1996), e com os respectivos planos estaduais e municiais de educação, em linguagem clara, com informações precisas e os valores envolvidos em cada ação/despesa planejada;

9.4.1.2. deem a mais ampla divulgação do plano de aplicação dos recursos, à luz do princípio constitucional da publicidade, devendo dele ter comprovada ciência, ao menos, o respectivo conselho do Fundeb (previsto no artigo 24 da Lei 11.494/2007), os membros do Poder Legislativo local, o tribunal de contas estadual respectivo e a comunidade diretamente envolvida – diretores das escolas, professores, estudantes e pais dos estudantes;

9.4.2. aos Conselhos do Fundeb, previstos no artigo 24 da Lei 11.494/2007, que acompanhem a elaboração e a execução dos "planos de aplicação" dos respectivos estados e municípios, indicados no subitem 9.4.1;

9.5. indeferir o pedido da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) para ser habilitada como parte interessada e, por conseguinte, para produzir sustentação oral, em razão de não ter demonstrado razão legítima para intervir no processo;

9.6. indeferir o pedido do Município de Itororó para ser habilitado como parte interessada, por também não ter demonstrado razão legítima para intervir;

9.7. indeferir o pedido dos sindicatos de servidores municipais à peças 175 para serem habilitados como partes, por não terem demonstrado razão legítima para intervir;

9.8. determinar à Secex/Educação que extraia cópias das peças 166 e 171 destes autos para serem juntadas ao TC 018.130/2018-6;

9.9. dar ciência desta deliberação aos tribunais de contas estaduais, aos tribunais de contas dos municípios, e aos ministérios públicos estaduais relacionados aos entes federados beneficiários desses recursos, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), ao Ministério Público Federal, à Confederação Nacional dos Municípios (CNM), à "Frente de Defesa e Valorização da Advocacia e dos Profissionais do Magistério no estado do Maranhão", à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), ao Município de Itororó/BA, ao Município de Lagoa Seca/PB e aos sindicatos de servidores municipais que protocolaram a peça 175;

9.10. arquivar o presente processo, com fundamento no artigo 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2866-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 010.546/2009-4 [Apensos: TC 026.754/2014-2, TC 007.331/2016-9, TC 006.201/2010-5, TC 032.128/2011-8]

Natureza: Pedido de Reexame em Monitoramento em Relatório de Levantamento

Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsáveis: ABB Ltda. (61.074.829/0001-23); Ademar Kiyoshi Itakussu (327.068.049-04); Agnello Aparecido Simões de Almeida (211.185.409-30); Alexandre do Vale Siqueira (850.967.927-49); Antonio Lourival Marques de Oliveira (087.440.077-52); Armando Silva Almeida (025.537.848-30); Asley Monteiro de Barros (601.533.507-68); Azevedo & Travassos Engenharia Ltda. (57.259.392/0001-25); Bueno Engenharia e Construção Ltda. (76.736.123/0001-57); Camargo Corrêa Equipamentos e Sistemas S.A. (78.230.182/0001-84); Carlos Roberto Ertel (528.731.960-68); CBC Industrias Pesadas S/A (60.501.707/0001-03); Cegelec (04.534.692/0001-09); Chicago Engenharia Construções e Comércio Ltda. (01.029.312/0001-90); Cid Mello Maciel (316.744.299-91); Clarice Regina Czarnik Coelho Martins (916.571.999-91); Cláudio Roberto Lima do Rego (069.946.087-51); Clóvis de Almeida Júnior (462.651.809-59); Conenge S/C Construções e Engenharia Ltda. (75.554.030/0001-49); Confab Industrial S/A (60.882.628/0013-23); Confab Montagens Ltda. (47.376.454/0001-25); Consórcio ABB / Cegelec / MHA (08.872.353/0001-93); Consórcio Camargo Correa, WEG e Senior (08.931.202/0001-69); Consórcio CBC-MIP (10.680.461/0001-06); Consórcio Conenge-SC / Elco (08.896.310/0001-48); Consórcio Skanska - Engevix (08.745.722/0001-87); Construtora Norberto Odebrecht S/A (15.102.288/0001-82); Construtora OAS Ltda. (14.310.577/0044-44); Construtora Passarelli Ltda. (60.625.829/0013-45); Construções e Comércio Camargo Correa S/A (61.522.512/0001-02); Consórcio Conpar (08.968.718/0001-88); Consórcio Interpar (10.217.884/0001-94); Consórcio Montcalm / Slovenské Enegetické Strojárne-SES (08.337.197/0001-60); Consórcio Passarelli/GEL (10.544.171/0001-35); Consórcio VWSB / Enfil (10.342.712/0001-42); Contreras Engenharia e Construções Ltda. (02.463.777/0001-18); César

Arantes Sobral (941.593.008-04); David Eduardo Bastos de Sousa (695.495.163-34); Denise Barros Souto (831.187.137-04); Edgar Yoshio Kuwabara (026.677.999-92); Eduardo Luiz Silvério Guardalbem (305.507.748-23); Elco Engenharia de Obras Ltda. (77.521.375/0001-21); Emerson de Souza Telles (016.628.189-12); Enfil S/A Controle Ambiental (00.286.550/0001-19); Estefano Lapkouski Neto (402.175.409-10); Fabio de Moura Villela (139.024.608-65); Fabrício dos Santos Benazzi (079.240.337-18); Fernando Almeida Biato (329.803.107-00); Francisco Fernandes Filho (238.517.329-87); George Wilson Melco (058.933.139-68); Gerson Baggio (872.684.429-04); Goetze Lobato Engenharia Ltda. (89.952.709/0001-09); Grazziella Muziol Morosko Granemann (036.720.149-66); Guilherme Saber de Assis (052.582.666-13); Ilson Paulo Castelo de Barros (157.631.459-68); Ivan Ilia Baltoski (316.700.839-34); James Hahnemann (316.368.029-15); Jaraguá Eng. e Inst. Industriais S/A (05.573.358/0001-27); Jefferson de Alencar Ponciano Ramos (679.189.569-15); Jorge Assis da Cruz (567.516.137-68); José Airton de Oliveira (140.873.164-91); José Filipe Silveira (007.115.906-13); José Francisco Martins (073.705.658-40); José Paulo Assis (167.249.849-04); José Ricardo Ribeiro da Silva (875.072.859-87); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); João Bosco Santini Pereira (178.696.927-00); João Carlos Loss (451.520.807-10); Júlio Hedilberto Ludwig Júnior (321.095.559-04); Luis Alberto Spagnolo (135.230.316-72); Luis Antônio Scavazza (275.502.739-87); Luiz Alberto Martins de Miranda (066.109.288-78); Luiz Alberto de Olivera Miranda (829.574.369-49); Marcello Lima Galvão (027.774.849-61); Marcelo Joecil da Rosa (809.526.239-00); Marco Tullio Jennings (069.177.677-60); Maria Carmela Nadai de Almeida (013.649.267-33); Maria Emilia Guimarães Lovato (508.894.199-49); Maurício de Freitas Costa (092.078.997-87); Mendes Junior Trading e Engenharia S/A (05.489.245/0001-48); MHA Engenharia Ltda. (47.283.189/0001-30); MIP Engenharia S/A (33.193.996/0001-58); MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (31.876.709/0001-89); Mário Márcio Castrillon de Aquino (370.752.177-04); Nayef Jamil El Borni Zeina (636.489.707-04); Nilson Ferreira Duarte (830.947.416-49); Normatel Engenharia Ltda. (05.353.545/0001-03); Paulo César Messina Fragoso (793.783.741-15); Paulo Ruiz (817.259.908-06); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Petrobras S/A (30.012.447/0001-41); Reginaldo Miras Bueno (450.730.909-34); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Reynaldo do Nascimento Pereira (371.834.357-68); Ricardo Zorron Cavalcanti (476.831.207-15); Rodrigo Avelino Mesquita dos Santos (274.450.878-00); Rodrigo Ricetti Cochoa (036.430.629-74); Rogério Ferreira de Araújo (019.816.374-60); Rogério Ferreira de Araújo (911.672.567-00); Rosa Akie Stankewitz (232.208.569-34); Rosecléa Kasczeszen (428.344.149-04); Sandoval Dias Aragão (229.203.586-34); Silvio Linhares Filho (677.534.189-04); SOG - Óleo e Gás S/A (07.639.071/0001-88); Sérgio de Araújo Costa (174.345.217-91); Sérgio dos Santos Arantes (335.417.367-04); Sênior Engenharia e Serviços Ltda. (64.239.437/0001-65); Tadeu Elieser Bezerra Freitas (054.788.547-43); Tarcisio Secioso de Sá (692.773.207-10); Tarcisio Taraszkiewicz (491.680.619-00); UTC Engenharia S/A (44.023.661/0027-47); V.W.S. Brasil Ltda. - Veólia (96.591.128/0001-46); Vinicius Felipe May (253.795.258-81); Vinicius de Souza Melo (981.965.614-15); Waldemir Correa Terra Júnior (081.645.407-81); Weg Equipamentos Elétricos S/A (07.175.725/0014-84); Willians Marlon de Jesus (296.110.588-96).

Interessados: Congresso Nacional (vinculador); João Francisco Bezerra de Carvalho (368.672.333-68).

Representação legal: Marcelo Reinecken de Araújo (14.874/OAB-DF) e outros, representando Goetze Lobato Engenharia Ltda.; Fernando Lichtnow Nees (17.086/OAB-SC) e outros, representando Weg Equipamentos Elétricos S/A; Thalles Andrade Leite (50.403/OAB-DF) e outros, representando Consórcio VWSB / Enfil; Carlos Roberto de Siqueira Castro (20.015/OAB-DF) e outros, representando Fernando Almeida Biato, Sérgio dos Santos Arantes, Fernando Almeida Biato, José Paulo Assis, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Petrobras S/A; Leonardo Chevrand de Miranda e Silva (103506/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Karine Farias Castro (14210/OAB-CE) e outros, representando Normatel Engenharia Ltda.; Maria Elizabeth Martins da Costa (32434/OAB-MG), representando Mendes Junior Trading e Engenharia S/A; Marina Hermeto

Correa (75.173/OAB-MG) e outros, representando Construtora Norberto Odebrecht S A; Pedro Henrique Favilla Duarte (151.060/OAB-RJ) e outros, representando Contreras Engenharia e Construções Ltda.; Adriano Daleffe (20619/OAB-PR) e outros, representando MHA Engenharia Ltda., Cegelec, ABB Ltda. e Consórcio ABB / Cegelec / MHA; Wanderson Silva de Menezes (24199/OAB-DF) e outros, representando SOG - Óleo e Gás S/A; Maria Angela Hebisz Catani (131763/OAB-SP) e outros, representando Azevedo & Travassos Engenharia Ltda.; Thiago Senna Leônidas Gomes (34269/OAB-DF) e outros, representando Consórcio Passarelli / GEL.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. FISCOBRAS 2009. OBRAS DE MODERNIZAÇÃO DA REFINARIA PRESIDENTE GETÚLIO VARGAS (REPAR). MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES CONTIDAS NO ACÓRDÃO 2.163/2015-PLENÁRIO E NO ACÓRDÃO 2.543/2015-PLENÁRIO. AUDIÊNCIA DO EX-PRESIDENTE DA PETROBRAS. ATENDIMENTO INTEMPESTIVO E INCOMPLETO À DILIGÊNCIA DO RELATOR, SEM JUSTIFICATIVA ADEQUADA. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução peça 321, cujas conclusões foram acolhidas de modo uniforme no âmbito da Serur.

"1. Trata-se de Pedido de Reexame (peça 299) interposto pelo Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, contra o Acórdão 2863/2016 – TCU – Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro-substituto André Luís de Carvalho (peça 285).

1.1 No que se refere ao deslinde do recurso, a deliberação recorrida apresentou o seguinte teor:

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

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, como ex-presidente da PETROBRAS S.A., em resposta à audiência determinada pelo item 9.2.7 do Acórdão 2.163/2015-TCU-Plenário, para aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 268, inciso IV, do RITCU no valor de R$ 27.410,42 (vinte e sete mil, quatrocentos e dez reais e quarenta e dois centavos), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor; [...]

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida constante deste Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações; [...].

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos sobre monitoramento dos comandos contidos nos Acórdãos 2163/2015 (peça 173) e 2543/2015 (peça 228) proferidos pelo Plenário do TCU na apreciação do levantamento promovido pela Secex/PR, no âmbito do Fiscobras/2009, sobre as obras de modernização e adequação do sistema de produção da Refinaria Presidente Getúlio Vargas – Repar.

2.1. Em 09/09/2009, o Exmo. Ministro-Relator Valmir Campelo subscreveu despacho solicitando, na alínea 'a', a cópia dos orçamentos detalhados adotados para todos os contratos objetos desta fiscalização nos seguintes termos (peça 2, p. 81):

'a) com base no art. 11 da Lei n° 8.443/92, fixar o prazo de 15 (quinze) dias à Petróleo Brasileiro S/A para que apresente ao Tribunal, em meio magnético (formato Excel, extensão .xls) cópia dos orçamentos detalhados adotados para todos os contratos objeto da fiscalização levada a efeito neste processo, fundamentados em quantitativos dos serviços e fornecimentos, com os respectivos preços unitários e composição de custos, contemplando todo o detalhamento do BDI e dos encargos sociais, acompanhados das referências dos valores adotados e da memória de cálculo dos quantitativos de equipamentos, mão-de-obra e insumos, inclusive com os coeficientes de produtividades considerados;'

2.2. O Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo foi notificado do aludido despacho, por meio do

Ofício 821/2009-TCU/Secex-PR, de 05/10/2009 (peça 2, p. 83-84, c/ A.R. a peça 2, p. 105).

2.3. Frente à expedição do referido despacho, a PETROBRAS opôs embargos de declaração (p. 2-8, peça 19), com vistas a questionar a solicitação de documentos em formato Excel. Os citados embargos não foram conhecidos pelo TCU, cf. Acórdão 2712/2009 – Plenário, proferido em 18/11/2009 (peça 2, p. 102-103).

2.4. Uma vez que a documentação requisitada não foi apresentada, a Secex/PR reiterou, por meio do Ofício 043/2010-TCU/Secex-PR, de 21/01/2010 (peça 2, p. 159) a solicitação para o encaminhamento dos documentos contida no Ofício 821/2009-TCU/Secex-PR, reiterando que o não-atendimento à diligência, no prazo fixado, sem causa justificada, sujeitaria o responsável à multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

2.5. Ante a resistência de se promover o cumprimento da aludida diligência, foram realizadas reuniões, em 22/03/2010 e 15/04/2010, entre técnicos da PETROBRAS e auditores federais do TCU para discutir, em particular, a questão do sigilo e os demais obstáculos suscitados pela empresa para a apresentação da documentação inerente às obras da Repar e, ainda, da Refinaria Abreu Lima (Rnest), do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e do Terminal Aquaviário em Barra do Riacho/ES (v. g.: atas a Peça 270, p. 5-6).

2.6. Apenas em junho de 2010, já durante a condução do Fiscobras 2010, os documentos referentes aos contratos vinculados às obras da Repar foram apresentados pela PETROBRAS, em atendimento ao despacho do Ministro Valmir Campelo.

2.7. Nesse sentido, a SeinfraPetróleo – então Unidade técnica responsável pela apreciação do feito – havia proposto que a determinação contida na alínea 'a' do despacho do emérito Ministro-Relator Valmir Campelo, no sentido de que a PETROBRAS apresentasse ao TCU a cópia dos orçamentos detalhados adotados para todos os contratos objetos da correspondente fiscalização deveria ser considerada prejudicada (peça 155).

415. Ademais, vale registrar que, na auditoria realizada na própria Repar, no âmbito do Fiscobras 2010, a equipe logrou êxito em obter as estimativas de custos elaboradas pela PETROBRAS, que foram utilizadas para balizar suas licitações, de forma que, no deslinde dos dezenove processos apartados, que trataram ou tratam do sobrepreço inicialmente apontado em cada um dos contratos, houve registro com o seguinte teor (a exemplo do TC 021.477/2009-3, peça 3, p. 39):

38. Contudo, na intenção de se aprofundar a análise dessa irregularidade (sobrepreço), e de forma a agregar um conservadorismo, em favor dos gestores, será adotado o seguinte procedimento: (i) análise da DFP; (ii) caso persistam os indícios de sobrepreço, será também efetuada análise da Estimativa de Custos da PETROBRAS, com base em uma amostra ampliada de itens viabilizada pelo seu maior detalhamento.'

416. Assim, pode-se afirmar que foram apresentados os dois documentos orçamentários que figuraram entre os documentos exigidos nas licitações da PETROBRAS: as estimativas de custos e os DFP contratuais. Os primeiros elaborados pela própria Companhia; e os segundos apresentados pelos licitantes vencedores dos certames. Ainda que – consoante repetidamente arguido nesta instrução – tais documentos não possuam o detalhamento que se considera exigível por força da Lei 8.666/1993 e LDO, tentativas de aumento da amostra nas análises de adequação de preços em contratos da Estatal têm se mostrado infrutíferas pela falta de referenciais de preço, a exemplo dos bens 'tagueados'.

422. Portanto, seguindo os mesmos entendimentos, não se mostra oportuna nem útil a tentativa de, hoje, exigir-se um maior detalhamento das estimativas ou propostas apresentadas nas contratações sob análise, ocorridas em 2007 e 2008, de forma que será proposto entendimento a ser carreado ao Pleno de se considerar prejudicada a determinação a esse respeito, exarada em Despacho do então Relator.'

2.8. O Tribunal divergiu de referida proposta e, considerando que o Sr. José Sérgio Gabrielli não havia, até aquela data, sido demandado a apresentar justificativa com relação à demora de cerca de 8 meses para fornecer a documentação solicitada, determinou a audiência do gestor. Assim, na Sessão do Plenário de 26/8/2015, o Acórdão 2163/2015 foi prolatado pelo TCU, que, no que se refere ao deslinde da questão, divergiu da proposta da SeinfraPetróleo e apresentou os seguintes termos:

'[...] 9.2. realizar a audiência de todos os gestores então responsáveis pela PETROBRAS para que, com base no art. 250 do RITCU, apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência da deliberação, esclarecimentos relativos aos seguintes pontos: [...]

9.2.7. não atendimento à determinação constante da alínea 'a' do despacho do emérito Ministro-Relator Valmir Campelo (Peça nº 2, p. 81) para que a PETROBRAS apresentasse ao TCU cópia dos orçamentos detalhados adotados para todos os contratos objetos da fiscalização; [...]'.

2.9. No que tange à audiência, o responsável foi comunicado por meio do Ofício 0343/2015-TCU/SeinfraPetróleo (peça 201, c/ A.R. a peça 212). Suas razões de justificativa, após opor embargos de declaração (negados pelo Acórdão 2543/2015-TCU-Plenário), foram acostadas a peças 263 e 270.

2.10. O monitoramento das medidas determinadas pelo Acórdão 2163/2015-Plenário e pelo Acórdão 2543/2015-Plenário ficou a cargo da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações) a qual se manifestou pelo arquivamento dos presentes autos (peça 275), nos seguintes termos:

11. Em sua manifestação, subscrita pelos representantes legais, o José Sérgio Gabrielli de Azevedo expõe que os arquivos, em formato editável, referentes aos dezenove contratos da Repar, foram apresentados ao TCU em meados de 2010. Para comprovar exibe duas atas de reuniões (peça 270) ocorridas entre representantes do TCU e da PETROBRAS, respectivamente em março e abril de 2010, cuidando das tratativas para entrega dos documentos requisitados. Apresenta ainda notícia veiculada pelo portal eletrônico desta Corte de Contas, em junho do mesmo ano, informando sua visita ao Ministro Ubiratan Aguiar, com o fito de entregar planilhas em formato Excel referentes às obras da Refinaria Abreu e Lima. Assevera então que, a partir desse momento, a PETROBRAS teria passado a entregar sistematicamente as planilhas no aludido formato.

12. Prosseguindo, o responsável coloca que, muito embora não tenha sido possível localizar o recibo de entrega dos arquivos eletrônicos nos autos, pode-se concluir que foram apresentados, conforme trechos transcritos do relatório de auditoria datado de 15/2/2011. Ademais, considera como prova da disponibilização dos documentos o próprio fato de a equipe ter conseguido realizar as análises sobre os contratos, possível somente com acesso aos arquivos eletrônicos. Por fim, arremata que, tendo em vista seu afastamento da PETROBRAS, tornar-se-ia muito difícil buscar e disponibilizar a documentação requisitada ou mesmo reenviá-la. Conclui solicitando que sua conduta seja julgada suficiente e regular ou, caso contrário, que seja concedido prazo adicional para complementação de razões de justificativa ou apresentação de documentação complementar.

13. Consultando o TC 021.477/2009-3, apartado dos presentes autos para aprofundar os trabalhos relativos ao Contrato IERP 098, pode-se constatar que, à peça 3, p. 28, foi acostado requerimento, datado de 9/6/2010, em que o representante legal da PETROBRAS solicita a juntada de planilhas em formato Excel solicitadas por meio do Ofício 981/2009-TCU/SECEX-PR. Tais documentos seriam extraídos da mídia apresentada na ocasião, procedimento de segurança adotado para resguardar o sigilo das informações, conforme termos da reunião havida em 15/4/2010, o que de fato é possível concluir do item 7 da ata apresentada pelo responsável.

14. Aparentemente a referência ao Ofício 981 parece estar incorreta, pois tal documento se trata de comunicação de audiência de Sérgio dos Santos Arantes (peça 2, p. 107-108, TC 021.477/2009-3), igualmente determinada pelo despacho do Ministro Valmir Campelo, que solicitou as planilhas em formato eletrônico. No entanto, não prejudica a constatação de que assiste razão ao defendente quando afirma que a instrução elaborada em 2011, acostada à peça 3, p. 29-53, TC 021.477/2009-3, seria prova da disponibilização dos documentos. Conforme se verifica de seu exame, em conjunto com o requerimento citado no parágrafo anterior, as planilhas solicitadas em 2009 teriam sido entregues em 2010, durante auditoria no empreendimento, o que possibilitou análise de sobrepreço dos contratos da Repar. Para aclarar o assunto, transcreve-se na íntegra o trecho que aborda o assunto:

'III - Novos Elementos — Fiscobras 2010

22. No âmbito do Fiscobras 2010 foram coletados novos elementos destinados a auxiliarem a instrução dos processos de 2009. A auditoria teve por objetivo principal analisar os contratos que tiveram recomendação de paralisação no Fiscobras 2009. Com efeito, o foco da fiscalização foi a análise dos indícios de sobrepreço. Nada obstante, dados e informações sobre os contratos, assim como sobre os procedimentos licitatórios relacionados aos dezenove contratos, foram colhidos.

23. O resultado dessa empreitada foi a obtenção, para os dezenove contratos: das <u>estimativas de custo da PETROBRAS</u>; de esclarecimentos a respeito dos DFPs das contratadas; dos cronogramas físico-financeiros; dos critérios adotados para seleção das empresas; das justificativas para a contratação direta de alguns contratos; dos convites, anexos e circulares; e de alguns procedimentos para contratação, regulamentados e

formalizados pela Companhia. Observa-se que as estimativas de custos foram entregues somente no final da fase de relatório.

24. Tais elementos permitiram uma avaliação mais precisa das alegações apresentadas pela Companhia, assim como das constatações relatadas pela Secex/PR. A análise de sobrepreço efetuada encontra-se no Anexo I deste documento, que contempla as tabelas decorrentes da análise dos preços contratados. Os demais documentos foram anexados ao TC 010.546/2009-4, em que são realizadas as análises referentes aos demais indícios de irregularidades. (grifos acrescidos)'

15. O relatório preliminar da equipe de auditoria foi encaminhado à PETROBRAS no fim de junho de 2010, como se verifica do ofício de encaminhamento acostado à peça 1, p. 20, do TC 009.831/2010-0, o que corrobora o trecho sublinhado acima, comentando sobre a entrega das estimativas na fase final do relatório, provavelmente em formato Excel, conforme o requerimento da estatal de 9/6/2010.

16. Dessa maneira, pelo exposto, devem ser acatadas as razões de justificativa de José Sérgio Gabrielli de Azevedo. [...]

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Diante do exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro-Relator, Exmo. Sr. André Luiz de Carvalho, com a seguinte proposta:

34.1. acatar as razões de justificativa do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, ex-Presidente da PETROBRAS S.A., apresentadas em resposta à audiência determinada por força do item 9.2.7 do Acórdão 2.163/2015-TCU-Plenário; [...]

34.3. arquivar o presente processo em razão de todas as determinações dos Acórdãos 2.163/2015-TCU-Plenário e 2.543/2015-TCU-Plenário terem sido atendidas ou estarem sendo cumpridas nos respectivos processos autuados em decorrência desses arestos.'

2.11. Entretanto, diante das evidências colhidas a respeito de graves ilícitos perpetrados contra a PETROBRAS, inclusive, na condução das obras da Repar, a Proposta de Deliberação do Exmo. Ministro Relator André Luís de Carvalho considerou que a injustificada conduta do ex-presidente da empresa no sentido de se recusar a fornecer os documentos necessários à fiscalização do TCU, ou de fornecê-los com atraso ou mesmo incompletos havia contribuído, direta ou indiretamente, para acobertar referidos ilícitos.

2.12. Salientou, ademais, que o Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo não havia apontado justificativa que pudesse explicar a demora em torno de 8 meses para fornecer a documentação solicitada tendo se limitado a informar que as planilhas solicitadas em outubro de 2009 teriam sido entregues em junho de 2010, após a realização de duas reuniões entre técnicos da empresa e auditores federais do TCU. Nesse sentido, foi proferido o Acórdão 2863 /2016 – Plenário (peça 285) que aplicou multa ao ex-Presidente da PETROBRAS.

2.13. Inconformado, o Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo interpõe o presente pedido de reexame (peça 299).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 303), ratificado pelo Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 305), que concluiu pelo conhecimento do pedido de reexame interposto pelo Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1 e 9.4 do Acórdão 2863/2016 – Plenário, nos termos do art. 48 da Lei 8443/1992 e dos arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

EXAME TÉCNICO

4. ***Delimitação do Recurso***

4.1 Constituem objeto do recurso as seguintes questões:

a) da valoração subjetiva da conduta do recorrente;

b) do precedente jurisprudencial e da necessária uniformização de jurisprudência;

c) dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e a redução da multa;

d) da inobservância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

5. ***Questão – da valoração subjetiva da conduta do recorrente***

5.1. Salienta que toda e qualquer decisão, seja ela emanada do Poder Judiciário ou do TCU, deve: i) ser pautada nas provas acostadas aos autos; ii) ser prolatada com imparcialidade; e iii) obedecer às competências de cada esfera jurisdicional, em especial em razão da matéria discutida.

5.2. Ressalva, citando posicionamentos doutrinários sobre o tema, que o uso de prova emprestada junto a processo criminal é admissível em sede de processo administrativo, contanto que referida prova seja franqueada a todos os interessados, garantindo-se: i) a manifestação sobre o seu teor; ii) a participação em sua produção; iii) e, consequentemente, o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa.

5.3. Adverte que, na Proposta de Deliberação do Acórdão recorrido, o i. Ministro Relator teria promovido valoração subjetiva da conduta do recorrente ao sustentar que a ação deste teria servido para o acobertamento de ilícitos praticados contra a PETROBRAS.

5.4. Ressalta que tal valoração teria sido feita apesar: i) de não existir nenhuma prova nos autos de tais feitos; ii) de inexistir condenação do Recorrente na esfera criminal; iii) do conteúdo constitucional da presunção de inocência e; iv) do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

5.5. Afasta o que entende configurar opinião pessoal do Ministro-Relator, e reitera que sempre teria agido em linha com os normativos da Companhia, de boa-fé e observando a legislação aplicável, e que não teria praticado qualquer crime, diversamente da conduta que lhe teria sido imputada por meio da Proposta de Deliberação condutora do Acórdão 2863/2016 – Plenário.

5.6. Interpreta que a manutenção da penalidade de multa ao Recorrente implicaria penalizá-lo por ter sido o gestor responsável pela mudança na relação estabelecida entre a PETROBRAS e o TCU, reiterando que as diversas reuniões e debates que ensejaram a efetiva entrega dos documentos foram de sua iniciativa.

Análise

5.7. Observe-se a transcrição de excerto da Proposta de Deliberação condutora do Acórdão 2863/2016 – Plenário, trazida pelo próprio recorrente. A leitura do trecho citado como evidência revela nele não haver nenhuma valoração subjetiva da conduta do referido agente público:

'10. Desse modo, ao ver que a aludida recusa (da entrega tempestiva e integral da documentação) contribuiu, direta ou indiretamente, para o acobertamento dos ilícitos perpetrados contra a PETROBRAS na condução das obras de construção da Repar, entre outros empreendimentos, entendo que a intempestiva apresentação dos documentos por parte do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo não é capaz de afastar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei Orgânica deste Tribunal, até mesmo porque, a despeito de a unidade técnica ter indicado que as planilhas apresentadas no âmbito do Fiscobras 2010 teriam de algum modo possibilitado a análise do sobrepreço nos contratos da Repar no âmbito do Fiscobras 2009, essa análise foi promovida com diversas limitações técnicas, conforme registrado, por exemplo, nos Acórdãos 2.030/2011, 2.031/2011, 2.033/2011, 2.693/2011, 66/2012 e 67/2012 proferidos pelo Plenário do TCU no julgamento, respectivamente, do TC 021.477/2009-3, TC 021.478/2009-0, TC 021.484/2009-8, TC 023.587/2009-4, TC 021.475/2009-9 e TC 023.586/2009-7. [Grifos Acrescidos]'

5.8. Parte-se do princípio, todavia, que a expressão 'valoração subjetiva da conduta' seria referente a uma alusão feita às qualidades pessoais e aos motivos que animaram o autor da mencionada conduta. Nesse sentido, em nenhum momento é afirmado que o recorrente teria tido a intenção consciente de prejudicar a PETROBRAS ou mesmo de acobertar os ilícitos contra ela perpetrados.

5.9. A Proposta de Deliberação do Acórdão recorrido apenas constata que a persistente recusa da entrega tempestiva e integral da documentação exigida teria contribuído, ainda que indiretamente, para o acobertamento de ilícitos muito mais graves, o que configura fato objetivo. Há, em tal afirmativa, apenas a descrição de uma relação de causa e consequência: enquanto persistia a recusa em apresentar os demonstrativos exigidos, a probabilidade da detecção de ilícitos nas obras de modernização de adequação da Repar mantinha-se inferior à da hipótese distinta, em que os documentos eram entregues e a fiscalização do Tribunal ocorreria de forma otimizada.

5.10. Tal modificação na probabilidade de não detecção de tais ilícitos é motivo suficiente para classificar a conduta do recorrente como causa adequada, explicando-se assim o uso da expressão

'contribuiu, direta ou indiretamente, para o acobertamento dos ilícitos perpetrados contra a PETROBRAS na condução das obras de construção da Repar'. A obstrução, mesmo que parcial, dos trabalhos deste Tribunal por parte dos gestores dessa empresa, chegava em algumas situações a impossibilitar a pronta ação preventiva de controle do TCU sobre as contratações realizadas pela PETROBRAS.

5.11. O juízo de valor sobre o elemento subjetivo da conduta de um jurisdicionado costuma fugir ao escopo de um processo de fiscalização de atos e contratos administrativos, por ser tangencial ao deslinde da questão: a partir do momento em que se constata o não atendimento, no prazo fixado e sem causa justificada, de diligência do Relator ou de decisão do Tribunal, em tese, passa a haver fundamento jurídico para a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

5.12. Não se trata, portanto, do uso de prova emprestada de processos judiciais: ao mesmo tempo em que configuram crimes atualmente apurados perante a Justiça Federal sob o prisma do Direito Penal, as irregularidades mencionadas são examinadas nos presentes autos sob o olhar do Direito Administrativo e Financeiro, da qual o recorrente participa.

5.13. Referida citação teve como desiderato, em essência, caracterizar a importância que detinha o cumprimento da determinação de apresentar a cópia dos orçamentos detalhados de todos os contratos objetos da correspondente fiscalização, ilustrando a expressiva materialidade dos valores envolvidos. Apesar da relevância para a fiscalização e para a prevenção de ilícitos que a tinha providência exigida, o recorrente não apenas se absteve em cumprir a determinação que a tinha como objeto, como também não apresentou nenhuma justificativa quando finalmente entendeu por bem cumpri-la, de forma extemporânea.

5.14. Não há o que se falar, frise-se, em 'iniciativa' em realizar reuniões e debates, quando a conduta exigida do agente público em questão era cumprir a determinação exarada pelo órgão constitucionalmente encarregado do Controle Externo das contas públicas. O entendimento segundo o qual a realização de numerosas reuniões foi meritória e produtiva para a governança da empresa de economia mista deve ser afastado, pois tais reuniões simplesmente protelaram o cumprimento de obrigação que desde o início lhe era exigível.

5.15. Pelo contrário, a insistência na realização de tais reuniões é reveladora da resistência em cumprir as determinações desta Corte, não da disponibilidade em colaborar com a averiguação das irregularidades encontradas nos processos de fiscalização no âmbito dos diversos FISCOBRAS. Depõe, portanto, contra a alegada disposição em agir de boa-fé e em observar a legislação aplicável.

5.16. Desse modo, não é possível se acolherem os argumentos do recorrente de que a alegada valoração subjetiva de sua conduta teria ocorrido a partir do uso de prova emprestada, a qual não ocorreu.

6. ***Questão – do precedente jurisprudencial e da necessária uniformização de jurisprudência***

6.1. Após reiterar que a entrega de documentos em formato editável pela Companhia ao TCU teria ocorrido, embora de modo extemporâneo, o recorrente cita o Acórdão 2855/2013 – TCU – Plenário, de Relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, segundo o qual não seria razoável penalizar gestor da Companhia, mesmo que constatada a tardia disponibilização de peças solicitadas, uma vez que o objetivo principal da determinação havia sido atingido.

6.2. Referido processo havia cuidado especificamente da apreciação das Razões de Justificativa apresentadas pelos gestores da PETROBRAS, os quais, segundo o recorrente, vieram a apresentar justificativas plausíveis e específicas para o retardamento na entrega dos EVTEAS de empreendimentos pontuais.

6.3. Salienta que a mora dos citados gestores havia se estendido por aproximadamente dois anos, período que seria muito superior ao materializado nos presentes autos, e, mesmo assim, não houve aplicação de punições. Destaca que as situações descritas no presente TC 010.546/2009-4 e no TC 007.318/2011-2 envolveriam as mesmas obrigações e determinações (entrega de documento sensível), os mesmos interessados e os mesmos fundamentos.

6.4. O recorrente deduz, dessa forma, que o mesmo tratamento deveria ser aplicado a ambos os processos, citando brocardos jurídicos como 'onde houver o mesmo fundamento haverá o mesmo direito' e 'onde há a mesma razão de ser, deve prevalecer a mesma razão de decidir'.

6.5. Requer a uniformização da jurisprudência da Corte de Contas da União quanto ao tema, de modo a evitar diferentes interpretações da mesma norma jurídica e impedir que duas pessoas, em situações idênticas, terem os seus comportamentos julgados de maneira diversa.

Análise

6.6. Observe-se o trecho do Voto do Acórdão 2855/2013 – TCU – Plenário, trazido pelo próprio recorrente:

'11. Acerca do assunto, manifesto-me de acordo com as ponderações realizadas pela SecobEnerg. Embora a PETROBRAS tenha descumprido o prazo inicialmente fixado para a entrega da documentação solicitada, entendo que o objetivo principal da medida processual foi atingido. Por esse motivo, julgo dispensável a aplicação de multa aos agentes administrativos da entidade.' [grifos acrescidos].

6.7. Em seguida, destaque-se trecho da Proposta de Deliberação do Acórdão 2863/2016 – Plenário:

'7. Bem se sabe que, ao longo da realização dos trabalhos de fiscalização do TCU sobre as obras conduzidas pela PETROBRAS, ficou caracterizada a obstrução, ainda que parcial, dos trabalhos deste Tribunal por parte dos gestores dessa empresa, que se negavam, de forma sistemática, a fornecer as cópias de documentos relacionados com as aludidas obras, impossibilitando, em algumas situações, a pronta ação preventiva de controle do TCU sobre as contratações realizadas pela PETROBRAS [...].

10. Desse modo, ao ver que a aludida recusa (da entrega tempestiva e integral da documentação) contribuiu, direta ou indiretamente, para o acobertamento dos ilícitos perpetrados contra a PETROBRAS na condução das obras de construção da Repar, entre outros empreendimentos, entendo que a intempestiva apresentação dos documentos por parte do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo não é capaz de afastar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei Orgânica deste Tribunal, até mesmo porque, a despeito de a unidade técnica ter indicado que as planilhas apresentadas no âmbito do Fiscobras 2010 teriam de algum modo possibilitado a análise do sobrepreço nos contratos da Repar no âmbito do Fiscobras 2009, essa análise foi promovida com diversas limitações técnicas [...].'

6.8. Diferentemente do que ocorreu com no julgamento do Acórdão 2855/2013 – Plenário, não há como se afirmar que o objetivo principal da medida processual adotada mediante o despacho do i. Ministro Valmir Campelo tenha sido alcançado pela entrega significativamente extemporânea da documentação requisitada.

6.9. Reconheça-se, todavia, que a referida fundamentação deveria ter sido realizada detalhadamente já por ocasião do Acórdão 2163/2015 – Plenário, cujo item 9.2.7 tratou da audiência do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, para que apresentasse os seus esclarecimentos para o não atendimento à determinação contida na alínea 'a' do despacho do emérito Ministro-Relator Valmir Campelo.

6.10. Por outro lado, o próprio recorrente ressalta que os gestores cujas condutas foram objeto do Acórdão 2855/2016 – Plenário vieram a apresentar justificativas plausíveis e específicas para o retardamento na entrega dos EVTEAS de empreendimentos pontuais.

6.11. Este, entretanto, não foi o caso do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo nos presentes autos, consoante fundamentação expressa constante da Proposta de Deliberação do Acórdão recorrido, in verbis:

'9. É de se ver que a PETROBRAS nunca apresentou qualquer justificativa que efetivamente tenha se mostrado consistente para deixar de apresentar oportuna, tempestiva e integralmente os documentos solicitados pelo TCU, devendo-se destacar, no presente caso concreto, que o Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo não apontou causa justificada que pudesse explicar a demora em torno de 8 meses para fornecer a documentação solicitada na forma do despacho do emérito Ministro Valmir Campelo, tendo o referido gestor, de outro modo, se limitado a informar, em suas razões de justificativa, que as planilhas solicitadas em outubro de 2009 teriam sido entregues em junho de 2010, após a realização de duas reuniões entre técnicos da empresa e auditores federais do TCU'.

6.12. Não há o que se falar, assim, em identidade de fundamentos de fato e de Direito entre o Acórdão 2863/2016 – Plenário e o Acórdão 2855/2013 – Plenário, nem na alegada necessidade de uniformização de jurisprudência, pois, diversamente do precedente trazido pelo Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, o Acórdão recorrido não considerou que o agente público tivesse apresentado justificativas plausíveis, nem que o objetivo principal da medida teria sido alcançado mesmo com o atraso no cumprimento da determinação.

7. ***Questão – dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e a redução da multa***

7.1 Considera que a simples imposição da pena de multa ao Recorrente já evidenciaria prejuízo aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, asseverando que: (i) o gestor sempre teria agido de boa-fé em sua gestão e teria sido um dos responsáveis pela mudança de postura da PETROBRAS em sua relação de trato com o TCU; ii) a solicitação de documentos em formato editável teria sido atendida, em prazo razoável e justificável, após intensa negociação iniciada pelo recorrente e; (iii) o recorrente nunca havia sido apenado por suposto descumprimento do art. 58, inc. IV, da Lei 8.443/1992, e, portanto, não seria justa a aplicação de penalidade em seu grau máximo, consoante o art. 268, inc. IV, do RITCU.

7.2 Ressalta que diversos outros elementos cuja observância se faria necessária para a aplicação de sanções teriam deixado de ser considerados, tais como: i) a existência ou não de reincidência; ii) o efetivo atendimento da solicitação da Corte de Contas; iii) a boa-fé do gestor; iv) a ação em linha com as orientações corporativas da Companhia. Requer, alternativamente, a redução da pena à sua graduação mínima, a qual entende que seria compatível com a jurisprudência desse e. TCU.

Análise

7.3 Quanto à alegação de boa-fé, diversamente do que ocorre no âmbito dos contratos de direito privado, nos processos que correm perante o TCU, a boa-fé dos responsáveis não pode ser simplesmente presumida, mas deve ser efetivamente demonstrada, conforme sintetizado no paradigmático Acórdão 88/2003 – Plenário. Isto porque a demonstração de boa-fé constitui ônus do gestor, devido ao princípio de supremacia do interesse público que permeia a fiscalização da aplicação dos recursos da coletividade.

7.4 Ressalta o Exm° Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman que: 'não se está aqui no âmbito do Direito Civil, em que a regra é a de presunção da boa-fé. Está-se na seara do Direito Público. Trata-se de regra relativa ao exercício do controle financeiro da Administração Pública. Insere-se essa regra no processo administrativo peculiar ao Tribunal de Contas da União, em que se privilegia como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor público comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade' [CAVALCANTI, Augusto Sherman, 'A cláusula geral da boa-fé como condição de saneamento de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União'. Revista do TCU. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2001, n. 88, abr/jun, pág. 30].

7.5 Nesse sentido, a recusa em fornecer os documentos solicitados, tendo os mesmos sido cedidos após meses de insistência e somente após ter sido pautado o processo no qual o recorrente poderia ser responsabilizado, não aponta para a alegada boa-fé nem para qualquer intuito de colaboração com o controle das contas públicas.

7.6 Também não deveria haver o que se falar em 'tratativas' entre a PETROBRAS e o TCU, cujas determinações exaradas a seus jurisdicionados devem ser cumpridas. Da mesma forma do que ocorre com qualquer norma jurídica, o jurisdicionado que escolhe descumprir o mandamento a ele aplicável o faz com a plena consciência da provável aplicação da penalidade cabível, ou, pelo menos, provido de forte fundamentação a ser posteriormente exposta à Corte de Contas.

7.7 Reitere-se que, embora o recorrente qualifique a mora de oito meses como 'prazo razoável e justificável', interpretação que há de ser afastada, não houve a apresentação de razões ou justificativas consistentes para as recursas iniciais e para a consequente demora no atendimento daquilo que fora determinado pelo despacho do então Ministro-Relator Valmir Campelo.

7.8 Quanto à alegada necessidade de reincidência para se aplicar a penalidade no maior valor previsto pelo Regimento Interno, esclareça-se que a reincidência no descumprimento de determinação é considerada necessária apenas quando fundamento de julgamento pela irregularidade das contas de um gestor (cf. art. 16, § 1º, da Lei 8.443/1992).

7.9 Uma vez que os autos tratam de aplicação de multa autônoma, em processo de fiscalização, caso o jurisdicionado houvesse sido reincidente no cumprimento de determinação do Tribunal, a penalidade seria aplicada com fundamento no inciso VII do art. 58, da Lei 8.443/1992, não no inciso IV do mesmo dispositivo legal.

7.10 Nos termos do art. 258 do Regimento Interno do TCU, isso implicaria que a multa seria, no mínimo, de igual valor àquela efetivamente fixada pelo Acórdão recorrido, pois enquanto a multa pelo não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal oscila entre 5% e 50% do valor atualizado da previsão do art. 58 da LOTCU, a multa por reincidência varia entre 50% e 100% do mesmo referencial.

7.11 Assim, a fundamentação para a aplicação da penalidade em sua gradação máxima se encontra: i) na materialidade dos valores envolvidos, cujo controle foi dificultado pela omissão do jurisdicionado; ii) na inexistência de qualquer justificativa apta a explicar a demora no cumprimento da determinação, ainda que lesiva aos processos de fiscalização e controle da coisa pública; e iii) na constatação de que referidas omissões consistiam verdadeira política de obstrução à fiscalização do Tribunal. Desse modo, não há como serem acolhidos os argumentos referentes às apontadas ofensas dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

8. ***Questão – da inobservância do devido processo legal, do contraditório e ampla defesa***

8.1 Assevera que o recorrente teria sido notificado (peça 201) para deduzir sua defesa contra o alegado não atendimento de uma determinação do i. Ministro Valmir Campelo, conforme a qual:

'a) com base no art. 11 da Lei n° 8.443/92, fixar o prazo de 15 (quinze) dias à Petróleo Brasileiro S/A para que apresente ao Tribunal, em meio magnético (formato Excel, extensão xls) cópia dos orçamentos detalhados adotados para todos os contratos objeto da fiscalização levada a efeito neste processo, fundamentados em quantitativos dos serviços e fornecimentos, com os respectivos preços unitários e composição de custos, contemplando todo o detalhamento do BDI e dos encargos sociais, acompanhados das referências dos valores adotados e da memória de cálculo dos quantitativos de equipamentos, mão-de-obra e insumos, inclusive com os coeficientes de produtividades considerados;'

8.2 Entende que a imputação a ser objeto de defesa teria recaído sobre um ato omissivo (o alegado não atendimento), razão pela qual as Razões de Justificativa teriam sido deduzidas adstritamente à referida imputação, e pela qual o recorrente teria demonstrado e comprovado uma postura comissiva, de plena colaboração.

8.3 Frisa que teria sido o próprio recorrente aquele que iniciou as tratativas entre a PETROBRAS e o TCU, com o fito de viabilizar a entrega de planilhas e orçamentos em formato editável, independentemente do sigilo e sensibilidade das informações contidas naqueles documentos.

8.4 Manifesta que o Ofício 0343/2015-TCU/SeinfraPetróleo (de 17/09/2015) não teria demandado ao Recorrente a dedução de Razões de Justificativa quanto ao alegado atraso na entrega de documentos, e sim exigido que o jurisdicionado contestasse, formalmente, o alegado não atendimento de uma determinação consistente na suposta falta de entrega de documentos.

8.5 Argumenta que, como não teria sido instado a se pronunciar quanto ao suposto atraso no envio de peças e informações, não teria sido lhe oportunizada nenhuma chance de apresentar argumentos justificadores de uma eventual demora, o que tornaria juridicamente impossível penalizá-lo por este motivo.

8.6 Considera que a decisão combatida (i) extrapola o teor e o objeto do ofício que foi recebido pelo gestor, (ii) prejudica sobremaneira o seu direito de defesa e, principalmente, (iii) materializa verdadeira mudança tardia do achado que ensejou a sua notificação e delimitou as suas Razões de Justificativa.

8.7 Compreende que as garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa teriam sido prejudicadas no caso em apreço. Alerta que as garantias do contraditório e ampla defesa possuem inexorável aplicação aos processos em curso perante TCU, citando:

i) o art. 5º, inciso LV, da CF/1988;

ii) o art. 31, da Lei 8.443/1992, a qual estabelece que em todas as etapas do processo de julgamento de contas será assegurado ao responsável ou interessado ampla defesa;

iii) o art. 298 do Regimento Interno do TCU, segundo o qual se aplicam, de forma subsidiária e no que couber, as normas processuais em vigor, desde que compatíveis com a citada Lei Orgânica;

iv) o art. 15, da Lei 13.105/2015 (Novo Código de Processo Civil), o qual determinou a aplicação subsidiária e supletiva das normas ali estatuídas em processos administrativos;

v) a Súmula Vinculante n. 03, do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual 'Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão'; iv) subsidiária das normas processuais em vigor 'no que couber e desde que compatíveis' com citada Lei Orgânica;

vi) O MS 27.422 proferido pelo STF, no qual o Ministro Celso de Mello teria consignado que nos processos do Tribunal de Contas da União, a plena observância do contraditório e da ampla defesa conduz à legitimidade jurídica das suas decisões;

vii) o MS 23.550, proferido pelo STF, que versou sobre a ampla defesa e o contraditório nos processos em curso no TCU, no qual o eminente Ministro Sepúlveda Pertence teria propugnado sua aplicação direta, mesmo reconhecendo a aplicação da Lei Federal 9.784/1999.

8.8 Assevera que conceder ciência do processo à parte interessada e legitimada, com obtenção de vista e cópias seria cumprir o conteúdo essencial mínimo das garantias do contraditório e da ampla defesa, pois possibilitaria a respectiva manifestação da parte, com a apresentação de documentos e a produção de provas, antes que qualquer decisão venha a ser proferida, para que a decisão venha a contemplar os argumentos e informações advindos dessa manifestação prévia.

8.9 Nesse sentido, postula que a decisão proferida excederia o conteúdo do ofício endereçado ao gestor, de forma que a oportunidade de deduzir defesa específica quanto ao alegado atraso ter-lhe-ia sido retirada, o que configuraria desrespeito ao conteúdo mínimo essencial da ampla defesa e do contraditório.

Análise

8.10 Ante as negativas em apresentar a documentação requisitada, a Secex/PR havia reiterado (Ofício 043/2010-TCU/Secex-PR, de 21/01/2010) a solicitação para o encaminhamento dos documentos anteriormente realizada por meio do Ofício 821/2009-TCU/Secex-PR, esclarecendo, inclusive, que o não-atendimento à diligência no prazo fixado, sem causa justificada, sujeitaria o responsável à multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992. Uma vez que a possibilidade de sua aplicação constava da comunicação do despacho ou da decisão descumprida (peça 2, peça 83-84), teria sido possível aplicar a multa de forma imediata, pelo simples descumprimento da determinação, antes mesmo da audiência dos responsáveis (cf. art. 268, § 1º, do Regimento Interno do TCU).

8.11 Entretanto, a partir do momento em que houve a notificação em audiência para a apresentação de razões de justificativa, é dever da autoridade de Controle Externo comunicar precisamente a irregularidade a qual está sendo imputada ao jurisdicionado.

8.12 Observe-se que a mora não impede que uma obrigação seja considerada cumprida, ainda que de modo defeituoso. Trata-se da inadimplência relativa de uma obrigação, para a qual se considera necessário que o respectivo objeto ainda seja útil ao credor. Quando tal fato não ocorre, não há simples retardamento do cumprimento da obrigação, mas sim inadimplência absoluta.

8.13 No caso em análise, embora nem a diligência tenha sido cumprida no prazo fixado, nem tenham sido trazidas justificativas aptas a explicar o referido atraso, ficou caracterizado o inadimplemento apenas relativo da obrigação imposta ao jurisdicionado.

8.14 Isso porque, conforme destacado pela Unidade Técnica, as planilhas apresentadas no âmbito do Fiscobras 2010 teriam possibilitado a análise do sobrepreço nos contratos da Repar no âmbito do Fiscobras 2009, conquanto, consoante ressalta a Proposta de Deliberação do Acórdão 2863/2016 – Plenário, com limitações técnicas.

8.15 Observe-se que o Ofício 0343/2015-TCU/SeinfraPetróleo (peça 201) demandou ao Recorrente a dedução de Razões de Justificativa quanto ao descumprimento da determinação, o que, na interpretação adotada pelo Acórdão 2863/2016 – Plenário, incluiria também o grande atraso na entrega dos documentos, por este atraso ter comprometido parcialmente a eficácia da medida original.

8.16 Nesse sentido, ao divergir da proposta de considerar prejudicada a determinação contida no despacho, o Tribunal determinou a audiência do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo para que se pronunciasse quanto ao descumprimento da determinação, sem especificar que a irregularidade em questão era não o descumprimento absoluto, mas sim a demora de cerca de 8 meses para fornecer a documentação solicitada pelo TCU.

8.17 Todavia, afigurava-se necessário, em observância ao princípio da ampla defesa, explicitar que a irregularidade apontada em questão não era de descumprimento absoluto, conforme o recorrente veio a interpretar, mas sim de descumprimento relativo, ou seja, o atraso no cumprimento da determinação exarada.

8.18 Era necessário, no mínimo, que o Acórdão 2163/2015 – Plenário tivesse consignado que a determinação constante do despacho do Exmo. Min. Valmir Campelo havia sido absolutamente descumprida, e demonstrado por que a entrega extemporânea da documentação teria se mostrado inservível e incapaz de atender às finalidades às quais originalmente se destinava.

8.19 A interpretação segundo a qual uma determinação que fixava um prazo de quinze dias para apresentação de documentação deva ser considerada como relativamente cumprida, mesmo tendo os referidos documentos sido apresentados apenas depois de oito meses de diversas e injustificáveis recusas, aparenta ir de encontro ao senso comum mas é aquela a ser extraída a partir um ordenamento jurídico que dissocia: i) o adimplemento do objeto de uma obrigação; e ii) a época na qual referido adimplemento ocorre.

8.20 Já a interpretação segundo a qual a figura do atraso no cumprimento, justamente por se qualificar como descumprimento relativo, estaria semanticamente incluída na expressão 'descumprimento' constante do Ofício 0343/2015 – Seinfra/Petróleo, termina por restringir a possibilidade de defesa do jurisdicionado, no que se mostra incompatível com a dimensão dada aos princípios do contraditório e da ampla defesa pela Constituição Federal.

8.21 Nos termos do Acórdão 3903/2016 – 1ª Câmara, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, a condenação não pode se fundamentar em irregularidade sobre a qual o responsável não foi chamado a se manifestar. Ademais, conforme o Acórdão 1128/2010 – 1ª Câmara, de relatoria do Exmo. Min. Valmir Campelo, ofende o princípio constitucional do contraditório a condenação em débito fundamentada em imputação de irregularidade da qual o responsável não foi chamado a se defender, incidindo o respectivo acórdão em nulidade.

8.22 Já consoante o Acórdão 2680/2015 – 2ª Câmara, de relatoria do Exmo. Min. Marcos Bemquerer, a natureza dialética do processo e os princípios do contraditório e da lealdade processual obstam condenação baseada em irregularidade cuja descrição genérica, vaga ou omissa não permita o adequado exercício do direito de defesa.

8.23 Portanto, mostra-se necessário dar provimento ao presente Pedido de Reexame, de modo a anular o Acórdão recorrido, considerando que a aplicação de penalidade ao Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, não observou os princípios do contraditório e da ampla defesa.

CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

9.1 O recorrente adverte que o i. Ministro Relator teria promovido valoração subjetiva de sua conduta, ao sustentar que a ação deste teria servido para o acobertamento de ilícitos praticados contra a PETROBRAS, apesar i) de não existir nenhuma prova nos autos de tais feitos; ii) de inexistir condenação do Recorrente na esfera criminal; iii) do conteúdo constitucional da presunção de inocência e; iv) do prejuízo ao contraditório e ampla defesa. Entretanto, em nenhum momento é afirmado que o recorrente teria tido a intenção consciente de prejudicar a PETROBRAS ou mesmo de acobertar os ilícitos contra ela perpetrados. A Proposta de Deliberação do Acórdão recorrido apenas constata que a persistente recusa da entrega tempestiva e integral da documentação exigida teria reduzido a probabilidade da detecção de ilícitos nas obras de modernização de adequação da Repar.

9.2 Acrescenta que a decisão combatida não se coadunaria com entendimento já exteriorizado por essa e. Corte de Contas em igual situação fática. Não há o que se falar, entretanto, em identidade de fundamentos de fato e de Direito entre o precedente mencionado e o Acórdão recorrido, o qual não considerou que o agente público tivesse apresentado justificativas plausíveis nem que o objetivo principal da medida teria sido alcançado, mesmo com o atraso no cumprimento da determinação.

9.3 Considera que a simples imposição da pena de multa já evidenciaria prejuízo aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Entretanto, a fundamentação para a aplicação da penalidade em sua gradação máxima se encontrou: i) na materialidade dos valores envolvidos, cujo controle foi dificultado pela omissão do jurisdicionado; ii) na inexistência de qualquer justificativa apta a explicar a demora no cumprimento da determinação, ainda que lesiva aos processos de fiscalização e controle da coisa pública; e iii) na constatação de que referidas omissões consistiam verdadeira política de obstrução à fiscalização do Tribunal.

9.4 Pugna, por fim, que o exercício pleno das garantias do contraditório e da ampla defesa teria restado prejudicado no caso concreto, porque não teria sido possibilitada a prévia manifestação do fiscalizado quanto à justificação de eventual atraso na entrega de documento específico, objeto de intensa e longa tratativa com o TCU, e que lhe teria sido tolhida a oportunidade de juntar documentos, esclarecer pontos controvertidos, produzir provas e contraprovas, no exercício do destacado conteúdo mínimo essencial da ampla defesa e do contraditório.

9.5 O Tribunal determinou a audiência do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo para que se pronunciasse quanto ao descumprimento da determinação, sem especificar que a irregularidade em questão era não o descumprimento absoluto, mas sim a demora de cerca de oito meses para fornecer a documentação solicitada pelo TCU. Afigurava-se necessário, frente aos princípios do contraditório e da ampla defesa, explicitar que a irregularidade em questão não era o descumprimento absoluto, mas sim descumprimento relativo, ou seja, o atraso no cumprimento da determinação exarada.

9.6 Dessa forma, mostra-se necessário dar provimento ao presente Pedido de Reexame, de modo a tornar insubsistente o Acórdão recorrido, considerando que a aplicação de penalidade ao Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, não observou os princípios do contraditório e da ampla defesa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48, da Lei 8.443, de 1992:

a. conhecer do pedido de reexame do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo e, no mérito, dar-lhe provimento, para anular o Acórdão recorrido, considerando a existência de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

b. dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, à Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRAS, ao Ministério de Minas e Energia e aos demais interessados."

VOTO

Cuidam os autos de auditoria realizada pela Secex/PR, no âmbito do Fiscobras/2009, nas obras relativas ao projeto de modernização e adequação do sistema de produção da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), localizada no Município de Araucária/PR.

Na atual fase processual, aprecia-se pedido de reexame interposto por José Sérgio Gabrielli de Azevedo, ex-Presidente da Petrobras S/A, contra o Acórdão 2.863/2016-Plenário (peça 284), que rejeitou suas razões de justificativa e lhe imputou a multa prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 27.410,42.

O recorrente argui preliminar de nulidade da deliberação, por inobservância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, porquanto ele não foi instado a se pronunciar a respeito do atraso na entrega de documentos que fundamentou sua condenação, e sim do não atendimento à determinação para entrega de documentos.

No seu entender, a deliberação recorrida excedeu o conteúdo da audiência e materializou verdadeira mudança tardia no achado que ensejou sua notificação e delimitou sua defesa.

Conheço do recurso, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie.

Para tornar mais clara a questão, apresento, a seguir, cronologia dos fatos que levaram à condenação do responsável.

Em 5/10/2009, foi dado a José Sérgio Gabrielli de Azevedo conhecimento do teor do despacho peça 2, p. 80-82, exarado pelo Ministro-Relator Valmir Campelo, o qual, entre outras providências, fixou prazo de 15 dias para a Petrobrás apresentar, em meio magnético, cópia dos orçamentos detalhados adotados para todos os contratos objeto da fiscalização. Eventuais óbices ao cumprimento haveriam que ser arguidos no prazo concedido.

Com vistas a questionar, em especial, o formato dos documentos eletrônicos solicitados, a Petrobras opôs embargos de declaração, os quais não foram conhecidos, na forma do Acórdão 2.712/2009-Plenário (peça 2, p. 102-103). José Sérgio Gabrielli de Azevedo foi notificado da decisão em 26/11/2009 (peça 2, p. 112).

Em 21/1/2010, a Secex/PR reiterou a solicitação dos documentos, conferindo prazo de 15 dias para seu encaminhamento (peça 2, p. 159). Na ocasião, a unidade instrutiva, esclareceu que o não atendimento à diligência, no prazo fixado, sem causa justificada, sujeitaria o responsável à multa prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992.

Ante a resistência da Petrobras em cumprir a diligência, foram realizadas reuniões, em 22/3/2010 e 15/4/2010, entre técnicos da Petrobras e auditores do TCU, para discutir os obstáculos suscitados pela empresa para apresentar a documentação.

Em junho de 2010, finalmente, os documentos solicitados foram apresentados pela Petrobras, possibilitando a análise de sobrepreço dos contratos vinculados às obras da Repar, ainda que intempestivamente.

Assim, **desde outubro de 2009, já estava plenamente caracterizado o não atendimento, sem justificativa, de diligência do relator, conduta que, a teor do disposto no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992, sujeitava José Sérgio Gabrielli de Azevedo ao pagamento de multa**.

Na linha jurisprudencial mais favorável ao recorrente, que requer expedição de alerta sobre as consequências do descumprimento da diligência, ele estaria sujeito à multa a partir do esgotamento do prazo de 15 dias conferido pelo ofício peça 2, p. 159, de 21/1/2010.

Conquanto há muito caracterizado o descumprimento da determinação, nenhuma proposta de aplicação de multa foi submetida à apreciação desta Corte por mais de 5 anos, até que, em agosto de 2015, SeinfraPetróleo, então responsável pela instrução do feito, alvitrou que a determinação deveria ser considerada prejudicada, por não se mostrar *"oportuna nem útil a tentativa de, hoje, exigir-se um maior detalhamento das estimativas ou propostas apresentadas nas contratações sob análise, ocorridas em 2007 e 2008"* (peça 155).

O Tribunal divergiu da proposta e, considerando que o Sr. José Sérgio Gabrielli não havia sido demandado a apresentar justificativa com relação à demora de cerca de 8 meses para fornecer a documentação solicitada, determinou a audiência do gestor, nos seguintes termos (Acórdão 2.163/2015-Plenário, proferido na Sessão de 26/8/2015 – peça 173):

"9.2. realizar a audiência de todos os gestores então responsáveis pela PETROBRAS para que, com base no art. 250 do RITCU, apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência da deliberação, esclarecimentos relativos aos seguintes pontos: (...)

9.2.7. ***não atendimento à determinação*** *constante da alínea "a" do despacho do emérito Ministro-Relator Valmir Campelo (Peça nº 2, p. 81) para que a Petrobras apresentasse ao TCU cópia dos orçamentos detalhados adotados para todos os contratos objetos da fiscalização;"* (grifo meu)

A divergência em relação ao proposto pela unidade instrutiva se deu na fase de discussão do processo (Sessão de 26/8/2015, entre 3:48:27 e 3:51:30) e seus motivos acabaram não sendo consignados no voto condutor da deliberação, o qual não contém menção a descumprimento nem a atendimento extemporâneo a determinação do TCU.

O ofício de audiência peça 201 encaminhado a Sérgio Gabrielli de Azevedo reproduziu o item 9.2.7 do Acórdão 2.163/2015-Plenário, ou seja, para que prestasse esclarecimentos quanto ao ***"não atendimento da determinação"*** exarada pelo então relator destes autos. Em anexo, foi-lhe encaminhada cópia da deliberação, bem assim do relatório e do voto que a fundamentam.

Apresentou a seguir, síntese argumentos aduzidos pelo ex-gestor em resposta à audiência (peça 263):

- os arquivos, em formato editável, referentes aos dezenove contratos da Repar, foram apresentados ao TCU em meados de 2010, como comprovam as atas peça 270, de reuniões entre representantes do TCU e da Petrobras, ocorridas em março e abril de 2010, cuidando das tratativas para entrega dos documentos requisitados;

- notícia veiculada pelo portal eletrônico desta Corte de Contas, em junho do mesmo ano, informa sua visita ao TCU, com o fito de entregar planilhas em formato Excel referentes às obras da Refinaria Abreu e Lima;

- conquanto não tenha sido possível localizar o recibo de entrega dos arquivos eletrônicos nos autos, pode-se concluir que foram apresentados, conforme trechos transcritos do relatório de auditoria datado de 15/2/2011; e

- constitui prova da disponibilização dos documentos o fato de a equipe do TCU ter conseguido realizar análises sobre os contratos, possíveis somente com os arquivos eletrônicos.

A SeinfraOperações propôs acolhimento das razões de justificativa do responsável, tendo em vista que *"as estimativas de custos foram entregues no final da fase de relatório"* (peça 275).

Em divergência com o proposto pela unidade instrutiva, o Plenário aplicou multa de R$ 27.410,42, por considerar que o ex-gestor *"não apresentou razão suficiente para justificar* ***a demora no fornecimento ou a entrega incompleta*** *dos elementos solicitados pelo TCU em 2009"* (voto condutor do Acórdão 2.863/2016-Plenário, peça 286).

Como visto, o TCU não conferiu ao responsável conhecimento suficiente a respeito da irregularidade que lhe era imputada e acabou por condená-lo por motivos diferentes daqueles a que foi instado a prestar esclarecimentos.

Confirmado o alegado prejuízo às garantias processuais de defesa da parte, torno nulo o Acórdão 2.863/2016-Plenário e determino o regresso dos autos ao gabinete do Relator *a quo*, para que decida a respeito das medidas a serem tomadas.

Com essas considerações, incorporo a minhas razões de decidir as análises expendidas na instrução transcrita no relatório e voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto à apreciação do Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2867/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.546/2009-4.

1.1. Apensos: 026.754/2014-2; 007.331/2016-9; 006.201/2010-5; 032.128/2011-8

2. Grupo I – Classe de Assunto: I Pedido de reexame em Monitoramento em Relatório de

Levantamento.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); João Francisco Bezerra de Carvalho (368.672.333-68)

3.2. Responsáveis: ABB Ltda. (61.074.829/0001-23); Ademar Kiyoshi Itakussu (327.068.049-04); Agnello Aparecido Simões de Almeida (211.185.409-30); Alexandre do Vale Siqueira (850.967.927-49); Antonio Lourival Marques de Oliveira (087.440.077-52); Armando Silva Almeida (025.537.848-30); Asley Monteiro de Barros (601.533.507-68); Azevedo & Travassos Engenharia Ltda. (57.259.392/0001-25); Bueno Engenharia e Construção Ltda. (76.736.123/0001-57); Camargo Corrêa Equipamentos e Sistemas S.A. (78.230.182/0001-84); Carlos Roberto Ertel (528.731.960-68); CBC Industrias Pesadas S/A (60.501.707/0001-03); Cegelec (04.534.692/0001-09); Chicago Engenharia Construções e Comércio Ltda. (01.029.312/0001-90); Cid Mello Maciel (316.744.299-91); Clarice Regina Czarnik Coelho Martins (916.571.999-91); Cláudio Roberto Lima do Rego (069.946.087-51); Clóvis de Almeida Júnior (462.651.809-59); Conenge S/C Construções e Engenharia Ltda. (75.554.030/0001-49); Confab Industrial S/A (60.882.628/0013-23); Confab Montagens Ltda. (47.376.454/0001-25); Consórcio ABB / Cegelec / MHA (08.872.353/0001-93); Consórcio Camargo Correa, WEG e Senior (08.931.202/0001-69); Consórcio CBC-MIP (10.680.461/0001-06); Consórcio Conenge-SC / Elco (08.896.310/0001-48); Consórcio Skanska - Engevix (08.745.722/0001-87); Construtora Norberto Odebrecht S/A (15.102.288/0001-82); Construtora OAS Ltda. (14.310.577/0044-44); Construtora Passarelli Ltda. (60.625.829/0013-45); Construções e Comércio Camargo Correa S/A (61.522.512/0001-02); Consórcio Conpar (08.968.718/0001-88); Consórcio Interpar (10.217.884/0001-94); Consórcio Montcalm / Slovenské Enegetické Strojárne-SES (08.337.197/0001-60); Consórcio Passarelli/GEL (10.544.171/0001-35); Consórcio VWSB / Enfil (10.342.712/0001-42); Contreras Engenharia e Construções Ltda. (02.463.777/0001-18); César Arantes Sobral (941.593.008-04); David Eduardo Bastos de Sousa (695.495.163-34); Denise Barros Souto (831.187.137-04); Edgar Yoshio Kuwabara (026.677.999-92); Eduardo Luiz Silvério Guardalbem (305.507.748-23); Elco Engenharia de Obras Ltda. (77.521.375/0001-21); Emerson de Souza Telles (016.628.189-12); Enfil S/A Controle Ambiental (00.286.550/0001-19); Estefano Lapkouski Neto (402.175.409-10); Fabio de Moura Villela (139.024.608-65); Fabrício dos Santos Benazzi (079.240.337-18); Fernando Almeida Biato (329.803.107-00); Francisco Fernandes Filho (238.517.329-87); George Wilson Melco (058.933.139-68); Gerson Baggio (872.684.429-04); Goetze Lobato Engenharia Ltda. (89.952.709/0001-09); Grazziella Muziol Morosko Granemann (036.720.149-66); Guilherme Saber de Assis (052.582.666-13); Ilson Paulo Castelo de Barros (157.631.459-68); Ivan Ilia Baltoski (316.700.839-34); James Hahnemann (316.368.029-15); Jaraguá Eng. e Inst. Industriais S/A (05.573.358/0001-27); Jefferson de Alencar Ponciano Ramos (679.189.569-15); Jorge Assis da Cruz (567.516.137-68); José Airton de Oliveira (140.873.164-91); José Filipe Silveira (007.115.906-13); José Francisco Martins (073.705.658-40); José Paulo Assis (167.249.849-04); José Ricardo Ribeiro da Silva (875.072.859-87); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); João Bosco Santini Pereira (178.696.927-00); João Carlos Loss (451.520.807-10); Júlio Hedilberto Ludwig Júnior (321.095.559-04); Luis Alberto Spagnolo (135.230.316-72); Luis Antônio Scavazza (275.502.739-87); Luiz Alberto Martins de Miranda (066.109.288-78); Luiz Alberto de Olivera Miranda (829.574.369-49); Marcello Lima Galvão (027.774.849-61); Marcelo Joecil da Rosa (809.526.239-00); Marco Tullio Jennings (069.177.677-60); Maria Carmela Nadai de Almeida (013.649.267-33); Maria Emilia Guimarães Lovato (508.894.199-49); Maurício de Freitas Costa (092.078.997-87); Mendes Junior Trading e Engenharia S/A (05.489.245/0001-48); MHA Engenharia Ltda. (47.283.189/0001-30); MIP Engenharia S/A (33.193.996/0001-58); MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (31.876.709/0001-89); Mário Márcio Castrillon de Aquino (370.752.177-04); Nayef Jamil El Borni Zeina (636.489.707-04); Nilson Ferreira Duarte (830.947.416-49); Normatel Engenharia Ltda. (05.353.545/0001-03); Paulo César Messina Fragoso (793.783.741-15); Paulo Ruiz (817.259.908-06); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15);

Petrobras S/A (30.012.447/0001-41); Reginaldo Miras Bueno (450.730.909-34); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Reynaldo do Nascimento Pereira (371.834.357-68); Ricardo Zorron Cavalcanti (476.831.207-15); Rodrigo Avelino Mesquita dos Santos (274.450.878-00); Rodrigo Ricetti Cochoa (036.430.629-74); Rogério Ferreira de Araújo (019.816.374-60); Rogério Ferreira de Araújo (911.672.567-00); Rosa Akie Stankewitz (232.208.569-34); Rosecléa Kasczeszen (428.344.149-04); Sandoval Dias Aragão (229.203.586-34); Silvio Linhares Filho (677.534.189-04); SOG - Óleo e Gás S/A (07.639.071/0001-88); Sérgio de Araújo Costa (174.345.217-91); Sérgio dos Santos Arantes (335.417.367-04); Sênior Engenharia e Serviços Ltda. (64.239.437/0001-65); Tadeu Elieser Bezerra Freitas (054.788.547-43); Tarcisio Secioso de Sá (692.773.207-10); Tarcisio Taraszkiewicz (491.680.619-00); UTC Engenharia S/A (44.023.661/0027-47); V.W.S. Brasil Ltda. - Veólia (96.591.128/0001-46); Vinicius Felipe May (253.795.258-81); Vinicius de Souza Melo (981.965.614-15); Waldemir Correa Terra Júnior (081.645.407-81); Weg Equipamentos Elétricos S/A (07.175.725/0014-84); Willians Marlon de Jesus (296.110.588-96)

3.3. Recorrente: José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72).

4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Marcelo Reinecken de Araújo (14.874/OAB-DF) e outros, representando Goetze Lobato Engenharia Ltda.

8.2. Fernando Lichtnow Nees (17.086/OAB-SC) e outros, representando Weg Equipamentos Elétricos S/A.

8.3. Thalles Andrade Leite (50.403/OAB-DF) e outros, representando Consórcio VWSB / Enfil.

8.4. Carlos Roberto de Siqueira Castro (20.015/OAB-DF) e outros, representando Fernando Almeida Biato, Sérgio dos Santos Arantes, Fernando Almeida Biato, José Paulo Assis, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Petrobras S/A;

8.5. Leonardo Chevrand de Miranda e Silva (103506/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.

8.6. Karine Farias Castro (14210/OAB-CE) e outros, representando Normatel Engenharia Ltda.

8.7. Maria Elizabeth Martins da Costa (32434/OAB-MG), representando Mendes Junior Trading e Engenharia S/A.

8.8. Marina Hermeto Correa (75.173/OAB-MG) e outros, representando Construtora Norberto Odebrecht S A.

8.9. Pedro Henrique Favilla Duarte (151.060/OAB-RJ) e outros, representando Contreras Engenharia e Construções Ltda.

8.10. Adriano Daleffe (20619/OAB-PR) e outros, representando MHA Engenharia Ltda., Cegelec, ABB Ltda. e Consorcio ABB / Cegelec / MHA;

8.11. Wanderson Silva de Menezes (24199/OAB-DF) e outros, representando SOG - Óleo e Gás S/A.

8.12. Maria Angela Hebisz Catani (131763/OAB-SP) e outros, representando Azevedo & Travassos Engenharia Ltda.

8.13. Thiago Senna Leônidas Gomes (34269/OAB-DF) e outros, representando Consórcio Passarelli / GEL.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, nesta fase processual, tratam do pedido de reexame interposto por José Sérgio Gabrielli de Azevedo contra o Acórdão 2.863/2016-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 32, 33 e 48 da Lei 8.443/92, em:

9.1. conhecer do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando nulo o Acórdão 2.863/2016-Plenário;

9.2. encaminhar os autos ao Relator *a quo*, para que decida a respeito das medidas a serem tomadas; e

9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente, à Petróleo Brasileiro S.A, ao Ministério de Minas e Energia e aos demais interessados.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2867-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.812/2018-9

Natureza: Relatório de Levantamento

Órgãos/Entidades: Prefeitura Municipal de Araguaína - TO; Prefeitura Municipal de Araruama - RJ; Prefeitura Municipal de Assis Chateaubriand - PR; Prefeitura Municipal de Barreiras - BA; Prefeitura Municipal de Bento Gonçalves - RS; Prefeitura Municipal de Caçador - SC; Prefeitura Municipal de Cáceres - MT; Prefeitura Municipal de Campo Grande - MS; Prefeitura Municipal de Campo Largo - PR; Prefeitura Municipal de Campo Mourão - PR; Prefeitura Municipal de Cascavel - PR; Prefeitura Municipal de Chapecó - SC; Prefeitura Municipal de Criciúma - SC; Prefeitura Municipal de Curitiba - PR; Prefeitura Municipal de Erechim - RS; Prefeitura Municipal de Farroupilha - RS; Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu - PR; Prefeitura Municipal de Franca - SP; Prefeitura Municipal de Francisco Beltrão - PR; Prefeitura Municipal de Guaíba - RS; Prefeitura Municipal de Guarapuava - PR; Prefeitura Municipal de Imbituba - SC; Prefeitura Municipal de Indaial - SC; Prefeitura Municipal de Irati - PR; Prefeitura Municipal de Itapeva - SP; Prefeitura Municipal de Jacareí - SP; Prefeitura Municipal de Jequié - BA; Prefeitura Municipal de Joinville - SC; Prefeitura Municipal de Jundiaí - SP; Prefeitura Municipal de Lages - SC; Prefeitura Municipal de Limeira - SP; Prefeitura Municipal de Lins - SP; Prefeitura Municipal de Mandaguari - PR; Prefeitura Municipal de Marechal Cândido Rondon - PR; Prefeitura Municipal de Matinhos - PR; Prefeitura Municipal de Morro da Fumaça - SC; Prefeitura Municipal de Navegantes - SC; Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo - RS; Prefeitura Municipal de Ourinhos - SP; Prefeitura Municipal de Palhoça - SC; Prefeitura Municipal de Palmas - TO; Prefeitura Municipal de Palmeira - PR; Prefeitura Municipal de Pará de Minas - MG; Prefeitura Municipal de Piumhi - MG; Prefeitura Municipal de Ponta Grossa - PR; Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS; Prefeitura Municipal de Porto Seguro - BA; Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro - RJ; Prefeitura Municipal de Rio do Sul - SC; Prefeitura Municipal de Rondonópolis - MT; Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus - BA; Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul - SP; Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto - SP; Prefeitura Municipal de

São José dos Campos - SP; Prefeitura Municipal de São Leopoldo - RS; Prefeitura Municipal de São Paulo - SP; Prefeitura Municipal de São Pedro da Aldeia - RJ; Prefeitura Municipal de Sorocaba - SP; Prefeitura Municipal de Sorriso - MT; Prefeitura Municipal de Taubaté - SP; Prefeitura Municipal de Uberlândia - MG

Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. CONHECIMENTO DA ATUAÇÃO DE OBSERVATÓRIOS SOCIAIS. ORIENTAÇÕES ACERCA DA OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES RELATIVAS À TRANSPARÊNCIA E GESTÃO DE CONTRATOS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS. RESTRIÇÃO AO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES DAS PESSOAS FÍSICAS QUE PARTICIPARAM DO TRABALHO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento realizado pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições logísticas (Selog) e pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (Secex-RS), em parceria com o Observatório Social do Brasil (OSB), com o objetivo de conhecer a atuação, capacitar e orientar entidades encarregadas do controle social "na obtenção de informações sobre a situação de transparência e gestão de contratações municipais realizadas com uso de recursos federais, de forma a induzir e fortalecer o controle social sobre tais recursos."

Adoto, como parte deste Relatório, o excerto abaixo, extraído do relatório de levantamento elaborado pela equipe de fiscalização (peça 137), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular da Selog:

Este trabalho é decorrente de deliberação constante em Despacho de 21/05/2018 do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 008.542/2018-0), sendo realizado de forma coordenada entre a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (Secex-RS) e o Sistema Observatório Social do Brasil (OSB), nos termos do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o TCU e o OSB, no dia 8/12/2017 (TC 032.758/2017-0); e do plano de trabalho assinado entre as partes (peça 7).

2. Cabe esclarecer que o OBS é uma instituição não governamental, composta por 134 observatórios sociais, dispostos em 16 unidades da federação, segundo seu sítio oficial. O sistema atua como controle social, em especial, no monitoramento de contratações municipais.

3. Cite-se que este é o segundo trabalho que o TCU realizou com a rede OSB, pois, em 2017, esta Corte de Contas executou uma experiência piloto com os observatórios sociais dos estados da Bahia e do Paraná, pela qual foram avaliados contratos municipais e ainda o funcionamento de conselhos e planos de saúde nos municípios participantes. O relatório de produção de conhecimento desse projeto piloto informou a viabilidade da parceria e a necessidade de repetição do experimento com trabalhos mais abrangentes (TC 008.338/2018-3). Objetivo e escopo

4. A ação foi realizada em parceria com a rede Observatório Social do Brasil, com o objetivo de capacitar e orientar o controle social na obtenção de informações sobre a situação de transparência e gestão de contratações municipais realizadas com uso de recursos federais, de forma a induzir e fortalecer o controle social sobre tais recursos.

5. O escopo do trabalho envolveu o levantamento de informações acerca de dois temas: transparência passiva municipal - no que tange à estrutura e capacidade de resposta aos pedidos do cidadão; e gestão de contratações municipais - controles internos e conformidade em contratos. Os questionários aplicados para execução do trabalho estão disponíveis nos apêndices H e I. Cabe mencionar que o tema "transparência ativa" – constante do glossário – não fez parte do escopo.

6. O trabalho contemplou sessenta municípios cujos observatórios sociais foram voluntários para participar da ação. A lista de municípios - distribuídos entre os estados da Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins - está disponível no apêndice A.

7. Cabe esclarecer que não foi finalidade do levantamento que o TCU atuasse de forma pontual nas deficiências encontradas, exarando determinações corretivas ou mesmo medidas punitivas aos gestores municipais. Vislumbrou-se, de fato, que o TCU trabalhasse como coaching durante todo o processo, acompanhando e supervisionando a ONG parceira na execução dos procedimentos necessários à obtenção e consolidação dos resultados, capacitando-a e orientando-a ao final do processo para que enderece os problemas diretamente à gestão, sem a intervenção imediata desta Corte de Contas.

8. Não obstante, foi proposto, no capítulo 5, o encaminhamento dos resultados do trabalho aos atores identificados como competentes para atuar na melhoria dos cenários encontrados – discriminados nos apêndices C e D. Visão Geral Controle Social

9. Denomina-se controle social o controle exercido pela sociedade sobre as ações executadas pelo Estado. Segundo ROUSSEAU (2003), em virtude da tendência do Estado de agir contra a vontade soberana do povo, é necessária sua constante fiscalização.

10. Nesse sentido, sendo o povo titular do poder, nos termos do art 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, entende-se o controle social como um tipo de auditoria externa, denominada auditoria externa popular. O cidadão, cliente do Estado, tem o direito constitucional de cobrar desse o cumprimento das obrigações estabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro, em especial a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

11. Diferente das instâncias formais de controle que, em decorrência do princípio da legalidade só podem atuar nas circunstâncias em que a Lei defina explicitamente e estão limitadas ao escopo para o qual foram constituídas, o cidadão pode atuar em qualquer hipótese que não for proibida pela legislação brasileira (at. 5º, II, da CF/88).

12. Dessa forma, o controle social atua de forma complementar às instâncias formais de controle, por possuir mais liberdade de ação, estar mais próximo dos problemas locais e possuir capilaridade por todo o território brasileiro.

13. Cabe mencionar que, como cada cidadão é potencialmente um fiscal da Lei, ele possui um papel preponderante no combate à fraude e corrupção.

14. Como se observa, as organizações formais de controle, em especial o TCU, têm muito a ganhar, apoiando o controle social, na medida em que os objetivos do "auditor-cidadão" coincidem com o objetivo estratégico desta Corte de Contas: aprimorar a administração pública por meio do controle externo. Fraude e Corrupção

15. Segundo o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU, não existe um conceito internacional uniforme sobre fraude e corrupção, sendo esses termos definidos em cada país, conforme seu contexto jurídico.

16. Citando o Código Penal Brasileiro (CPB), o guia define inicialmente corrupção como "oferecer ou solicitar vantagem indevida", diferenciando-se respectivamente em corrupção ativa e passiva, a depender do polo onde se encontra o infrator.

17. Segundo o Ministério Público Federal (MPF), o termo corrupção é um gênero que engloba diversas condutas ilícitas, extrapolando a esfera penal e englobando a esfera cível e administrativa.

18. Para a ocorrer a fraude é necessária a existência simultânea de três fatores – pressão, oportunidade e racionalização –, dispostos como arestas em um triângulo, conforme a figura abaixo (CRESSEY, 1953, apud TCU, 2016).

Figura 1 – Triângulo de Fraude Fonte: TCU, 2016.

19. A primeira aresta é a da pressão, também conhecida como motivação ou incentivo. Trata-se da motivação pela qual se promove o ilícito, podendo ter origem pessoal ou profissional, pelas mais variadas origens.

20. A segunda aresta é a da oportunidade, que envolve a fraqueza do sistema de controles internos. Trata-se de uma situação que o agente tem poder ou habilidade de explorar para tornar a fraude possível, podendo estar relacionada à ineficácia de determinados controles e falhas de governança.

21. Por fim, a terceira aresta é a da racionalização, caracterizada pela tentativa de justificação da transgressão, procurando o agente diferenciar seu comportamento antiético de uma atividade criminosa.

22. São exemplos de racionalização as seguintes argumentações: "eu estava apenas pegando emprestado o dinheiro"; "eu tinha que ajudar minha família"; e "eu não sou pago pelo que mereço" (TCU, 2016).

23. O combate à fraude e corrupção de forma preventiva dá-se pela estruturação de controles internos que "ataquem" essas três condições mencionadas, de modo a reduzir a possibilidade de ocorrência de desvios.

24. Por meio da promoção de cultura da ética e integridade em organizações públicas, por exemplo, desgasta-se a "aresta da racionalização", na medida em que reduz a possibilidade de o agente público tentar justificar um determinado ilícito a ser praticado.

25. Por meio da promoção da transparência pública, por outro lado, ataca-se a "aresta da oportunidade", na medida em que se reduz a possibilidade de um determinado agente praticar um desvio e esse não ser detectado. Transparência Pública

26. Transparência pública é a obrigação do administrador público de dar publicidade aos seus atos desempenhados na gestão da coisa pública, estando essa imposição prescrita no art. 37, caput, da CF/88, por meio do princípio da publicidade.

27. Esse conceito relaciona-se diretamente ao princípio da accountability, por meio do qual o agente público, na condição de administrador dos recursos públicos, deve prestar contas de sua gestão à sociedade.

28. A transparência e o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) pelos municípios são requisitos fundamentais para o exercício do controle social. Sem a abertura de informações, não há como o cidadão e a sociedade organizada controlarem a Administração Pública.

29. A transparência pública divide-se em dois tipos: a transparência ativa e a transparência passiva.

30. Por transparência ativa, entende-se o dever de ofício da administração pública de publicar seus atos administrativos em veículos de informação oficiais (imprensa oficial, internet, diários oficiais, jornais de grande circulação, etc).

31. São exemplos de transparência ativa o dever das prefeituras municipais de publicar, em tempo real, as informações relativas à execução orçamentária e financeira (art. 8º, § 4º, da LAI c/c art. 73-B da LRF), bem como o extrato resumido de contratação pública até o quinto dia útil ao mês seguinte à sua assinatura (art. 61, § único, da Lei 8.666/93).

32. Por seu turno, conceitua-se transparência passiva como a obrigação dos órgãos públicos de prestarem informações aos cidadãos de forma tempestiva e completa, quando solicitado por esses. Trata-se de um direito fundamental positivado no art. 5º, XXXIII, da CF/88.

33. A Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula esse direito, estabelece em seu art. 11, que o acesso à informação requerida deve ser imediato e, em caso de impossibilidade, o órgão público requerido deve responder ao cidadão no prazo de vinte dias corridos, prorrogáveis por mais dez dias. Gestão de Contratações

34. Gestão é a estrutura responsável pelo planejamento, execução, controle, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição da organização para a consecução de seus objetivos, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. Dessa forma, a gestão consiste em planejar, executar e controlar atividades alinhadas com a direção estratégica estabelecida pela governança para atingir os objetivos da organização. (Referencial Básico de governança, TCU, 2014).

35. A gestão preocupa-se com a eficácia - cumprir as ações priorizadas - e a eficiência - realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício. (Referencial Básico de governança, TCU, 2014).

36. Nesse contexto, gestão das contratações consiste na estrutura necessária para que a organização contrate bem, ou seja, aplique com eficácia e eficiência os recursos recebidos.

37. Como toda atividade, a gestão de contratações está sujeita a riscos – eventos que podem impactar negativamente o alcance dos objetivos estabelecidos. Para reduzir o impacto e/ou a probabilidade de ocorrência desses eventos, a organização precisa implantar controles internos.

38. Os controles internos para gestão de contratações são procedimentos adotados para reduzir os riscos relativos às contratações, e garantir a realização dos objetivos, os quais podem estar relacionados à conformidade com leis e regulamentos; eficácia e eficiência das operações; e ainda confiabilidade e integridade das informações (COSO, 2013).

39. Assim, apesar de terem limitações inerentes, como erro humano, conluio e razões de custo-benefício (COSO, 2013), os controles internos na gestão de contratações são desenhados e implementados para trazer a garantia razoável de que a organização contrate bem.

40. No caso das prefeituras municipais, que têm recebido recursos federais descentralizados pela União, a importância do estabelecimento dos controles internos na gestão de contratações também está no potencial de fazê-las contratar melhor, seja com recursos federais, ou com qualquer outro recurso público gerido por elas, de forma a assegurar que as verbas recebidas sejam transformadas em benefícios sociais. Segundo o Portal da Transparência, só no ano de 2017, foram repassados R$2.425.136.191 à Administração Pública Municipal, por meio de transferências legais e voluntárias.

41. Em 2014, o TCU publicou, por meio do Acórdão 1.321/2014-Plenário – Ministra Ana Arraes, o documento "Riscos e Controles nas Aquisições (RCA)", pelo qual expôs diversos riscos relacionados às contratações públicas e possíveis controles internos que as organizações podem adotar para mitigar tais riscos.

42. No trabalho ora relatado, foram avaliados os controles internos relacionados abaixo, dentre os quais estão alguns citados no RCA: a. Planejamento anual de contratações; b. Padronização de processos de trabalho; c. Orientação para juntar aos processos de contratação as memórias de cálculo para as estimativas das quantidades e de preços dos objetos a serem contratados, e ainda os documentos que lhes dão suporte; d. Orientação para, durante os certames, realizar consultas para identificar licitantes suspensos de participar de licitações; impedidos ou inidôneos de contratar; descredenciados do sistema de cadastramento de fornecedores do município ou do estado, ou mesmo do Sicaf; e. Regulamentação da modalidade licitatória de pregão na forma eletrônica; f. Orientação para avaliar, antes da designação dos fiscais/gestores de contratos, o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor, e da sua respectiva capacitação para desempenhar a atividade; e g. Existência de lista de verificação contendo os itens a serem analisados pela assessoria jurídica quando da emissão dos pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único. Método

43. Consoante o escopo detalhado na seção 1.2 deste relatório, este trabalho foi dividido em duas etapas: na primeira etapa foram obtidas informações acerca de transparência passiva municipal, enquanto que, na segunda etapa, o levantamento contemplou a gestão de contratações dos municípios.

44. A figura abaixo resume o ciclo de execução realizado nas duas etapas, sendo o detalhamento exposto no apêndice G.

Figura 2 – Ciclo realizado em cada etapa Fonte: apêndice G.

45. Conforme se observa, esta equipe de fiscalização capacitou os observadores sociais partícipes do trabalho nos temas relacionados em cada etapa, por meio de treinamento realizado em parceria com o Instituto Serzedello Corrêa (ISC).

46. Por meio das orientações transmitidas nas capacitações, os observadores sociais expediram, às suas respectivas prefeituras municipais, quatro pedidos de acesso à informação, com fulcro no art. 10 da LAI.

47. Com base na resposta desses pedidos – ou no silêncio das prefeituras, eles registraram suas opiniões em questionários dispostos na ferramenta Lime Survey, mantida por este Tribunal; e enviaram arquivos com as evidências que suportassem as opiniões registradas, por meio da plataforma Yammer, mantida pelo OSB.

48. De posse das opiniões registradas pelos observadores, em conjunto com as evidências enviadas, esta equipe de fiscalização realizou uma avaliação de qualidade, nos termos dos itens 119 e 120 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), sendo considerados apenas os resultados que passaram nesse controle de qualidade. Mais detalhes estão disponíveis no apêndice G.

49. Após a consolidação dos resultados obtidos nas duas etapas, esta equipe de fiscalização realizou reuniões com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) a fim de discutir possíveis formas de atuação para solução do cenário encontrado. Os resultados das reuniões apoiaram as propostas indicadas no capítulo 5.

Benefícios Estimados

50. Vislumbram-se os seguintes resultados para o presente trabalho:

50.1. aprendizado e documentação da experiência inovadora no TCU de treinamento e tutoria em trabalho realizado em parceria com a sociedade organizada;

50.2. capacitação das equipes dos observatórios sociais participantes em métodos de fiscalização e ações coordenadas;

50.3. estímulo à transparência nos municípios avaliados, bem como a obtenção de informações acerca do cumprimento da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), especificamente no que se refere à transparência passiva dos municípios avaliados (capacidade de responder ao cidadão mediante provocação); e

50.4. identificação de pontos vulneráveis na gestão de contratações (realizadas com uso de verba federal) dos municípios avaliados.

2 RESULTADOS – TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL

51. Os resultados apresentados nesta seção referem-se à avaliação feita pelas organizações da Rede Observatório Social do Brasil nas prefeituras de seus respectivos municípios, com a orientação do TCU.

52. Os resultados estão apresentados no seguinte formato:

52.1. Cenários: situações encontradas;

52.2. Riscos relacionados aos cenários; e

52.3. Plano para tratamento dos cenários.

Cenário de Transparência

53. Como resultado da avaliação de transparência passiva municipal, observa-se que, no conjunto de prefeituras avaliadas, a estrutura de transparência passiva municipal existe, porém não é efetiva, por não atender ao cidadão.

54. A figura 3 apresenta os resultados acerca da existência da estrutura de transparência passiva municipal. Verifica-se a adequação da estrutura na maior parte das prefeituras municipais analisadas.

Figura 3 – Resultados acerca da estrutura de transparência passiva municipal Fontes: apêndices J e K.

55. Em relação à existência do SIC (Serviço de Informações ao Cidadão), denotase que 87% das prefeituras avaliadas indicam, nos respectivos sítios oficiais ou portais de transparência na internet, os contatos do SIC físico, para envio de pedidos de informação de forma presencial, assim como possibilitam o envio de pedidos de informação de forma eletrônica.

56. Em relação ao funcionamento do SIC, verifica-se que 85% das prefeituras municipais avaliadas oferecem a possibilidade de acompanhamento do pedido de informação. Também se nota que apenas uma prefeitura exigiu do requerente dados que restringem o direito de acesso à informação.

57. Em que pese a estrutura de transparência passiva municipal estar adequada, diante das avaliações realizadas, verifica-se que a capacidade de resposta das prefeituras não se encontra satisfatória. A figura abaixo demostra essa conclusão:

Figura 4 – Resultados acerca do cumprimento dos prazos da LAI Fonte: apêndice L.

58. Observa-se que 68% das prefeituras não responderam ou responderam intempestivamente a pelo menos um dos pedidos de acesso à informação formulados na primeira etapa do trabalho, descumprindo o disposto no art. 11 da LAI.

59. De forma ainda mais grave, quinze prefeituras municipais não respeitaram os prazos da LAI em nenhum dos quatro pedidos de informação formulados na primeira etapa do trabalho. 60. Além disso, pode-se observar na figura abaixo que apenas 28% das prefeituras responderam em conformidade com o que foi perguntado a todos os pedidos de informação formulados pelos observadores sociais na primeira etapa do trabalho.

Figura 5 – Resultados acerca da conformidade de resposta dos pedidos Fonte: apêndice M.

61. Como se observa, a estrutura de transparência passiva municipal, embora existente, não atende, no geral, ao cidadão, pois é precária a capacidade de resposta das prefeituras aos pedidos dos munícipes.

62. Como relatado no apêndice G, foi mantida em sigilo, na 1ª etapa do trabalho, a participação do TCU, de modo a não influenciar de forma inadequada os testes que foram executados nessa fase, os quais estavam voltados para o tema transparência passiva. Já na 2ª etapa, a participação do Tribunal foi revelada, o que pode ter influenciado o grau de atendimento aos pedidos de acesso realizados pelos OS nessa 2ª fase. Mesmo assim, os resultados da 2ª etapa - no que diz respeito à transparência passiva - também foram negativos, tendo em vista que 40% das 43 prefeituras avaliadas deixaram de responder a pelo menos um dos oito pedidos realizados nessa fase (figura 6).

Figura 6 – Ausência de respostas na fase de avaliação de contratos Fonte: apêndice N.

63. Além disso, 5 dessas prefeituras não responderam a nenhum dos oito pedidos de informação da 2ª etapa, sendo duas delas distintas das outras quinze que não responderam a nenhum pedido da fase de transparência (figura 4), o que totaliza dezessete prefeituras que deixaram de responder (ou não o fizeram no prazo previsto na LAI) a todos os pedidos de pelo menos uma das etapas do trabalho.

64. Cabe destacar aqui as exceções a esse quadro de hipossuficiência na transparência passiva municipal. As prefeituras municipais listadas abaixo, por exemplo, responderam, no prazo previsto na LAI, a todos os pedidos de informação enviados pelo respectivo OS nas duas etapas do trabalho, em conformidade com o que foi perguntado:

64.1. Franca - SP;

64.2. Jacareí - SP;

64.3. Jundiaí - SP;

64.4. Limeira - SP; e

64.5. Matinhos – PR.

65. Quanto à lista acima, cabem duas observações:

65.1. As prefeituras de Curitiba-PR e Sorocaba-SP responderam a todos os pedidos realizados na 1ª etapa do trabalho, mas não foram avaliadas na 2ª etapa; e

65.2. As prefeituras de Chapecó-SC, Francisco Beltrão-PR, Pará de Minas-MG, e Taubaté-SP responderam a todos os pedidos realizados na 1ª etapa do trabalho, mas não tiveram o mesmo desempenho na 2º etapa.

66. As prefeituras que responderam a todos os pedidos realizados por seus respectivos OS na 2ª etapa do trabalho, e que não tiveram o mesmo desempenho na 1ª etapa não estão mencionadas nominalmente na observação acima. O motivo é que, como mencionado no item 62, na 1ª etapa, foi mantida em sigilo a participação do Tribunal no trabalho, enquanto que, na 2ª etapa, a participação do TCU foi revelada, o que pode ter influenciado o grau de atendimento aos pedidos de acesso realizados pelos OS.

Riscos relacionados

Restrição ao exercício do controle social

67. A deficiência na capacidade de resposta das prefeituras quando se demanda uma informação dificulta o exercício do controle social, na medida em que retira toda a eficácia do instrumento de requisição de informações pelo cidadão, positivado no art. 10 da LAI.

68. A Lei 12.527/2011 teve origem em 2009, por meio de um anteprojeto de lei, capitaneado pela CGU e submetido à apreciação da Presidência da República, em cuja exposição de motivos interministerial (EMI), destaca-se o seguinte trecho:

6. A garantia do direito de acesso a informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso a informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção. (...) (grifos nossos)

69. Conforme se observa, desde o início, a LAI teve como fim social o exercício da cidadania e o combate à fraude e corrupção. A requisição de informações de interesse público, nesse sentido, é o principal instrumento para exercício do controle social. Risco de fraude e corrupção na esfera municipal

70. Esse afastamento do cidadão da fiscalização da administração pública, em adição à existência de ambientes pouco transparentes, agrava o risco de ocorrência de fraude e corrupção na esfera municipal.

71. Uma das condições para ocorrência de desvios é a oportunidade, uma das facetas do "Triângulo da Fraude" (CRESSEY, 1953), descrito na seção 1.3. Essa aresta refere-se à fraqueza do sistema de controles internos, por meio da qual o infrator tem o poder de explorar uma situação que torna a fraude possível.

72. Conforme o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU, a promoção da cultura de transparência é um controle interno preventivo à ocorrência de desvios (prática P3.1, p. 70-72). Segundo esse guia teórico, ambientes transparentes dificultam que desvios prosperem, na medida em que esses são detectados e corrigidos tão logo ocorram.

73. Analogamente, ambientes pouco transparentes, como da maioria das prefeituras municipais avaliadas, facilitam a prosperidade de desvios, na medida em que essa "aresta da oportunidade" se encontra fortalecida.

74. Ainda segundo o guia mencionado, um outro controle interno à fraude e corrupção é o próprio controle social, viabilizado pela transparência, que permite que "qualquer pessoa em qualquer lugar possa ser fiscal da gestão pública" (p. 70).

75. A título de exemplo, hipoteticamente, suponha-se que uma prefeitura não respondesse a um pedido de informação formulado por um cidadão que desejasse ter acesso aos autos de um processo de dispensa de licitação cujo contrato tenha sido recentemente celebrado.

76. Essa obstrução de acesso impediria a verificação da regularidade da contratação direta, nos termos do art. 24 da Lei 8.666/93, e a eventual identificação tempestiva pelo controle social de indícios de dispensa indevida de licitação, nos termos do art. 89 da Lei de Licitações.

Risco de interrupção das transferências voluntárias de recursos da União

77. Além do risco de fraude e corrupção, a precariedade da transparência passiva municipal imputa às prefeituras o risco de interrupção das transferências voluntárias de recursos públicos federais, por não satisfazerem os critérios estabelecidos em Lei.

78. Os critérios de excelência para a governança e gestão de transferência de recursos federais são regidos por meio da Portaria 66/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

79. De acordo com o art. 2º dessa norma, a administração pública federal deve observar obrigatoriamente a adoção dos critérios nela descritos pelas prefeituras como requisito para a realização de transferências de recursos federais, por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, fomento e colaboração.

80. Um dos critérios estabelecido na portaria é a promoção da transparência pública na aplicação de recursos públicos, mediante divulgação e compartilhamento de dados e informações, conforme art. 1º, III, da referida portaria.

81. Além disso, a Portaria MP 67/2017 prevê a obrigatoriedade das prefeituras e demais órgãos convenentes de seguir as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01, de 10 de maio de 2016, que, por seu turno, vincula a adoção dos princípios de transparência e accountability, descritos da seguinte forma no art. 21, V e VI:

V – Transparência: caracterizada pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. As informações devem ser completas, precisas e claras para a adequada tomada de decisão das partes interessadas na gestão das atividades; e VI – Accountability: obrigação dos agentes ou organizações que gerenciam recursos públicos de assumir responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente a consequência de seus atos e omissões. (grifos nossos)

Plano para tratamento do cenário de transparência

82. A fim de mitigar os riscos ora evidenciados e aperfeiçoar a transparência passiva municipal, foi identificado um conjunto de atores - órgãos de controle e organismos sociais – que podem atuar na mudança do cenário obtido.

Figura 7 – Órgãos de controle e organismos sociais envolvidos no processo Fonte: apêndice C.

83. Preliminarmente, entende-se que esta Corte de Contas, por si só, não tem condições de resolver o problema da transparência municipal, haja vista que sua atuação se restringe a recursos públicos federais e à fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos dos art. 70 e 71 da Constituição Federal.

84. Em vista disso, faz-se necessário o envolvimento de outros órgãos de controle e de organismos sociais, que, de forma conjunta e coordenada, possam atuar eficientemente na solução do problema descrito.

85. A figura abaixo mostra um resumo do modelo de atuação conjunta para se resolver essa situação-problema, sendo o papel de cada ator desse modelo descrito mais detalhadamente no apêndice C.

Figura 8 – Mapa de atores - transparência Fonte: apêndice C.

86. Vislumbra-se como primordial nesse modelo a atuação da própria Prefeitura.

87. Com base no princípio da autotutela e nas melhores práticas de governança e gestão, o Poder Executivo Municipal pode analisar e aperfeiçoar seus processos de trabalho, melhorando a sua transparência passiva e entregando, de forma mais efetiva e eficiente, a informação solicitada pelo cidadão.

88. Entende-se que a melhoria da transparência passiva municipal se deva dar primeiramente por meio do fomento à sua cultura, conscientizando os servidores municipais de que essa converge em sincronia com o interesse público, sendo benéfica, tanto para a sociedade, quanto para a própria administração pública.

89. Nesse sentido, pouco efetiva será a atuação da sociedade e dos órgãos de controle, se a própria prefeitura não enxergar valor no aperfeiçoamento de sua transparência.

90. Visualiza-se também como essencial o envolvimento do Ministério Público, haja vista ser ele o fiscal da lei e titular da defesa dos direitos individuais, conforme art. 127, caput, da Constituição Federal.

91. Como legitimado para ajuizar ações civis públicas e firmar TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), o Ministério Público pode atuar nesse problema, expedindo recomendações às prefeituras em desconformidade com a LAI e eventualmente atuando de forma corretiva.

92. De igual modo, também é importante a participação da CGU, considerando seu papel de ser responsável por fomentar a cultura de transparência pública em âmbito nacional e apoiar estados e municípios na implementação de políticas e programas de promoção da transparência e do acesso à informação.

93. Por seu turno, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão também possui papel importante nesse processo, na medida em que ele expede diretrizes e recomendações para as transferências voluntárias, conforme destacado anteriormente.

94. No contexto local, entende-se como importante também a atuação da Câmara dos Vereadores. Nos termos do art. 31 da Carta Magna, o Poder Legislativo Municipal é responsável pelo controle externo dos atos da administração pública local, podendo tomar medidas e debater projetos de lei municipal para aperfeiçoamento da transparência, caso entenda necessário.

95. Ainda no contexto local, entende-se como essencial a participação de organismos sociais – como o Sistema OSB e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), além do próprio cidadão.

96. O Sistema OSB, como um indutor de transparência na gestão pública e com uma extensa capilaridade pelo Brasil, considera-se essencial o seu envolvimento nesse modelo de atuação, na medida em que pode auxiliar e influenciar muito a Prefeitura na promoção da cultura de transparência.

97. Por seu turno, a CNM, também com extensa capilaridade, é considerada a maior entidade municipalista da américa latina, segundo seu sítio oficial, e tem por objetivo fortalecer a autonomia dos municípios, podendo, nesse sentido, auxiliá-los na adoção de boas práticas de transparência e accountability.

98. Por fim, entende-se como essencial nesse modelo a atuação da sociedade como um todo, personificada na figura do cidadão local, que, como titular do direito de acesso à informação, tem o poder de representar ao ministério público estadual correspondente o eventual descumprimento da LAI pela Prefeitura.

3 RESULTADOS – GESTÃO DE CONTRATAÇÕES

99. Os resultados apresentados neste capítulo referem-se à avaliação feita, no tema "gestão de contratações", pelas organizações do Sistema OSB nas prefeituras de seus respectivos municípios, com a orientação do TCU.

100. Os resultados estão apresentados no seguinte formato:

101. Cenário: situação encontrada;

102. Riscos relacionados ao cenário; e

103. Plano para tratamento do cenário.

Cenário de Gestão de Contratos

104. As informações obtidas acerca da gestão de contratações revelam um cenário de risco nos municípios avaliados, tendo em vista o alto percentual de deficiências na adoção das boas práticas sugeridas no questionário (questionário disponível no apêndice I).

105. A figura 9 apresenta os resultados das questões 1 a 11 do questionário de gestão de contratações, as quais abordaram controles internos no tema.

Figura 9 – Resultados "gestão de contratações" – parte 1 Fonte: apêndices O, P, Q, R, S.

106. As questões 1 e 2 perguntaram acerca da existência de planejamento anual para contratações. A definição de Plano de Contratações está no apêndice U. Para esclarecer a importância dessa prática, cabe citar o relatório do Acórdão 508/2018-TCUPlenário- Ministro Relator - Benjamin Zymler:

408. O planejamento das contratações traz diversos benefícios às organizações públicas. Dentre eles:

409. Facilitação das compras conjuntas, pois haveria maior possibilidade de confrontar com antecedência o que cada organização pretenderia adquirir no decorrer do ano;

410. Uso mais eficiente e eficaz dos recursos orçamentários, pois evitaria contratações realizadas às pressas, sem ampla cotação de preços, e sem a adequada mensuração e especificação do bem/serviço a ser adquirido; e

411. Caso o plano seja aprovado por um comitê que represente os diversos setores da organização, redução do risco de que as contratações atendam apenas a setores individualmente e não à organização como um todo, consequentemente maior alinhamento da gestão de contratações com os objetivos estratégicos estabelecidos. Cabe destacar o trecho do estudo "Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies", publicado pelo Government Accountability Office (GAO): "O planejamento das aquisições e o desenvolvimento de estratégias devem servir para apoiar as missões institucionais, em vez de focarem no atendimento de setores individuais". (tradução nossa)

107. Observa-se, na figura 9, que 97% das organizações fiscalizadas não adotam a prática.

108. As questões 3 a 7, 9 e10 abordaram a padronização de procedimentos para as etapas do processo de contratação: planejamento; seleção de fornecedor e gestão do contrato. Os conceitos de processo de planejamento, seleção e de gestão estão disponíveis no apêndice U.

109. Observa-se que mais de 70% das organizações apresentaram deficiências na padronização de procedimentos, não adotando (ou adotando apenas em parte) as práticas relacionadas (Q3, Q4, Q5, Q6, Q7, Q9 e Q10 na figura 9).

110. A questão 8 analisou a regulamentação de pregão eletrônico nos municípios. Nesse quesito, o cenário foi favorável, tendo em vista que 71% dos municípios já possuem os regulamentos (Q8 na figura 9).

111. Por outro lado, quase 30% dos entes avaliados ainda não tenham essa normatização local, considerando que, conforme a Portaria Interministerial 424/2016 MP/MF/CGU, art. 49 § 1º, as contratações de bens e serviços comuns decorrentes de transferências voluntárias da União devem ser feitas preferencialmente por meio de pregão eletrônico, tendo o gestor o dever de justificar a inviabilidade da utilização desse formato.

112. A questão 11 tratou de um controle compensatório – controle implantado pelos gestores para compensar deficiências em outros controles internos. Foi avaliada a existência de listas de verificação para atuação da assessoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação das minutas de editais de licitação e ajustes contratuais (conforme disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993). Verifica-se que mais de 70% das prefeituras avaliadas não adotam a prática (Q11 na figura 9).

113. A figura 10 apresenta os resultados das questões 12 a 14 do questionário de gestão de contratações, as quais foram respondidas com base na análise de processos de contratação selecionados pelos Observatórios Sociais.

Figura 10 – Resultados "gestão de contratações" – parte 2. Fonte: apêndice T.

114. As questões 12 e 13 buscaram, nos processos de contratação analisados, memórias de cálculo das estimativas de quantidades e de preços da planilha de custos e formação de preços. Observa-se, na figura acima, que as explicações acerca dos preços de referência obtidos pela Administração (Q13) foram encontradas mais comumente que as relativas aos quantitativos (Q12).

115. Considerando que apenas um processo de contratação foi analisado por município, entende-se que os resultados obtidos nas questões 12 e 13 não possam ser extrapolados para as demais contratações nas respectivas prefeituras avaliadas. Esses resultados podem não refletir a realidade desses entes.

116. Além disso, analisando-os em comparação com os resultados das perguntas 4 e 5 (questões que abordaram a padronização do procedimento de juntar aos autos as memórias de cálculo e

documentos de suporte das estimativas de preços e quantidades), cujos resultados foram desfavoráveis (Q4 e Q5 na figura 9), há o potencial de que a falta de procedimentos padronizados (formalização do controle) impeça que a boa prática seja seguida com habitualidade nas diversas contratações realizadas pelo órgão.

117. A questão 14 avaliou a designação formal de fiscais de contratos e substitutos. A maioria dos municípios fiscalizados (65%) designou apenas o titular da fiscalização, sem mencionar substituto (Q14 na figura 10).

118. Apesar do cenário apresentar, no geral, deficiências em grande dos municípios avaliados, cabe citar aqui aqueles que adotam metade ou mais dos controles internos sugeridos nas questões 1 (a questão 2 era condicionada à 1) e 3 a 11 do questionário de gestão de contratos. (referência: apêndice B).

119. A importância de registrar os aspectos positivos identificados durante os trabalhos está em divulgar potenciais benchmarks. Esse processo incentiva a comunicação, o aprendizado conjunto e a troca de experiências no setor público, além de estimular a transparência por meio da divulgação de casos e práticas profícuas implantadas.

120. Há que se fazer, contudo, algumas observações com relação às informações aqui relatadas:

120.1. Primeiramente, os documentos e práticas referenciados neste capítulo não foram analisados de forma exaustiva pelos avaliadores, haja vista os objetivos específicos do trabalho estarem direcionados principalmente à avaliação quanto à existência de deficiências no tema gestão das aquisições, e não ao levantamento e análise detalhada de boas práticas. Foram observados, dessa forma, aspectos gerais, mas que, em conjunto, se destacaram positivamente e apontaram potenciais fontes de práticas e modelos a serem replicados.

120.2. Os aspectos positivos observados não se traduzem em produtos acabados ou práticas ideais, mas indicam um nível de maturidade no tema avaliado comparativamente maior que o observado nas demais organizações analisadas no âmbito deste trabalho. Exatamente por não serem produtos ideais, foram identificadas algumas deficiências em cada um deles; e

120.3. Como é previsto num processo de benchmarking, a replicação de experiências não deve ser feita sem anterior adaptação do modelo à realidade da organização que deseja implementá-lo. Além disso, como esse processo envolve aprendizado contínuo, é conveniente que a comunicação entre os envolvidos seja ampliada a fim de impedir que ruídos e interpretações equivocadas atrapalhem o compartilhamento dessas práticas e resultem na implantação de rotinas defeituosas.

121. Os municípios que atenderam a 50% ou mais dos controles internos de gestão de contratações sugeridos no âmbito deste trabalho (questões 1, e 3 a 11) são os seguintes:

121.1. Marechal Cândido Rondom – PR: atende às questões 3 a 10.

121.2. Rio de Janeiro – RJ: atende às questões 5 a 9.

Riscos relacionados

Riscos relacionados à capacidade de contratar bem

122. O cenário obtido mostra a necessidade de os municípios implementarem controles internos para melhorar a capacidade de contratar bem.

123. Como citado na seção 1.3 deste relatório, a necessidade de as prefeituras municipais estabelecerem os controles internos na gestão de contratações está no potencial de fazê-las contratar melhor, seja com recursos federais, ou com qualquer outro recurso público gerido por elas, de forma a assegurar que as verbas recebidas sejam transformadas em benefícios sociais.

124. Considerando a importância de os gestores conhecerem os riscos a que estão expostos na gestão de contratações e os controles internos que podem ser implementados para mitigar esses riscos, conforme já relatado no item deste trabalho sobre transparência, o TCU publicou, em 2014, o documento "RCA – Riscos e Controles em Aquisições", disponível em http://www.tcu.gov.br/rca.

125. Especificamente para este trabalho, foram relacionadas no apêndice E as práticas sugeridas no questionário de gestão de contratações, os critérios utilizados como referências e

exemplos de riscos a que as organizações estão expostas em virtude das deficiências relatadas no capítulo 3.1 deste relatório.

Risco de interrupção das transferências voluntárias de recursos da União

126. As deficiências apontadas neste capítulo 3.1 podem criar às prefeituras dificuldades em receber transferências voluntárias de recursos públicos da União, o que prejudicaria diretamente os cidadãos locais.

127. Após a publicação, pelo Ministério do Planejamento, das Portarias 66 e 67 de 2017, as exigências para receber recursos voluntários da União foram aperfeiçoadas, prevendo-se o aprimoramento da estrutura de gestão de riscos e de controles internos da gestão para as organizações que são favorecidas com verbas federais.

128. O art. 1º da Portaria MP 67/2017 dispõe que os órgãos da Administração Pública que atuam no processo de transferências de recursos da União deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas a controles internos da gestão. Para adoção dessas práticas, os órgãos deverão observar, dentre outras, as diretrizes estabelecidas na IN MP/CGU 1/2016, que dispõe sobre controles internos, governança e gestão de riscos. A intenção é melhorar a estrutura de governança, controles internos e de gestão de riscos das organizações concedentes e convenentes.

129. Dessa forma, para aprimorar os controles da gestão, em cumprimento às diretrizes estabelecidas nos referidos normativos, as prefeituras devem desenhar e implementar controles internos que mitiguem os riscos relacionados à gestão dos recursos recebidos, o que inclui a gestão das suas contratações.

130. Conforme os artigos 5º de ambas as portarias, esses normativos serão regulamentados por meio de instruções normativas do Ministério do Planejamento, para detalhamento das diretrizes.

131. O apêndice F detalha a conexão entre as práticas sugeridas no questionário de gestão de contratações e os critérios para receber transferências voluntárias. Plano para tratamento do cenário de gestão de contratos

132. Foram identificados oito atores que podem atuar na melhoria do cenário, no âmbito de suas competências legais. 133. A figura abaixo mostra um resumo dos papeis de cada ator, descritos mais detalhadamente no apêndice D.

Figura 11 – Mapa de atores – gestão de contratos Fonte: apêndice D. 134.

O Poder Executivo Municipal deve realizar gestão de riscos e, com base nela, aprimorar sua estrutura de controles internos.

135. Os cidadãos e sociedade organizada contribuirão por meio do controle social, que incluiu denúncias e representações aos órgãos competentes.

136. A CGU pode atuar treinando cidadãos e também gestores, no âmbito, por exemplo, dos programas "Olho Vivo no Dinheiro Público" e "Fortalecimento da Gestão Pública".

137. Os Tribunais de Contas e Câmaras de Vereadores, além do controle externo formal, podem atuar na capacitação e envolvimento dos cidadãos em trabalhos participativos, e ainda na divulgação dos resultados desses trabalhos.

138. Por seu turno, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão também tem papel importante no processo, na medida em que ele expede diretrizes e recomendações para transferências voluntárias da União, incluindo orientações relativas ao aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos.

139. Por fim, a CNM, com base em seu estatuto, deve promover a excelência da gestão municipal.

4 CONCLUSÃO

140. Diante das informações apresentadas neste relatório, entende-se que o presente trabalho, executado pelo sistema OSB com a tutoria do TCU, cumpriu seu objetivo principal de treinar e orientar o controle social na obtenção de informações sobre a situação de transparência e gestão de contratações municipais realizadas com uso de recursos federais, induzindo e fortalecendo o controle social sobre tais recursos.

141. Por meio dos treinamentos e atividades realizadas, foram apresentadas aos observatórios sociais ferramentas para o aprimoramento do controle social, orientandoos na coleta e análise de informações para identificação de deficiências e endereçamento dos problemas diretamente à gestão local.

142. Outro benefício concretizado foi o aprendizado e documentação da experiência inovadora no TCU de treinamento e tutoria em trabalho realizado em parceria com a sociedade organizada. A experiência foi documentada, e considerada válida em formulário preenchido e anexado à minuta da Portaria Segecex que trata de "Orientações para ações de controle em parceria com a sociedade".

143. Espera-se que, com a divulgação dos resultados deste trabalho, os benefícios estimados de estímulo à transparência e indução ao aperfeiçoamento da gestão de contratações sejam alcançados nas prefeituras fiscalizadas.

144. No que tange aos resultados de transparência passiva municipal, por meio do capítulo 2.1, vislumbra-se que a estrutura de transparência existe, porém não se encontra adequada na maioria dos municípios fiscalizados, na medida em que não atende às demandas do cidadão.

145. A esse respeito, foram levantados os seguintes riscos no capítulo 2.2: restrição ao exercício do controle social; fraude e corrupção na esfera municipal; e interrupção das transferências voluntárias de recursos federais.

146. A fim de se mitigar tais riscos e de modo a enfrentar o problema apresentado, foi o proposto no capítulo 2.3 um modelo de atuação conjunta entre diversos órgãos públicos e organismos sociais, cujas competências e formas de atuação foram detalhadas no apêndice C.

147. Por seu turno, em relação aos resultados da gestão de contratações municipais, verificou-se alto percentual de deficiências na adoção de controles internos nos municípios fiscalizados, como relatado no capítulo 3.1. Os riscos relacionados ao cenário foram citados no capítulo 3.2 e detalhados nos apêndices E e F.

148. Ainda no que se refere aos resultados no tema gestão de contratações, foram identificados, no capítulo 3.3, oito atores - órgãos e entidades - com competências de atuação para melhoria do cenário. O detalhamento foi disponibilizado no apêndice D.

149. Como mencionado na seção 1.2, não foi finalidade do levantamento a correção pontual de irregularidades, exarando determinações corretivas ou mesmo medidas punitivas aos gestores municipais. O objetivo era prestar tutoria ao trabalho executado pelo controle social, capacitando-o e orientando-o a endereçar as deficiências encontradas diretamente à gestão local, sem a intervenção imediata das instâncias formais de controle.

150. Não obstante, foi proposto, no capítulo 5, o encaminhamento dos resultados do trabalho aos atores identificados como competentes para atuar na melhoria dos cenários encontrados – discriminados nos apêndices C e D.

151. Como informado na seção 1.4 foram realizadas reuniões com três dos principais atores identificados como competentes para atuar na solução das deficiências encontradas nos temas transparência e gestão das contratações: CGU, CNMP e MP. Para essas e demais organizações citadas nas seções 2.3 e 3.3, propõe-se encaminhar o presente relatório de fiscalização, como informado no próximo capítulo – propostas de encaminhamento.

152. Também de modo a contribuir com o controle social, entende-se conveniente dar publicidade a este relatório, bem como promover a divulgação dos resultados obtidos, com apoio da rede Observatório Social do Brasil e da Secretaria de Comunicação do TCU (Secom), inclusive por meio de publicação de informativos e realização de eventos regionais, avaliadas a oportunidade e conveniência.

153. Por fim, destaca-se que as peças produzidas pelos observatórios sociais como evidências que suportam o resultado (peças 9 a 132 e 134 a 136) contêm informações relacionadas à identificação e endereçamento dos integrantes desses organismos sociais. Como essas informações podem afetar a vida privada e intimidade dos participantes desse trabalho, especialmente em

municípios de menor porte populacional, essas peças foram classificadas como restritas, em grau "pessoal", nos termos do art. 31, § 1º, I, da LAI, razão pela qual se propõe o referendo desse sigilo.

154. Importa observar que esse sigilo não alcança os órgãos de controle, posto que a restrição de acesso à informação pessoal não pode ser invocada com o intuito de prejudicar ou afastar a apuração de irregularidades, conforme disposto no art. 31, § 4º, da LAI.

155. Não obstante o sigilo pessoal imposto às peças X e Y, ressalta-se também que os próprios observatórios sociais, na condição de proprietários dessa informação, poderão levantar seu sigilo ou mesmo autorizar sua divulgação por terceiros, nos termos do art. 31, § 1º, I, da LAI.

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

156. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

Publicidade do Levantamento

156.1. Tornar público este relatório de fiscalização, com fundamento no art. 3º, I c/c art. 7º, VII, alínea b, da Lei 12.527/2011, bem como o acórdão que vier a ser proferido, além do relatório e voto que o fundamentarem;

Sigilo das peças produzidas pelos observatórios sociais

156.2. Referendar, com fulcro no art. 31, § 1º, I, da Lei 12.527/2011, a classificação restrita em grau "pessoal" das peças produzidas pelos Observatórios Sociais do Brasil (peças 9 a 132 e 134 a 136), tendo em vista que a divulgação ostensiva dessas informações pode afetar a intimidade e vida privada dos cidadãos participantes deste trabalho;

Encaminhamento dos resultados

156.3. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido nos autos, acompanhado do relatório e voto que o fundamentar, além da cópia integral do relatório da equipe de fiscalização, a(o)(s):

I. CNMP

151.3.1 Comissão Especial de Enfrentamento à Corrupção (CEC) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a fim de subsidiar trabalhos desse órgão de controle;

II. CGU

151.3.2 Diretoria de Transparência do Ministério de Transparência e ControladoriaGeral da União (CGU), para que, com fundamento no art. 17 do anexo I do Decreto 8.190/2016 e Portaria CGU nº 277/2013, avalie a oportunidade e conveniência de considerar os resultados do trabalho no âmbito de suas ações de fomento à transparência nos estados e municípios;

III. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

151.3.3 Departamento de Transferências Voluntárias da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para que, quando da elaboração das diretrizes e recomendações de que tratam os art. 5º das Portarias-MP 66 e 67 de 31 de março de 2017, avalie a conveniência e oportunidade de considerar os controles internos sugeridos nessa ação – discriminados nos apêndices E e F;

IV. Prefeituras Municipais

151.3.4 Prefeituras Municipais avaliadas, cujos municípios constam no apêndice A, comunicando-as acerca dos riscos das deficiências nos controles (disponíveis nos apêndices E e F) e da necessidade de adoção de medidas corretivas para aperfeiçoamento da gestão;

V. Câmaras dos Vereadores

151.3.5 Câmaras dos Vereadores dos municípios constantes no apêndice A, para que possam utilizar as informações como subsídio às ações do controle externo municipal, com fundamento no art. 31 da Constituição Federal de 1988;

VI. Tribunais de Contas

151.3.6 Tribunais de contas relacionados abaixo, a fim de sejam comunicados acerca das fragilidades na gestão de contratações das prefeituras de suas respectivas esferas de atuação e possam avaliar a conveniência e a oportunidade de considerar os resultados do trabalho para

adotarem medidas que estimulem as prefeituras a implementar as boas práticas relacionadas à transparência e gestão de contratações:

151.3.6.1 TCM-BA – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia;

151.3.6.2 TCM-MT – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso;

151.3.6.3 TCE-MS – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul; 151.3.6.4 TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;

151.3.6.5 TCE-PR – Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

151.3.6.6 TCM-RJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro; 151.3.6.7 TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

151.3.6.8 TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul; 151.3.6.9 TCE-SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina;

151.3.6.10 TCM-SP – Tribunal de Contas do Estado do Município de São Paulo;

151.3.6.11 TCE-SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; e

151.3.6.12 TCE-TO – Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

VII. Observatório Social do Brasil

151.3.7 Observatório Social do Brasil, para que:

151.3.7.1 encaminhe os resultados deste trabalho aos observatórios sociais que o executaram, a fim de que esses, por sua vez, possam utilizar os resultados publicados para reivindicar dos gestores municipais a solução dos problemas identificados;

151.3.7.2 encaminhe o conteúdo disponível nos apêndices E e F aos observatórios sociais que compõem a rede OSB, a fim de que esses, por sua vez, possam divulga-los em seus respectivos municípios.

VIII. Confederação Nacional dos Municípios

151.3.8 Confederação Nacional dos Municípios, como ente de representação políticoinstitucional dos municípios avaliados, para que possa avaliar a conveniência e a oportunidade de:

151.3.8.1 considerar os resultados deste trabalho na promoção de ações para excelência da gestão municipal, com amparo nos art. 3º e 4º do seu estatuto social; e

151.3.8.2 divulgar às prefeituras municipais associadas o conteúdo disponível nos apêndices E e F.

Secretarias do TCU

156.4. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido às seguintes secretarias deste Tribunal à (ao):

151.4.1 Secex-RS, tendo em vista ser esta partícipe do trabalho e possuir como clientela parte das prefeituras municipais avaliadas;

151.4.2 Seccor e Ouvidoria, como partes interessadas no Levantamento;

151.4.3 Secex-Admin e secretarias de controle externo do TCU nos estados da Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, na medida em que possuem como clientela os órgãos avaliados ou para cujos resultados foram encaminhados; Divulgação do Levantamento e envio de evidências aos observatórios sociais

156.5. Autorizar a Selog a:

151.5.1 promover a divulgação dos resultados do trabalho, em conjunto o Observatório Social do Brasil e com apoio da Secom/TCU, inclusive, se oportuno, por meio de eventos regionais e publicação de informativos;

151.5.2 enviar aos observatórios sociais as peças produzidas por esses e avaliadas por este Tribunal (peças 9 a 132 e 134 a 136), expedindo orientações de como proceder em relação às deficiências encontradas; e

Arquivamento

157. Arquivar os autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU

VOTO

Trago à apreciação deste Plenário relevante trabalho realizado pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições logísticas (Selog) e pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (Secex-RS), em parceria com o Observatório Social do Brasil (OSB), tendo por objeto a capacitação dos 134 observatórios que compõem a entidade, com vista a "obtenção de informações sobre a situação de transparência e gestão de contratações municipais realizadas com uso de recursos federais, de forma a induzir e fortalecer o controle social sobre tais recursos."

O trabalho realizado está em consonância com as diretrizes da Declaração de Punta Cana, publicada pela Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), no exercício de 2016, da qual o TCU é signatário, bem assim com o planejamento estratégico desta Corte de Contas para os exercícios de 2015 a 2021, em cujas linhas de ação estão previstas, entre outras, ações voltadas ao aprimoramento do seu relacionamento com a sociedade, com o intuito de estimular o controle social.

Sem sombra de dúvida, o controle social representa forte aliado dos órgãos formais de controle no cumprimento da árdua e permanente tarefa de aprimorar a administração pública e combater a fraude e a corrupção, uma vez que subsidia tais órgãos com informações colhidas por aqueles que estão mais próximos dos gestores e que conhecem os reais problemas de cada localidade.

Sendo assim, vejo com muito bons olhos ações como as desenvolvidas neste levantamento, voltadas a disseminar técnicas capazes de sistematizar o trabalho daqueles se dispõem a realizar tão importante ferramenta de controle, o que ainda é feito de maneira bastante incipiente no nosso país, especialmente nos lugares mais afastados dos grandes centros.

No curso do presente trabalho, os técnicos do Tribunal acompanharam e supervisionaram as ações da OSB, no levantamento e consolidação de informações acerca da transparência passiva – capacidade de resposta aos pedidos de informações formulados pelos cidadãos – e da gestão de contratos de 60 municípios, dos estados da Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

As informações obtidas, detalhadas na instrução da equipe de fiscalização, transcrita no relatório, permitem concluir que a "estrutura de transparência" existente na maioria dos municípios não atende de maneira adequada as demandas dos cidadãos.

De igual modo, foram levantadas deficiências nos controles internos dos municípios fiscalizados, no que se refere à gestão das contratações municipais.

Tal como definido no escopo do trabalho, a equipe não procurou identificar medidas corretivas ou punitivas em relação aos municípios, limitando-se a orientar os agentes do controle social a levarem as deficiências encontradas ao conhecimento dos gestores, para adoção das medidas cabíveis.

Ademais, propõe que o resultado do trabalho seja comunicado a órgãos e entidades com competência para atuarem na melhoria dos cenários encontrados, tais como: prefeituras municipais fiscalizadas; Ministério Público; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; tribunais de contas estaduais e municipais; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Câmara dos Vereadores; e Confederação Nacional dos Municípios.

Propõe, ainda, seja referendado o acesso restrito atribuído aos relatórios dos observatórios que participaram deste trabalho, de acordo com o previsto no art. 31, § 1º, inciso I, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação), porquanto a divulgação ostensiva dos nomes e dados pessoais das pessoas físicas que produziram os referidos documentos pode vir a afetar suas intimidades e vidas privadas.

Manifesto-me de acordo com proposta de encaminhamento formulada pelos técnicos da Selog e Secex/RS.

Em complemento, considero importante sugerir ao próximo presidente do TCU que oriente a Segecex, em conformidade com o planejamento estratégico do TCU/2015-2021, a promover novas ações voltadas a estimular o controle social, por intermédio da continuidade do trabalho realizado em

pareceria com o Observatório Social do Brasil ou da realização de novas ações junto a outras entidades com propósitos semelhantes.

Louvando, pois, a qualidade e a pertinência do trabalho realizado nestes autos, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2868/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.812/2018-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: Levantamento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgãos/Entidades: Prefeitura Municipal de Araguaína - TO; Prefeitura Municipal de Araruama - RJ; Prefeitura Municipal de Assis Chateaubriand - PR; Prefeitura Municipal de Barreiras - BA; Prefeitura Municipal de Bento Gonçalves - RS; Prefeitura Municipal de Caçador - SC; Prefeitura Municipal de Cáceres - MT; Prefeitura Municipal de Campo Grande - MS; Prefeitura Municipal de Campo Largo - PR; Prefeitura Municipal de Campo Mourão - PR; Prefeitura Municipal de Cascavel - PR; Prefeitura Municipal de Chapecó - SC; Prefeitura Municipal de Criciúma - SC; Prefeitura Municipal de Curitiba - PR; Prefeitura Municipal de Erechim - RS; Prefeitura Municipal de Farroupilha - RS; Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu - PR; Prefeitura Municipal de Franca - SP; Prefeitura Municipal de Francisco Beltrão - PR; Prefeitura Municipal de Guaíba - RS; Prefeitura Municipal de Guarapuava - PR; Prefeitura Municipal de Imbituba - SC; Prefeitura Municipal de Indaial - SC; Prefeitura Municipal de Irati - PR; Prefeitura Municipal de Itapeva - SP; Prefeitura Municipal de Jacareí - SP; Prefeitura Municipal de Jequié - BA; Prefeitura Municipal de Joinville - SC; Prefeitura Municipal de Jundiaí - SP; Prefeitura Municipal de Lages - SC; Prefeitura Municipal de Limeira - SP; Prefeitura Municipal de Lins - SP; Prefeitura Municipal de Mandaguari - PR; Prefeitura Municipal de Marechal Cândido Rondon - PR; Prefeitura Municipal de Matinhos - PR; Prefeitura Municipal de Morro da Fumaça - SC; Prefeitura Municipal de Navegantes - SC; Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo - RS; Prefeitura Municipal de Ourinhos - SP; Prefeitura Municipal de Palhoça - SC; Prefeitura Municipal de Palmas - TO; Prefeitura Municipal de Palmeira - PR; Prefeitura Municipal de Pará de Minas - MG; Prefeitura Municipal de Piumhi - MG; Prefeitura Municipal de Ponta Grossa - PR; Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS; Prefeitura Municipal de Porto Seguro - BA; Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro - RJ; Prefeitura Municipal de Rio do Sul - SC; Prefeitura Municipal de Rondonópolis - MT; Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus - BA; Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul - SP; Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto - SP; Prefeitura Municipal de São José dos Campos - SP; Prefeitura Municipal de São Leopoldo - RS; Prefeitura Municipal de São Paulo - SP; Prefeitura Municipal de São Pedro da Aldeia - RJ; Prefeitura Municipal de Sorocaba - SP; Prefeitura Municipal de Sorriso - MT; Prefeitura Municipal de Taubaté - SP; Prefeitura Municipal de Uberlândia - MG.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de levantamento realizado pela Selog e pela Secex-RS, em parceria com o Observatório Social do Brasil (OSB), com o objetivo de conhecer e

capacitar observatórios sociais na obtenção de informações sobre a situação de transparência e gestão de contratos municipais custeados com recursos federais,

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

9.1. referendar, com fulcro no art. 31, § 1º, I, da Lei 12.527/2011, a classificação restrita das peças produzidas pelos Observatórios Sociais do Brasil (peças 9 a 132 e 134 a 136);

9.2. dar ciência deste Acórdão e do relatório da equipe de fiscalização à Diretoria de Transparência do Ministério de Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), ao Departamento de Transferências Voluntárias da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, à Comissão Especial de Enfrentamento à Corrupção (CEC) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), aos Municípios avaliados na presente fiscalização, aos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais e câmaras de vereadores; ao Observatório Social do Brasil, e à Confederação Nacional dos Municípios;

9.3. encaminhar aos observatórios sociais que participaram do presente trabalho cópia dos apêndices E e F do relatório de fiscalização e das peças por eles produzidas (peças 9 a 132 e 134 a 136), para eventual utilização como subsídio na reinvindicação de soluções junto aos gestores municipais;

9.4. encaminhar cópia dos apêndices E e F do relatório de fiscalização aos demais observatórios sociais que compõem a rede OSB, para que possam divulga-los em seus respectivos municípios;

9.5. dar ciência deste acórdão à Seccor, à Ouvidoria, à Secex-Admin, às secretarias de controle externo do TCU nos estados da Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, e à equipe de transição da presidência do TCU;

9.6. arquivar os autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2868-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 036.630/2018-7
Natureza: Representação
Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PEGÃO ELETRÔNICO COM REGISTRO DE PREÇO 18/2008. DELIMITAÇÃO DO OBJETO COM POSSÍVEL RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. OITIVA PRÉVIA. IMPRESCINDIBILIDADE DO INSUMO. PERICULUM IN MORA REVERSO. ANULAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Mediphacos Indústrias Médicas, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, ante suposta restrição à competitividade no âmbito do Pregão Eletrônico 18/2018, com registro de preço, conduzido pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), especificamente quanto ao item 1 (vitreófago/facoemulsificador e fragmentador), para uso do Hospital Universitário Bettina Ferro de Souza (HUBFS/UFPA).

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (peças 12-14), após a oitiva prévia da Ebserh:

Manifestação da Ebserh

Em atenção à oitiva prévia, a Ebserh encaminhou a documentação constante da peça 11. A resposta da área técnica consta do MEMO nº 320/2018, elaborado pela Unidade de Licitações da Unidade Hospital João de Barros Barreto (p. 3). Nesse memorando, a unidade informa sobre impugnação ao edital oferecida pela empresa Mediphacos Indústrias Médicas S/A, ora Representante, respondida pela Chefe da Unidade de Visão do HUBFS, Sra. Ana Claudia Wanzeler, no sentido de que "o certame prosseguiu normalmente, sem prejuízos para a instituição ou para os participantes cadastrados, resultando no aceite, habilitação, adjudicação e homologação para a Empresa NOVARTIS BIOCIÊNCIAS SA, que apresentou a menor proposta para o item, [...]".

A Unidade de Licitações ressaltou que no decorrer do pregão eletrônico "não houve manifestação de recurso, procedimento que seria o correto e de direito de qualquer participante no certame, fato este que não ocorreu, o que não justificaria a manifestação da empresa, posterior ao encerramento do certame".

Foi juntada cópia da impugnação ao edital (p. 34-40), de teor similar ao da presente Representação, bem como do Despacho Nº 69/2018 (p. 29-30), elaborado pela Chefe da Unidade de Visão do HUBFS, referente à análise dos questionamentos. Nesse documento, além de informar que não houve intenção de direcionar o certame, faz as seguintes considerações:

Acreditamos que houve um equívoco por parte do impugnante, já que a descrição do equipamento se deu tendo em vista as características de diversos modelos existentes no mercado, apenas colocamos a necessidade de laser acoplado de forma que atenda as reais necessidades desse Hospital.

Importante destacar que não há necessidade de alteração do Edital, item 01, já que não impede a participação do referido Impugnante e nem de outros interessados, no referido certame. De certo, sua participação poderá, inclusive, acrescentar proposta vantajosa para esse Hospital, já que poderá apresentar proposta de seu equipamento, conforme as especificações e ***acrescentando a inclusão do laser,*** *inclusive outras empresas enviaram orçamentos com iluminações através de LED e sem o laser, já que poderão acrescentar os itens a parte, na mesma proposta e que sejam compatíveis com o aparelho (laser verde) e a que apresentar melhor proposta será a vencedora.*

O motivo pelo qual foi optado pela iluminação por xenônio, se deu pelo fato de esse tipo de iluminação ser mais confortável para o profissional da saúde que irá utilizar o equipamento, conforme orientação da equipe técnica. Nesse caso, mais uma vez não vislumbramos impedimento da participação da empresa Impugnante, já que ela poderá apresentar proposta conforme o equipamento que possuir como já apresentado através de cotação, conforme mencionado.

Assim, não há que se falar em restrição de competitividade no processo licitatório, visto que no termo de referência solicitamos que o laser pode ser acoplado, já que sabemos que alguns equipamentos não possuem o laser, mas o fornecedor poderá apresentar proposta do equipamento que possui, bem como o valor do laser, para instalação a parte, na mesma proposta.

Análise

A unidade jurisdicionada não respondeu adequadamente à oitiva determinada pelo relator. Quanto aos requisitos técnicos que teriam restringido indevidamente a competitividade do certame, apenas encaminha cópia da análise que rejeitou impugnação aos termos do edital interposta pela empresa autora da presente Representação. Nesse documento não há qualquer menção ao "sistema

automatizado de preenchimento de gás C3F8 e SF6". Quanto à fonte de iluminação, apenas informa que o tipo exigido seria o mais confortável para o profissional, mas não justifica adequadamente a opção.

O questionamento do Representante relativo ao requisito "laser acoplado" foi no sentido de que essa exigência impossibilitaria a oferta de diversos equipamentos disponíveis no mercado que teriam o laser desmembrado do vitreófago, visto que esse item (laser) poderia ser adquirido separadamente. Na resposta à impugnação juntada a estes autos, o HUBFS informa que o laser poderia ser oferecido à parte, o que afasta, em princípio, o questionamento acerca desse ponto. Não obstante, tal esclarecimento não foi amplamente divulgado, de forma que essa imprecisão na redação do edital pode ter afastado do certame potenciais fornecedores. Nesse sentido, entende-se pertinente, quando da proposta de mérito, dar ciência ao HUBFS sobre a impropriedade, de forma a evitar recorrência em futuros editais.

Embora solicitados na oitiva prévia, os estudos técnicos preliminares que balizaram a licitação não foram encaminhados. Tais estudos são elementos essenciais a qualquer contratação, pois é partir deles que são definidos os parâmetros que deverão ser seguidos no curso do certame, tais como critérios de habilitação, especificações técnicas do objeto e preços. Como esses elementos são fundamentais para a avaliação dos questionamentos feitos pelo Representante, a omissão da unidade jurisdicionada inviabilizou a realização dessa análise nesta etapa processual.

Dessa forma, com vistas à instrução desta Representação, entende-se necessário a realização de nova oitiva. Considerando que a ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 18/2018 já foi assinada, propõe-se também a oitiva da empresa Novartis Biociências S/A.

Quanto à medida cautelar pleiteada, considerando os indícios de que as especificações técnicas exigidas tenham sido restritivas à competitividade, entende-se pertinente o deferimento da medida cautelar. Entretanto, considerando a possível caracterização do periculum in mora reverso, a medida deverá alcançar apenas eventuais pedidos de adesões à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 18/2018.

Em virtude do exposto, propõe-se:

a) conhecer da Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII , do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

b) determinar ao Hospital Universitário Bettina Ferro de Souza (HUBFS), com base no art. 276 do Regimento Interno do TCU, que se abstenha de autorizar adesões à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 18/2018;

c) realizar a oitiva do HUBFS, com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 18/2018, sem prejuízo de designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato:

c.1) justifique tecnicamente os requisitos abaixo relacionados, relativos ao item 1 – vitreófago/facoemulsificador e fragmentador, que, segundo o Representante, teriam restringido indevidamente a competitividade do certame:

c.1.1) sistema automatizado de preenchimento de gás C3F8 e SF6;

c.1.2) fonte de iluminação de xenônio;

c.2) encaminhe os estudos técnicos preliminares que subsidiaram a licitação, com vistas a justificar as especificações técnicas exigidas para o objeto (tópico 4 do Termo de Referência);

c.3) relacione os equipamentos disponíveis no mercado capazes de atender às especificações técnicas previstas no tópico 4 do Termo de Referência;

c.4) encaminhe cópia da pesquisa de mercado que subsidiou a fixação do valor estimado da contratação;

d) realizar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a ***oitiva*** *da sociedade empresária Novartis Biociências S/A (CNPJ 56.994.502/0025-07), para, no prazo de* ***quinze dias****, manifestar-se, caso queira, sobre os questionamentos presentes nesta Representação;*

e) encaminhar ao HUBFS e à empresa Novartis Biociências S/A cópia desta instrução, bem como da Representação (peça 1) e da instrução inicial elaborada pela Selog (peça 6).

VOTO

Trata-se de representação formulada pela Mediphacos Indústrias Médicas, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, ante suposta restrição à competitividade no âmbito do Pregão Eletrônico 18/2018, com registro de preço, conduzido pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), especificamente quanto ao item 1 (vitreófago/facoemulsificador e fragmentador), para uso do Hospital Universitário Bettina Ferro de Souza (HUBFS/UFPA).

A restrição à competição adviria da exigência de laser acoplado e iluminação de xenônio para preenchimento de gás C3F8 e SF6.

Segundo o representante, o aparelho de laser poderia ser solicitado à parte e o tipo de iluminação imposto impede a utilização de led. Requereu, portanto, a adoção de medida cautelar para suspensão do certame ou, se for o caso, a anulação do contrato.

Conheci da representação por presentes os requisitos de admissibilidade ditados nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, mas, ante a imprescindibilidade do insumo para a atividade hospitalar, entendi que a suspensão cautelar, naquele momento, poderia resultar em *periculum in mora* reverso e determinei a oitiva prévia da Ebserh.

Promovida a medida saneadora, a Ebserh apresentou as informações juntadas à peça 11. Encaminhou documentos referentes à impugnação ao Edital apresentada pela representante, de idêntico teor, analisado pela chefe da Unidade de Visão do HUBFS/UFPA por meio do Despacho 69/2018 (peça 11, p. 29-30).

Aduziu que a especificação do equipamento observou os modelos disponíveis no mercado e que a especificação de "laser acoplado" buscou atender às reais necessidades do Hospital. A iluminação por xenônio, como justificado, foi especificada pela equipe técnica por conferir maior conforto para o profissional de saúde que utilizará o equipamento. Ressaltou, na ocasião, não haver impedimento a que o laser fosse cotado à parte, o que não afastaria o critério de seleção da proposta mais vantajosa.

A Selog entende que as informações prestadas pela Ebserh não foram suficientes para afastar a imprecisão do Edital, que deixou de explicitar a possibilidade de ofertar o laser à parte do equipamento vitreófago/facoemulsificador e fragmentador, com efeito restritivo à competição. Por essa razão e presentes indícios de que os termos do edital tenham sido restritivos, propõe a suspensão cautelar da ata de registro de preços assinada, decorrente do Pregão Eletrônico 18/2018, e a realização de nova oitiva da Ebserh e da empresa contratada (Novartis Biociências S/A).

Feito necessário relato dos fatos, passo a decidir.

As informações fornecidas pela Ebserh permitem concluir que o Edital do Pregão Eletrônico 18/2018 foi impreciso quanto à possibilidade de ofertar o laser não acoplado aos equipamentos requeridos. Quanto a esse aspecto e à vista das informações trazidas, desnecessário buscar, junto aos responsáveis e à empresa contratada, maiores esclarecimentos.

Considerando que o equipamento contratado é essencial para o funcionamento do setor oftalmológico do Hospital, como asseverado no termo de referência (peça 11, p. 27), e o preço ofertado (R$ 449.932,00) ficou aquém do estimado para o certame (R$ 464.932,06), não é devido anular o contrato firmado, como proposto pela Selog.

Contudo, a impropriedade identificada, resultante de insuficiente detalhamento do Edital quanto à possibilidade de apresentar proposta com o laser cotado à parte, restringiu a participação de licitantes e pode resultar em futuras aquisições, por força da ata de registro de preços resultante.

Assim, tendo em vista que a ampla participação no certame é pressuposto para a seleção mais vantajosa para a Administração, princípio insculpido no art. 3º da Lei 8.666/1993, determino à Ebserh que, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, sejam vedadas adesões à ata de registro de preços resultante do Pregão Eletrônico 18/2018 e se abstenha de prorrogar o contrato decorrente desse certame.

Por derradeiro, dou ciência à Ebersh e ao HUBFS/UFPA da impropriedade achada neste processo.

Ante o exposto, considero procedente a representação formulada nestes autos e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2869/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.630/2018-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Mediphacos Indústrias Médicas, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, ante suposta restrição à competitividade no âmbito do Pregão Eletrônico 18/2018, com registro de preço, conduzido pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh);

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

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

9.2. determinar à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que:

9.2.1 não autorize adesões à ata de registro de preços resultante do Pregão Eletrônico 18/2018;

9.2.2. se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 18/2018;

9.3 dar ciência à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares e ao Hospital Universitário Bettina Ferro de Souza de que o insuficiente detalhamento do Edital do Pregão Eletrônico 18/2018, relativamente à possibilidade de apresentar cotação de preço para o item 1 (vitreófago/facoemulsificador e fragmentador) com laser à parte, restringiu a ampla participação de licitantes no certame e, por consequência, feriu o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, ditada no art. 3º da Lei 8.666/1993;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação à representante.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2869-48/18-P.
13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 040.330/2018-4
Natureza: Representação
Entidade: Universidade Federal de Goiás
Interessado: Terrabela Publicidade e Propaganda Eireli (07.552.903/0001-24)
Representação legal: Karlla Fabino Espindola (44.556/OAB-GO) e outros, representando Terrabela Publicidade e Propaganda Eireli.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO, COM PEDIDO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. UFG. PREGÃO ELETRÔNICO 150/2018. SERVIÇOS CONTINUADOS DE VIGILÂNCIA E PORTARIA. HABILITAÇÃO DE LICITANTE QUE NÃO COMPROVOU O TEMPO MÍNIMO DE TRÊS ANOS, EXIGIDO PELO EDITAL, DE EXECUÇÃO DE SERVIÇO SEMELHANTE. INTERPRETAÇÃO EQUIVOCADA DE CLÁUSULAS EDITALÍCIAS PELA PREGOEIRA. IMINÊNCIA DO TÉRMINO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO ATUAL. IMPOSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO. *PERICULUM IN MORA* REVERSO. COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA PRÓXIMA DA EXIGIDA NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DAS CIRCUNSTÂNCIAS EM QUE SE PODE EXIGIR COMPROVAÇÃO DE TRÊS ANOS DE EXPERIÊNCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. ENCAMINHAMENTO À SECRETARIA DE GESTÃO DO MPOG, PARA CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás, vazada nos termos a seguir transcritos, que contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica:

"1. Cuidam os autos de representação, com pedido de cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Universidade Federal de Goiás, relacionadas ao processamento do Pregão Eletrônico 150/2018, cujo objeto é a contratação de serviços de vigia/portaria (26 postos de trabalho), para as unidades/órgãos da Universidade Federal de Jataí, com dedicação exclusiva da mão de obra. Em síntese, o representante suscita que houve descumprimento de exigência contida no edital acerca de qualificação técnica, uma vez que a licitante que se sagrou vencedora no certame não atendeu aos requisitos estabelecidos para a comprovação de sua capacitação técnico-operacional.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

3. Além disso, os licitantes possuem legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso VII do art. 237 do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

4. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução – TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois a classificação de licitante que descumpre condição de habilitação prevista em ato convocatório poderia, em tese, causar prejuízo ao interesse público, haja vista tornar sem efeito as condições estabelecidas para o

certame, afrontando o princípio da legalidade e o princípio da vinculação objetiva ao edital, positivado no art. 41 da Lei 8.666/1993.

5. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

EXAME TÉCNICO

Representação

6. A representante recorre ao disposto nas cláusulas 8.44.35 a 8.44.38 do edital (peça 1, p. 23), para postular a desclassificação da sociedade empresária Inova Serviços de Mão de Obra EIRELI, a qual se sagrou vencedora do certame:

'8.44.35. Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, por período não inferior a três anos, mediante a apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

8.44.35.10. Os atestados deverão referir-se a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente;

8.44.35.11. Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior, conforme item 10.8 da IN SEGES/MPDG n. 5, de 2017.

8.44.35.12. Para a comprovação da experiência mínima de 3 (três) anos, será aceito o somatório de atestados de períodos diferentes, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos, conforme item 10.7.1 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG n. 5/2017.

8.44.35.13. Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação, nos termos do item 10.9 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG n. 5/2017.

8.44.35.14. O licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, apresentando quando requerido pelo pregoeiro, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços, consoante o disposto no item 10.10 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG n. 5/2017.

8.44.36. Na contratação de serviços continuados com mais de 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados.

*8.44.37. Quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato (s) **em número de postos equivalentes ao da contratação**, conforme exigido na alínea c2 do item 10.6 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG n. 5/2017.*

*8.44.38. Para a comprovação do número mínimo de postos exigido, será aceito o somatório de atestados que **comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos**, nos termos do item 10.7 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG n. 5/2017.*

8.44.38.1. O atestado apresentado para um item não poderá ser utilizado para os demais, exceto o quantitativo excedente.' (grifos acrescidos)

7. Em suma, tratam-se de exigências contidas no Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG 5/2017 que são reproduzidas no edital, as quais exigem a comprovação pelo licitante de experiência mínima de 3 anos para os 26 postos de trabalho que são contratados: seis postos de vigia 12x36 horas diurno; sete postos de vigia 12x36 horas noturno; seis postos de vigia 44 horas diurno; e sete postos de vigia 44 horas noturno.

8. Na representação é apresentado um exame acerca dos atestados fornecidos pela Inova na qual a representante demonstra que não fora atendido tal critério de habilitação (peça 1, p. 6-7):

'Extrai-se dos atestados apresentados pelo licitante que:

1) No ano de 2015, concomitantemente, apenas gerenciou 03 (três) postos por 03 (três) meses;

2) No ano de 2016, concomitantemente, apenas gerenciou a quantidade mínima de 26 (vinte e seis) postos, do período de 02/2016 à 08/2016 e depois do período de 22/11/2018 à 31/12/2018, ou seja em todo ano de 2016 gerenciou a quantidade mínima pelo período de 09 (nove) meses;

3) No ano de 2017, o licitante conseguiu gerenciar a quantidade mínima pelos 12 (doze) meses;

4) Neste ano de 2018, o licitante teve vários contratos encerrados, sendo que desde 04/07/2018 gerencia apenas 17 (dezessete postos).

Conforme atestados apresentados pelas licitantes, ele apenas gerenciou concomitante a quantidade mínima de postos pelo período de 28 (vinte e oito) meses, ou seja, 02 (dois) anos e 04 (quatro) meses, não atingindo o período de 03 (três) expressamente exigidos pela cláusula 8.44.35 do edital fundamentada pelo item 10.6 'b' do Anexo VII-A da IN 5/2017.

Ainda que tivesse gerenciado a quantidade mínima exigida desde o ano de 2016 (data de início da maioria de seus contratos), seria incapaz de comprovar os 03 (três) anos, visto que de janeiro de 2016 até a data do pregão há 2 anos e 10 meses incompletos.' (grifos acrescidos)

Análise

9. A princípio, o exame apresentado pela representante é coerente com a exigência de habilitação expressamente prevista no edital, a qual decorre de previsão contida na IN SEGES/MPDG 5/2017. Com efeito, ao se examinar os extratos dos atestados trazidos aos autos pela representante, observa-se que a Inova, em tese, não preenche a exigência de habilitação: a par de ter apresentado atestados que demonstrem a sua atuação no referido ramo de atuação por mais de três anos, os atestados apresentados não permitem evidenciar que a citada sociedade empresária gerenciou concomitantemente 26 postos de trabalho nesse período (Tabela 1).

Tabela 1. Exame dos atestados apresentados pela licitante que se sagrou vencedora, a partir de dados encaminhados pela representante.

	jan/15	fev/15	mar/15	abr/15	mai/15	jun/15	jul/15	ago/15	set/15	out/15	nov/15	dez/15	jan/16	fev/16	mar/16	abr/16	mai/16	jun/16	jul/16	ago/16	set/16	out/16	nov/16	dez/16
IPHAN	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
FUNASA-PE														10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
INCRA-RJ								2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2				
PF-MA																								
DPU BAGÉ/RS																							3	3
DPU/MT													5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
DPU/BA													4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
DPU/RS																							3	3
DPU/BA													4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
SOMA	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	16	26	26	26	26	26	26	26	24	24	30	30
MÉDIA	1,8												25,5											

	jan/17	fev/17	mar/17	abr/17	mai/17	jun/17	jul/17	ago/17	set/17	out/17	nov/17	dez/17	jan/18	fev/18	mar/18	abr/18	mai/18	jun/18	jul/18	ago/18	set/18	out/18
IPHAN	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
FUNASA-PE	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10			
INCRA-RJ																						
PF-MA							10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
DPU BAGÉ/RS	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
DPU/MT	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5									
DPU/BA	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4									
DPU/RS	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
DPU/BA	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4									
SOMA	30	30	30	30	30	30	40	40	40	40	40	40	40	27	27	27	27	27	27	17	17	17
MÉDIA	35,0												25,3									

10. Verifica-se que, em média, entre 2015 e 2018, a Inova gerenciou mensalmente 1,8/25,5/35/25,3 postos de trabalho. A princípio foram geridos, nos exercícios de 2016/2017/2018, pela licitante que se sagrou vencedora no certame, postos de trabalho mensal equivalentes aos 26 exigidos no certame em exame, a par de efetivamente a licitante não ter obtido êxito na comprovação de sua capacidade técnico-operacional nos 36 meses anteriores a data da sessão da licitação (mais especificamente nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2015).

Processamento de recurso no âmbito da UFG

11. Diante da situação encontrada, foi realizada pesquisa (peça 4) no sítio de compras eletrônicas do governo federal, por meio do qual foi possível constatar a interposição de recurso (peça 4, p. 19-21) contra a decisão proferida pela pregoeira (subscrito pela pessoa jurídica que atua como representante neste feito) e a apresentação das contrarrazões pela Inova (peça 4, p.22-25). Convém ressaltar que os fundamentos apresentados no recurso quanto ao tema tratado nestes autos não diferem dos já abordados. Outrossim, é oportuno destacar que não constam nas contrarrazões apresentadas elementos que possam ser aproveitados a favor da Inova que potencialmente pudessem afastar a atuação desta Corte de Contas.

12. Por meio de contato telefônico com o Centro de Gestão do Espaço Físico – CEGEF da UFG, questionou-se acerca se já havia posicionamento definitivo da UFG sobre o recurso interposto,

tendo sido informado que a questão ainda estava sendo examinada pela assessoria jurídica da universidade.

Audiência e Oitiva

13. A princípio, a situação observada configura descumprimento de cláusula de habilitação expressamente prevista em edital, o que afronta o princípio da legalidade. Com efeito, não se pode tampouco sustentar que o referido indício de irregularidade persistirá, haja vista que a questão se encontra em grau de recurso, ainda em exame pela assessoria jurídica da entidade, podendo a decisão tomada pela pregoeira ser revista pela própria instituição.

14. Nada obstante, com base nos princípios da eficiência e da celeridade processual, é oportuno impulsionar a realização de audiência da responsável (a pregoeira), assim como a realização de oitiva da Inova. Assim, caso a situação não venha a ser internamente solucionada no âmbito da UFG, oportunamente este Tribunal poderá prontamente atuar de forma decisiva, sopesando as razões de justificativa da pregoeira e as manifestações da Inova.

Cautelar

15. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora.

16. Analisando os elementos apresentados pelo representante, verifica-se que há, nos autos, os pressupostos acima mencionados.

17. Como destacado (itens 9 e 10), a habilitação de licitante sem a observância do cumprimento dos critérios de capacidade técnico-operacional estabelecidos para o certame caracteriza o instituto do fumus boni iuris e deve ser analisada com maior profundidade por esta unidade técnica, em vista da real possibilidade de ter havido distorções na licitação que está sendo realizada pela unidade jurisdicionada.

18. Nesse sentido, considerando que uma decisão da assessoria jurídica da UFG alinhada com o posicionamento da pregoeira pode, a qualquer tempo, impulsionar a contratação da Inova Serviços de Mão de Obra EIRELI, evidencia-se o periculum in mora, uma vez que tal situação poderá ensejar prejuízo à UFG e/ou ao interesse público e comprometer a eficácia da decisão de mérito que vier a ser proferida pelo Tribunal.

19. De outra parte, constata-se que, por se tratar de contratação de serviço de vigilância para os campi de Jataí/GO, o atraso na contratação poderá vir a gerar prejuízo à universidade. É possível se presumir que a prestação do serviço deveria começar a viger ainda em 2018, haja vista que o item 2.1 do edital indica que os recursos orçamentários para atender às despesas advindas da licitação estão programados na dotação orçamentária de 2018 (peça 1, p. 15). Enfim, caso a correção da impropriedade fosse prontamente impulsionada pela UFG (considerando que ainda se encontra pendente o exame do recurso interposto contra a decisão que classificou a Inova), poder-se-ia, portanto, dar impulso à convocação das demais licitantes classificadas, de modo a assegurar que os campi de Jataí/GO não ficassem sem o devido serviço de vigilância, afastando o risco de prejuízos à universidade.

20. Tal atuação, entretanto, não seria possível, caso se concedesse a medida cautelar pleiteada. Ou seja, estão presentes nos autos elementos que caracterizam o periculum in mora reverso, que potencialmente representa riscos ainda maiores para a administração e/ou ao interesse público.

CONCLUSÃO

21. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e no art. 103, § 1º da Resolução – TCU 259/2014.

22. No que tange ao requerimento de medida cautelar, inaudita altera pars, em que pese estarem presentes nos autos os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora, entende-se que

este não deve ser acolhido em razão de existência do periculum in mora ao reverso, capaz de trazer prejuízos ainda maiores à administração e/ou ao interesse público, caso seja concedida a referida cautelar.

23. Diante dos fatos apurados, conclui-se que as informações constantes dos autos não são suficientes para a análise de mérito da presente representação, razão pela qual faz-se necessária a adoção das seguintes medidas preliminares: audiência da pregoeira e oitiva da Inova Serviços de Mão de Obra EIRELI.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e no art. 103, § 1º da Resolução – TCU 259/2014;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar, inaudita altera pars, formulado por TB Consultoria e Serviços EIRELI, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, a audiência do responsável a seguir indicado, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa pela irregularidade indicada:

c.1) Sra. Valéria Gouveia do Carmo Ferreira, CPF 623.506.841-72, pregoeira, por ter habilitado a Inova Serviços de Mão de Obra EIRELI no Pregão Eletrônico 150/2018, a par de a referida sociedade empresária não possuir todas as condições de habilitação técnico-operacional estabelecidas nas cláusulas 8.44.35 a 8.44.38 do edital, contrariando o princípio da legalidade, assim como o princípio de vinculação objetiva ao edital positivado no art. 41 da Lei 8.666/1993;

d) determinar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Inova Serviços de Mão de Obra EIRELI, CNPJ 06.979.037/0001-90, para, no prazo de 15 dias, querendo, manifeste-se sobre os fatos apontados na representação formulada por TB Consultoria e Serviços EIRELI, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a sua desabilitação e, consequente, desclassificação do Pregão Eletrônico UFG 150/2018;

e) encaminhar cópia da peça 1 e da presente instrução à Sra. Valéria Gouveia do Carmo Ferreira e à Inova Serviços de Mão de Obra EIRELI a fim de subsidiar as manifestações requeridas;

f) comunicar ao representante e à UFG a decisão que vier a ser adotada nestes autos."

VOTO

Cuidam estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Terrabela Publicidade e Propaganda Eireli, a respeito de possíveis irregularidades cometidas na condução do Pregão Eletrônico 150/2018, promovido pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

O objeto do certame é contratação de serviços de vigia e portaria, totalizando 26 postos de trabalho, para os órgãos e unidades da Universidade Federal de Jataí.

O prazo de vigência do contrato a ser assinado é de 12 meses, podendo, por interesse da Administração, ser prorrogado por períodos iguais e sucessivos, limitada sua duração a 60 meses.

A sessão de abertura do pregão ocorreu em 10/10/2018, através do sítio eletrônico *comprasnet* (peça 1, p. 10), contando com a presença de perto de 40 licitantes. A empresa Inova Serviços de Mão de Obra Eirelli apresentou o menor lance, de R$ 1.554.423,70, que foi aceito pela UFG.

A representante alega que a habilitação da empresa Inova foi indevida, por descumprir os itens 8.44.35 a 8.44.38 do edital, que exigem experiência mínima de 3 anos na prestação dos 26 postos contratados.

Demonstra a representante que os atestados de capacidade técnica apresentados pela Inova Serviços de Mão de Obra Eirelli comprovam gerenciamento de 26 postos, ou mais, por 28 meses.

Requer concessão de medida cautelar, para determinar suspensão cautelar e imediata da licitação e, em sendo julgada procedente a representação, declarada a desclassificação da Inova Serviços de Mão de Obra Eirelli.

Em pareceres uníssonos, a Secex/GO propõe considerar procedente a representação, tendo em vista que, "*a par de ter apresentado atestados que demonstrem a sua atuação no referido ramo de atuação por mais de três anos, os atestados apresentados não permitem evidenciar que a citada sociedade empresária gerenciou concomitantemente 26 postos de trabalho nesse período".*

Ainda assim, propõe indeferir a medida cautelar pleiteada, em razão da presença de *periculum in mora* reverso, consistente na ausência de serviço de vigilância nos campi de Jataí. Assim, propõe audiência da pregoeira e oitiva da Inova Serviços de Mão de Obra Eirelli.

Feita essa breve síntese do caso, passo a decidir.

Conheço da presente representação, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237 do Regimento Interno.

Apresento a seguir o teor dos subitens do edital mencionados pela representante (peça 1, p. 23):

'8.43.34. As empresas, cadastradas ou não no SICAF, deverão ainda complementar a comprovação da qualificação econômico-financeira por meio de:

8.44.35. ***Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, por período não inferior a três anos****, mediante a apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.*

8.44.35.10. Os atestados deverão referir-se a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente;

8.44.35.11. Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior, conforme item 10.8 da IN SEGES/MPDG n. 5, de 2017.

8.44.35.12. Para a comprovação da experiência mínima de 3 (três) anos, será aceito o somatório de atestados de períodos diferentes, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos, conforme item 10.7.1 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG n. 5/2017.

8.44.35.13. ***Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante****, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação, nos termos do item 10.9 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG n. 5/2017.*

8.44.35.14. O licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, apresentando quando requerido pelo pregoeiro, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços, consoante o disposto no item 10.10 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG n. 5/2017.

8.44.36. Na contratação de serviços continuados com mais de 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados.

8.44.37. Quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá ***comprovar que tenha executado contrato (s) em número de postos equivalentes ao da contratação****, conforme exigido na alínea c2 do item 10.6 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG n. 5/2017.*

8.44.38. Para a comprovação do número mínimo de postos exigido, será aceito o somatório de atestados que ***comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos****, nos termos do item 10.7 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG n. 5/2017.*

8.44.38.1. O atestado apresentado para um item não poderá ser utilizado para os demais, exceto o quantitativo excedente.' (grifos acrescidos)

Os dispositivos acima estão em sintonia com os subitens 10.6, "b"; 10.6.1 e 10.9 do anexo VI da Instrução Normativa 5/2017, do MPOG, atualmente em vigor.

"10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração Pública poderá exigir do licitante:

(...)

b) comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados;

(...)

10.6.1. É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata a alínea 'b' do subitem 10.6 acima, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos.

(...)

10.9. Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação;"

A primeira instrução normativa do Ministério do Planejamento a prever possibilidade de exigência de experiência mínima de 3 anos na execução de serviços semelhantes foi a IN 2/2008, nos seguintes termos:

"Art. 19. (...)

§ 5º Na contratação de serviços continuados, a Administração Pública poderá exigir do licitante: (Incluído pela Instrução Normativa n° 6, de 23 de dezembro de 2013)

I - comprovação de que tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos; e (Incluído pela Instrução Normativa n° 6, de 23 de dezembro de 2013)

(...)

§ 6º Para a comprovação da experiência mínima de 3 (três) anos prevista no inciso I do § 5º, será aceito o somatório de atestados. (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)"

Os §§ 5º, I, e 6º, do art. 19 foram incluídos na IN 2/2008 em cumprimento ao Acórdão 1.214/2013-Plenário, que teve por origem trabalho realizado por grupo de estudos formado para apresentar propostas para minimizar os problemas enfrentados pela Administração na contratação da prestação de serviços de natureza contínua. A deliberação recomendou, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, a incorporação do seguinte aspecto ao normativo:

"9.1.13 seja fixada em edital, como qualificação técnico-operacional, a obrigatoriedade da apresentação de atestado comprovando que a contratada tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 anos;"

A recomendação baseou-se no entendimento de que a exigência de comprovação de experiência mínima pelo prazo de 3 anos, na área dos serviços a serem contratados, como critério de qualificação técnico-operacional, justifica-se por assegurar a solidez do futuro contratado e, com isso, a boa execução do objeto. Nesse sentido, os Acórdãos 2.939/2010-Plenário, 8.364/2012-2ª Câmara, 1.340/2013-Plenário, 2.434/2013-Plenário e 2.167/2014-Plenário.

Para evidenciar o entendimento que deu origem à recomendação, transcrevo o excerto a seguir, extraído do voto condutor do Acórdão 2.939/2010-Plenário:

*"7. Em segundo lugar, por se tratar de serviço de natureza contínua, que podem se estender por longo período, a exigência temporal de experiência mínima no mercado do objeto também é, em princípio, compatível com o dispositivo legal há pouco mencionado**, já que o tempo de atuação é critério relevante para avaliar a solidez do futuro fornecedor** e, com isso, assegurar boa execução do objeto.*

8. Acrescente-se que, na situação em foco, o estipulado prazo de três anos de atuação no mercado, conforme reconheceu a Secex/3, é compatível, dada a natureza contínua dos serviços em questão, com o prazo máximo de 60 meses autorizado pelo inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993." (grifo meu)

Voltando ao caso em comento, para efeito de qualificação técnico-operacional, entendeu a pregoeira que era necessário comprovar fornecimento de postos de trabalho em número não inferior a 26 e atuação por período não inferior a 3 anos, ainda que em parte desse período tenha sido fornecido quantitativo menor de postos de trabalho.

No entender da pregoeira, sua interpretação é consonante com os subitens 8.44.35 a 8.44.38 do edital.

Equivoca-se a servidora. A Instrução Normativa 5/2017 e o instrumento convocatório, requerem o atendimento simultâneo das duas condições: tempo de atuação e quantitativo compatível com o licitado.

Assim, no caso em tela, era preciso que a licitante comprovasse gerenciamento de, ao menos, 26 postos de trabalho, durante 3 anos, não havendo obrigatoriedade de os 3 anos serem ininterruptos, admitindo-se, para fins de comprovação dos postos de trabalho, apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante.

Apesar do equívoco da pregoeira, não é caso de anular a habilitação da Inova Serviços de Mão de Obra Eirelli, muito menos de concessão da medida cautelar pleiteada.

Isso porque, como mencionado pela unidade instrutiva, o contrato prestação de serviço de segurança atual se encerra em 30/11/2018, não sendo mais possível prorrogá-lo, mostrando-se premente a contratação.

Além disso, a comprovação de execução do serviço por 28 meses atende, suficientemente, a razão que levou à inserção, no edital, da exigência de qualificação técnico-operacional em tela, qual seja, de aumentar as chances de boa execução do objeto.

Noto que a questão de fundo destes autos, a possibilidade de exigir comprovação de 3 anos de experiência para contratação de serviços continuados, tema recorrente em processos desta Corte, como, por exemplo, nos TCs 027.311/2016-3, 008.184/2017-8, 023.487/2018-6 e 027.471/2018-7, **merece ser revisitada**, para evitar a banalização que vem ocorrendo.

O § 5º do art. 30 da Lei 8.666/1993 veda *"exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação"*.

O inciso II, do mesmo artigo, por sua vez, admite exigência de *"**comprovação de aptidão para desempenho de atividade** pertinente e **compatível em** características, quantidades e **prazos** **com o objeto da licitação** (...)"*.

Ocorre que contratos de terceirização para serviços contínuos são, em regra, firmados por prazo inicial de 12 meses, prorrogáveis sucessivamente por até 60 meses. Por ser facultativa, a contratação somente será de 12 meses se a contratada não prestar um bom serviço. Evidenciando-se que não possui condições de prestá-lo a contento, caberá à Administração não prorrogar o contrato.

Assim, 3 anos de experiência mínima, para comprovação de qualificação técnico-operacional, supera o prazo estipulado na relação contratual inicial, caracterizando critério, em princípio, exigência incompatível com objeto licitado, contrariando o inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993.

O impedimento à participação de empresas com menos de 3 anos de existência dificulta a entrada a novos concorrentes no setor em que se insere a contratação, principalmente no caso de serviços em que o setor público é contratante proeminente, como é o caso da segurança armada.

Além disso, restringe a competitividade do certame, pois quanto mais exigências de qualificação, menor o número de empresas aptas a cumpri-las.

Por se tratar de exigência de qualificação com potencial de restringir o caráter competitivo do certame e o desenvolvimento do setor em que se insere o objeto da contratação, a experiência anterior em lapso temporal superior ao prazo inicial do contrato deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação e na experiência pretérita do órgão contratante, que indiquem ser tal lapso indispensável para assegurar prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. Convém, também, que o órgão contratante sopese os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido.

A exemplo de zeladoria, limpeza, conservação e dedetização de grupos sanitários, lavatórios e vestiários, há atividades em relação às quais não me parece que a empresa com 3 anos de experiência tenha melhores condições de execução a contento do que outra que tenha executado quantitativo equivalente em prazo inferior.

Nesse sentido, fez bem o MPOG ao prever, no 10.6 do anexo VI da Instrução Normativa 5/2017, **possibilidade** de a Administração exigir experiência mínima de 3 anos, em vez de determinar, como lhe havia recomendado o TCU. Teria feito ainda melhor se houvesse assinalado que essa possibilidade está restrita aos casos em que as circunstâncias da prestação do serviço a ser contratado assim recomendem.

Por essas razões, considero parcialmente procedente a representação; dou ciência ao órgão licitante da interpretação a ser dada aos itens 10.6, "b"; 10.6.1 e 10.9 do anexo VI da Instrução Normativa 5/2017, do MPOG; e considero prejudicado o pedido de adoção de medida cautelar, em razão da apreciação do mérito da matéria.

No mais, encaminho cópia da deliberação ora proferida, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela elaboração e revisões da Instrução Normativa 5/2017, para ciência do entendimento ora adotado.

Com essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto à apreciação do Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2870/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.330/2018-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Terrabela Publicidade e Propaganda Eireli (07.552.903/0001-24).
4. Entidade: Universidade Federal de Goiás.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás (SECEX-GO).
8. Representação legal:
8.1. Karlla Fabino Espindola (44.556/OAB-GO) e outros, representando Terrabela Publicidade e Propaganda Eireli.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Terrabela Publicidade e Propaganda Eireli, versando sobre possíveis irregularidades cometidas no Pregão Eletrônico 150/2018, promovido pela Universidade Federal de Goiás;

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

9.1. conhecer da presente Representação, nos termos do art. 237, VII, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência à Universidade Federal de Goiás (UFG) de que:

9.2.1. para fins de qualificação técnico-operacional, **pode** ser exigida comprovação de experiência mínima de três anos, na execução de serviços continuados compatíveis **em características e quantidades** com o objeto da licitação, executados de forma sucessiva e não contínua, a teor do disposto nos subitens 10.6, "b", e 10.6.1 do anexo VI da Instrução Normativa 5/2017, do Ministério do Planejamento, Orçamento de Gestão (MPOG), desde que as circunstâncias específicas da prestação do serviço assim recomendem, o que deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação e na experiência pretérita do órgão contratante;

9.2.2. o Tribunal de Contas da União não se opõe à habilitação da empresa Inova Serviços de Mão de Obra Eirelli no Pregão Eletrônico 150/2018;

9.3. dar ciência do teor desta deliberação às empresas Terrabela Publicidade e Propaganda Eireli e Inova Serviços de Mão de Obra Eirelli;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela elaboração e revisões da Instrução Normativa 5/2017; e

9.5. arquivar estes autos.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2870-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 009.979/2013-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social

Responsáveis: Antonio Balbino Trigueiro (223.710.791-20); Antonio Raimundo Ayres Rodrigues (143.509.711-49); Antonio de Souza Damacena (112.583.301-72); Clarismundo Romualdo Marques (222.110.201-00); Francisco Souza Neto (096.802.501-30); Leoncio Francisco da Costa (116.223.771-68); Osvaldo Justino de Brito (220.731.751-04)

Advogado ou Procurador: Defensor Público Federal José Benedito da Silva Neto (CPF 724.401.631-04), peça 51.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE CONFIGURADA PELA CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. EXCLUSÃO DE SEGURADOS DA RELAÇÃO PROCESSUAL. REVELIA. CONTAS IRREGULARES DE EX-SERVIDOR DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO AO EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. SOLICITAÇÃO DE ARRESTO DE BENS À ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, visando à apuração de irregularidades supostamente cometidas pelo ex-servidor Clarismundo Romualdo Marques (222.110.201-00), referentes à concessão de benefícios previdenciários.

2. A Controladoria-Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, com entendimento pela irregularidade das contas, os quais foram conhecidos pelo Ministro de Estado da Previdência Social (peça 3, fls. 243).

3. A unidade técnica deste Tribunal originalmente elaborou a instrução a seguir reproduzida (peça 15), com ajustes de forma que reputo pertinentes, a qual contou com a anuência da representante do Ministério Público especializado (peça 18):

"INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor do Sr. Clarismundo Romualdo Marques, ex-servidor da autarquia, e dos segurados Antônio Balbino Trigueiro, Antônio Raimundo Ayres Rodrigues, Antônio de Souza Damacena, Francisco Souza Neto, Leôncio Francisco da Costa e Osvaldo Justino de Brito, em razão de prejuízo causado por fraude na concessão de benefícios.

HISTÓRICO

2. A presente tomada de contas especial foi instaurada pelo INSS em 29/8/2011 para apuração e quantificação de dano ao erário no âmbito da APS Brasília-Ceilândia, decorrente da concessão irregular de benefícios previdenciários relativos à aposentadoria por tempo de contribuição. Esses fatos foram apurados também no Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35000.000025/2007-72, cuja conclusão foi pela caracterização de infração disciplinar cometida pelo servidor Clarismundo Romualdo Marques em face da utilização do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, culminando com a aplicação da pena de demissão (peça 1, p. 14-393 e peça 3, p. 156-174).

3. A Comissão de TCE (CTCE) concluiu pela existência de débito no valor original de R$ 271.950,60 (peça 3, p. 170) e considerou que, além do servidor, deveriam ser responsabilizados pelo débito os segurados cujos benefícios foram concedidos sem observância das regras que regem a matéria (peça 3, p. 170-172).

4. A Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Relatório de Auditoria 242/2013 (peça 3, p. 231-235), manifestou concordância com as conclusões da CTCE. O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno foram pela irregularidade das contas (peça 3, 237-238), constando dos autos, ainda, o pronunciamento emitido pelo Ministério da Previdência Social (peça 3, p. 243).

5. Na instrução preliminar, a Secex Previdência (peça 6), diante dos documentos constantes dos autos, entendeu que o servidor Clarismundo Romualdo Marques não exerceu com zelo as atribuições do cargo, descumprindo os deveres do servidor público previstos nos incisos I, II e III do art. 116 da Lei 8.112/90 e agindo de forma desidiosa, nos termos do inciso XV do art. 117 da mesma lei. Por esse motivo, propôs sua citação pela integralidade do débito apurado (peça 6, p. 2-3; peças 7-8).

6. Quanto aos segurados, no entanto, a unidade técnica propôs, em consonância com os Acórdãos 3038/2013 e 3039/2013, ambos do Plenário, afastar sua responsabilidade, tendo em vista não haver nos autos elementos suficientes para demonstrar a ação em conluio com o ex-servidor do INSS (peça 6, p. 3; peças 7-8).

7. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, manifestou concordância com a proposta oferecida pela unidade técnica (peça 9), ressalvando apenas que o valor total do débito atualizado monetariamente deveria ser recolhido aos cofres do INSS. A citação foi autorizada por meio de despacho do Ministro Relator, acatando a ressalva feita pelo MP/TCU (peça 10).

EXAME TÉCNICO

8. Em cumprimento ao Despacho do Ministro Relator (peça 10), foi promovida a citação do Sr. Clarismundo Romualdo Marques, mediante o Ofício 0204/2015-TCU/SecexPrevidência (peça 12), datado de 3/3/2015.

9. Apesar de o Sr. Clarismundo Romualdo Marques ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 13, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Ressalte-se que a notificação foi encaminhada para o mesmo endereço utilizado para notificação do responsável no âmbito dos TCs 016.319/2013-3 e 018.236/2013-8. Além disso, em ambos os casos citados, o responsável apresentou defesa administrativa na qual o endereço informado é o mesmo utilizado na notificação do presente processo (TC 016.319/2013-3, peça 16 e 018.236/2013-8, peça 19).

10. O responsável foi ouvido por ter habilitado e concedido indevidamente benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição aos segurados Antônio Balbino Trigueiro, Antônio Raimundo Ayres Rodrigues, Antônio de Souza Damacena, Francisco Souza Neto, Leôncio Francisco da Costa e Osvaldo Justino de Brito com infração ao disposto no art. 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990 (peça 12).

11. Diante da revelia do responsável, não há como afastar as irregularidades a ele imputadas.

12. Durante a fase interna da TCE, bem como durante o PAD 35000.000025/2007-72, as condutas irregulares do Sr. Clarismundo Romualdo Marques foram detalhadamente descritas, com a indicação das irregularidades verificadas na concessão de cada benefício questionado (Quadro 1). Além disso, as telas dos sistemas informatizados do INSS juntadas na peça 14 demonstram que o ex-servidor foi o responsável pela concessão dos referidos benefícios. Para os benefícios analisados no presente processo, consta a matrícula 0197631 em todas as fases de concessão, matrícula essa que pertencia ao Sr. Clarismundo, conforme informação do Relatório de TCE (peça 3, p. 158).

13. O quadro seguinte resume a localização dos principais documentos que descrevem as irregularidades apontadas, bem como demonstram o nexo entre a conduta do responsável e a concessão indevida dos benefícios:

Quadro 1 – Localização da documentação comprobatória da responsabilidade do Sr. Clarismundo

Segurado / Número de benefício	***Detalhamento dos problemas encontrados*** [1]	***Tela do sistema com indicação do servidor responsável pela concessão***	***Relatório do Polo de Ação de Revisão de Benefícios*** [2]	***Relação de créditos*** [3]
Antônio Balbino Trigueiro – NB 133.848.659-1	*Peça 1, p. 124*	*Peça 14, p. 1*	*Peça 2, p. 30-36*	*Peça 2, p. 96-100*
Antônio Raimundo Ayres Rodrigues – NB 134.409.607-4	*Peça 1, p. 210-212*	*Peça 14, p. 2*	*Peça 2, p. 46-54*	*Peça 2, p. 120-124*
Antônio de Souza Damacena – NB 136.128.484-3	*Peça 1, p. 286-288*	*Peça 14, p. 3*	*Peça 2, p. 38-44*	*Peça 2, p. 108-112*
Francisco Souza Neto – NB 137.465.087-8	*Peça 1, p. 328*	*Peça 14, p. 4*	*Peça 2, p. 56-64*	*Peça 2, p. 132-134*
Leôncio Francisco da Costa – NB 133.848.892-6	*Peça 1, p. 256-258*	*Peça 14, p. 5*	*Peça 2, p. 66-76*	*Peça 2, p. 142-148*
Osvaldo Justino de Brito – NB 134.409.791-7	*Peça 1, p. 322*	*Peça 14, p. 6*	*Peça 2, p. 78-86*	*Peça 2, p. 158-160*

(1) Detalhamento das irregularidades encontradas na documentação relativa à concessão do benefício.

(2) Relatórios da equipe do INSS responsável pela revisão dos benefícios.

(3) Relação dos valores pagos aos segurados.

14. De acordo como relatório elaborado pela Corregedoria Regional de Goiânia no PAD 35000.000025/2007-72, (peça 1, p. 360), o Sr. Clarismundo deixou de observar o §7º, art. 201, da Constituição Federal de 1988 e o art. 56 do Decreto 3048/99 (Regulamento da Previdência Social), que estabelecem condições para aposentadoria por tempo de contribuição. Além disso, não realizou consulta ao CNIS para comprovação dos vínculos, prevista em vários normativos da autarquia, em especial na Instrução Normativa INSS/DC 20/2000, que estabelece procedimentos a serem adotados pelas linhas de Arrecadação e de Benefícios.

15. Destaque-se que os benefícios concedidos pelo servidor que são objeto de questionamento quanto à sua regularidade não se restringem aos seis casos tratados no presente processo. No PAD 35000.000025/2007-72 são analisados 246 benefícios com indícios de concessão irregular (peça 1, p. 32), alguns dos quais deram origem a outras TCEs também em fase de análise pelo TCU (TC 016.319/2013-3 e TC 018.236/2013-8). As irregularidades apontadas referem-se a habilitações e concessões considerando:

para efeito de comprovação e conversão de tempo de serviços em atividades em condições especiais, vínculos extemporâneos ou majorados, formulários ideologicamente falsos, CTPS´s rasuradas ou adulteradas e , ainda, vínculos fictícios com empresas que não ficaram comprovados quando da auditagem dos benefícios.

Habilitou e concedeu benefícios, utilizando-se de CTPS´s apresentando adulterações e rasura, sem contudo, requerer que o processo fosse baixado em diligência a fim de se comprovar junto às empresas a veracidade dos vínculos, dos períodos, ordem cronológica dos contratos e demais informações constantes nas mesmas.

Benefícios foram concedidos pelo servidor retro mencionado sem observância da idade mínima do requerente para fazer jus à aposentadoria, conforme já explicitado.

(...)

Deixou, ainda, de realizar consulta obrigatória no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), para a confirmação dos vínculos empregatícios e demais dados existentes no sistema (...) (peça 1, p. 358).

16. Por todo o exposto, conclui-se que o ex-servidor, ao não observar as normas que regiam suas atividades, não agiu com zelo no desempenho de suas atribuições. Além disso, não trouxe aos autos documentos que pudessem demonstrar a regularidade de sua conduta na concessão dos benefícios questionados, de forma a refutar as falhas apontadas em cada caso. Em face de sua revelia, portanto, não se pode elidir a irregularidade cometida, permanecendo o débito imputado ao responsável.

CONCLUSÃO

17. Cabia ao Sr. Clarismundo Romualdo Marques, na condição de servidor responsável pela concessão de benefícios previdenciários, observar a legislação que regula a matéria, bem como os normativos internos do INSS no que tange aos procedimentos a serem seguidos, o que não ocorreu, como destacado tanto no PAD instaurado pelo INSS, quanto nos relatórios de apuração das irregularidades de cada benefício sob suspeita, elaborados pelo Polo de Ação de Revisão de Benefícios. Além disso, como destacado nos itens 12-13, em que pese haver nos autos o detalhamento das irregularidades imputadas ao responsável, não foram trazidos aos autos novos elementos que pudessem afastar sua responsabilidade.

18. Diante da revelia do responsável e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que ele seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

19. Caberia, ainda, em respeito à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.201/2011, 1.852/2012 e 859/2013, todos do Plenário) e tendo em vista a gravidade da infração cometida, a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública, conforme disposto no art. 60 da Lei 8.443/1992. No entanto, considerando que já foi proposta a aplicação de tal punição nos autos do TC 016.319/2013-3 por ilícitos idênticos aos examinados no presente processo, diferindo apenas os segurados e os benefícios concedidos irregularmente, deixa-se de propor a referida sanção nos autos do presente processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar o Sr. Clarismundo Romualdo Marques, CPF 222.110.201-00, revel para todos os efeitos, dando-se seguimento ao processo nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas ***irregulares*** *as contas do Sr. Clarismundo Romualdo Marques, CPF 222.110.201-00, ex-Técnico do Seguro Social do INSS, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.*

b.1) em relação ao segurado Antônio Balbino Trigueiro

VALOR ORIGINAL (R$)	***DATA DA OCORRÊNCIA***	***TIPO***
734,75	*3/8/2004*	*Débito*
1.296,62	*2/9/2004*	*Débito*
1.296,62	*1/10/2004*	*Débito*
1.296,62	*1/11/2004*	*Débito*
1.962,00	*2/12/2004*	*Débito*
1.296,62	*3/1/2005*	*Débito*
1.296,62	*1/2/2005*	*Débito*
1.296,62	*2/3/2005*	*Débito*
1.296,62	*1/4/2005*	*Débito*
1.296,62	*3/5/2005*	*Débito*
1.366,70	*3/6/2005*	*Débito*
1.366,70	*1/7/2005*	*Débito*
1.366,70	*1/8/2005*	*Débito*
1.366,70	*1/9/2005*	*Débito*
1.366,70	*3/10/2005*	*Débito*
1.366,70	*1/11/2005*	*Débito*
2.763,80	*1/12/2005*	*Débito*
1.366,70	*4/1/2006*	*Débito*
1.366,70	*3/2/2006*	*Débito*
1.366,70	*2/3/2006*	*Débito*
1.366,70	*5/4/2006*	*Débito*
1.435,03	*2/5/2006*	*Débito*
1.435,03	*2/6/2006*	*Débito*
1.435,03	*3/7/2006*	*Débito*
1.435,03	*3/8/2006*	*Débito*
2.179,22	*1/9/2006*	*Débito*
1.435,16	*2/10/2006*	*Débito*
1.435,16	*1/11/2006*	*Débito*
2.179,51	*4/12/2006*	*Débito*
1.435,16	*2/1/2007*	*Débito*
1.435,16	*2/2/2007*	*Débito*
1.435,16	*1/3/2007*	*Débito*
1.435,16	*2/4/2007*	*Débito*
1.482,52	*2/5/2007*	*Débito*
1.482,52	*1/6/2007*	*Débito*
1.482,52	*3/7/2007*	*Débito*
1.482,52	*1/8/2007*	*Débito*

Valor atualizado até 30/6/2015: R$ 156.558,76
(calculado com a incidência de juros)

b2) em relação ao segurado Antônio de Souza Damacena

VALOR ORIGINAL (R$)	***DATA DA OCORRÊNCIA***	***TIPO***
70,00	*20/9/2005*	*Débito*
300,00	*10/10/2005*	*Débito*
300,00	*10/11/2005*	*Débito*
400,00	*8/12/2005*	*Débito*
300,00	*9/1/2006*	*Débito*

300,00	*8/2/2006*	*Débito*
300,00	*8/3/2006*	*Débito*
300,00	*10/4/2006*	*Débito*
350,00	*8/5/2006*	*Débito*
350,00	*8/6/2006*	*Débito*
350,00	*10/7/2006*	*Débito*
350,00	*8/8/2006*	*Débito*
525,00	*8/9/2006*	*Débito*
350,00	*10/10/2006*	*Débito*
350,00	*8/11/2006*	*Débito*
525,00	*8/12/2006*	*Débito*
350,00	*8/1/2007*	*Débito*
350,00	*9/2/2007*	*Débito*
350,00	*7/3/2007*	*Débito*
350,00	*9/4/2007*	*Débito*
380,00	*8/5/2007*	*Débito*
380,00	*8/6/2007*	*Débito*
380,00	*6/7/2007*	*Débito*
380,00	*8/8/2007*	*Débito*
570,00	*10/9/2007*	*Débito*
380,00	*8/10/2007*	*Débito*
380,00	*8/11/2007*	*Débito*

Valor atualizado até 30/6/2015: R$ 25.756,24
(calculado com a incidência de juros)

b.3) em relação ao segurado Antônio Raimundo Ayres Rodrigues

VALOR ORIGINAL (R$)	***DATA DA OCORRÊNCIA***	***TIPO***
1.387,32	*4/11/2004*	*Débito*
1.984,35	*2/12/2004*	*Débito*
1.541,47	*5/1/2005*	*Débito*
1.541,47	*3/2/2005*	*Débito*
1.541,47	*4/3/2005*	*Débito*
1.541,47	*5/4/2005*	*Débito*
1.541,47	*3/5/2005*	*Débito*
1.602,26	*2/6/2005*	*Débito*
1.602,26	*6/7/2005*	*Débito*
1.602,26	*5/8/2005*	*Débito*
1.602,26	*2/9/2005*	*Débito*
1.602,26	*24/10/2005*	*Débito*
1.602,26	*3/11/2005*	*Débito*
3.270,25	*2/12/2005*	*Débito*
1.602,26	*3/1/2006*	*Débito*
1.602,26	*2/2/2006*	*Débito*
1.602,26	*7/3/2006*	*Débito*
1.602,26	*6/4/2006*	*Débito*
1.682,37	*3/5/2006*	*Débito*
1.682,37	*2/6/2006*	*Débito*
1.682,37	*4/7/2006*	*Débito*
1.682,37	*4/8/2006*	*Débito*
2.587,33	*4/9/2006*	*Débito*

1.682,53	*5/10/2006*	*Débito*
1.682,53	*10/11/2006*	*Débito*
2.587,68	*8/12/2006*	*Débito*
1.682,53	*5/1/2007*	*Débito*
1.682,53	*5/2/2007*	*Débito*
1.682,53	*2/3/2007*	*Débito*
1.682,53	*3/4/2007*	*Débito*
1.738,05	*3/5/2007*	*Débito*
1.738,05	*5/6/2007*	*Débito*
1.738,05	*3/7/2007*	*Débito*
1.738,05	*3/8/2007*	*Débito*
2.670,72	*4/9/2007*	*Débito*
1.738,05	*4/10/2007*	*Débito*

Valor atualizado até 30/6/2015: R$ 179.908,01
(calculado com a incidência de juros)

b.4) em relação ao segurado Francisco Souza Neto

VALOR ORIGINAL (R$)	***DATA DA OCORRÊNCIA***	***TIPO***
215,32	*15/2/2006*	*Débito*
1.076,61	*6/3/2006*	*Débito*
1.076,61	*5/4/2006*	*Débito*
1.105,78	*4/5/2006*	*Débito*
1.104,92	*5/6/2006*	*Débito*
1.104,92	*5/7/2006*	*Débito*
1.104,92	*3/8/2006*	*Débito*
1.611,34	*5/9/2006*	*Débito*
1.105,02	*4/10/2006*	*Débito*
1.105,02	*6/11/2006*	*Débito*
1.611,53	*5/12/2006*	*Débito*
1.105,02	*4/1/2007*	*Débito*
1.105,02	*5/2/2007*	*Débito*
1.105,02	*8/3/2007*	*Débito*
1.105,02	*4/4/2007*	*Débito*
1.141,48	*7/5/2007*	*Débito*
1.141,48	*5/6/2007*	*Débito*
1.141,48	*4/7/2007*	*Débito*
1.141,48	*3/8/2007*	*Débito*
1.712,22	*5/9/2007*	*Débito*
1.141,48	*5/10/2007*	*Débito*
1.141,48	*6/11/2007*	*Débito*
1.712,22	*5/12/2007*	*Débito*

Valor atualizado até 30/6/2015: R$ 69.884,12
(calculado com a incidência de juros)

b.5) em relação ao segurado Leôncio Francisco da Costa

VALOR ORIGINAL (R$)	***DATA DA OCORRÊNCIA***	***TIPO***
1.707,42	*1/9/2004*	*Débito*
1.829,38	*8/10/2004*	*Débito*
1.829,38	*8/11/2004*	*Débito*
2.692,32	*1/12/2004*	*Débito*

1.829,38	*3/1/2005*	*Débito*
1.829,38	*1/2/2005*	*Débito*
1.829,38	*1/3/2005*	*Débito*
1.829,38	*1/4/2005*	*Débito*
1.829,38	*2/5/2005*	*Débito*
1.914,28	*1/6/2005*	*Débito*
1.914,28	*1/7/2005*	*Débito*
1.914,28	*1/8/2005*	*Débito*
1.914,28	*1/9/2005*	*Débito*
1.914,28	*3/10/2005*	*Débito*
1.914,28	*1/11/2005*	*Débito*
3.941,10	*1/12/2005*	*Débito*
1.914,28	*2/1/2006*	*Débito*
1.914,28	*1/2/2006*	*Débito*
1.914,28	*1/3/2006*	*Débito*
1.914,28	*3/4/2006*	*Débito*
2.009,99	*2/5/2006*	*Débito*
2.009,99	*1/6/2006*	*Débito*
2.009,99	*3/7/2006*	*Débito*
2.009,99	*1/8/2006*	*Débito*
3.127,90	*1/9/2006*	*Débito*
2.010,18	*2/10/2006*	*Débito*
2.010,18	*1/11/2006*	*Débito*
3.128,32	*1/12/2006*	*Débito*
2.010,18	*2/1/2007*	*Débito*
2.010,18	*1/2/2007*	*Débito*
2.010,18	*1/3/2007*	*Débito*
2.010,18	*2/4/2007*	*Débito*
2.076,51	*2/5/2007*	*Débito*
2.076,51	*1/6/2007*	*Débito*
2.076,51	*2/7/2007*	*Débito*
2.076,51	*1/8/2007*	*Débito*
3.229,18	*3/9/2007*	*Débito*
2.076,51	*1/10/2007*	*Débito*
2.076,51	*1/11/2007*	*Débito*
3.229,19	*3/12/2007*	*Débito*
2.076,51	*2/1/2008*	*Débito*

Valor atualizado até 30/6/2015: R$ 246.234,02
(calculado com a incidência de juros)

b.6) em relação ao segurado Osvaldo Justino de Brito

VALOR ORIGINAL (R$)	***DATA DA OCORRÊNCIA***	***TIPO***
94,52	*22/11/2004*	*Débito*
1.535,97	*23/2/2005*	*Débito*
708,91	*30/3/2005*	*Débito*
708,91	*5/4/2005*	*Débito*
708,91	*4/5/2005*	*Débito*
736,86	*7/6/2005*	*Débito*
736,86	*5/7/2005*	*Débito*

736,86	*3/8/2005*	*Débito*
736,86	*5/9/2005*	*Débito*
736,86	*5/10/2005*	*Débito*
736,86	*4/11/2005*	*Débito*
1.473,72	*5/12/2005*	*Débito*
736,86	*4/1/2006*	*Débito*
736,86	*3/2/2006*	*Débito*
736,86	*3/3/2006*	*Débito*
736,86	*5/4/2006*	*Débito*
773,70	*4/5/2006*	*Débito*
773,70	*5/6/2006*	*Débito*
773,70	*5/7/2006*	*Débito*
773,70	*3/8/2006*	*Débito*
1.160,55	*5/9/2006*	*Débito*
773,77	*4/10/2006*	*Débito*
773,77	*6/11/2006*	*Débito*
1.160,59	*5/12/2006*	*Débito*
773,77	*4/1/2007*	*Débito*
773,77	*5/2/2007*	*Débito*
773,77	*5/3/2007*	*Débito*
773,77	*4/4/2007*	*Débito*
799,30	*4/5/2007*	*Débito*
799,30	*5/6/2007*	*Débito*
799,30	*4/7/2007*	*Débito*
799,30	*3/8/2007*	*Débito*
1.198,95	*5/9/2007*	*Débito*
799,30	*3/10/2007*	*Débito*
799,30	*6/11/2007*	*Débito*
1.198,95	*5/12/2007*	*Débito*

Valor atualizado até 30/6/2015: R$ 82.632,66

(calculado com a incidência de juros)

c) aplicar ao Sr. Clarismundo Romualdo Marques, CPF 222.110.201-00, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis."

4. Ante esse encaminhamento técnico, o Tribunal exarou o Acórdão 2.364/2015-TCU-Plenário, que julgou irregulares as contas do Sr. Clarismundo Romualdo Marques, condenando-o em débito e lhe aplicando a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, dentre outras providências.

5. Considerando que a Defensoria Pública da União, representante legal do responsável, demonstrou prejuízo às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Acórdão 2.364/2015-TCU-Plenário foi tornado insubsistente por meio do Acórdão 2.787/2016-TCU-Plenário, com vistas ao devido processo legal (peça 58).

6. A unidade técnica efetuou as comunicações pertinentes ao defensor do interessado, com contagem de prazo em dobro para oferecimento de defesa, em obediência ao previsto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994. No entanto, o representante do responsável não compareceu aos autos no prazo oferecido, apesar de ciência da citação (peças 71-75).

7. Considerando o exposto, a unidade instrutiva ratifica a proposta de encaminhamento anterior (peça 18), atualiza os débitos até 16/11/2017 e sugere o encaminhamento da decisão a ser prolatada ao responsável Clarismundo Romualdo Marques, assim como a seu representante legal, observando-se também a contagem de prazos processuais em dobro (peça 76).

8. O representante do **Parquet**, "*tendo em vista a gravidade da infração cometida, sugerimos, em acréscimo à proposta da unidade técnica, aplicar ao responsável Clarismundo Romualdo Marques a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, medida que vem sendo adotada pela Corte em casos da espécie, a exemplo dos Acórdãos 2.390/2017, 2.358/2017 e 1.907/2017, todos do Plenário.*" (peça 79).

É o relatório.

VOTO

Trata-se da tomada de contas especial instaurada em decorrência de concessões irregulares de benefícios previdenciários, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

2. Nesta Corte, foi arrolado como responsável apenas o ex-servidor Clarismundo Romualdo Marques, por inexistirem, nos autos, provas convincentes de que os segurados indicados no relatório precedente agiram em conluio com o autor das fraudes em exame, na mesma linha adotada nos Acórdãos nºs 1.201/2011, 427/2012, 789/2012, 2580/2012, 325/2013, 509/2013, 859/2013, 2.369/2013, 3.626/2013, 235/2015, 237/2015, 337/2015, 339/2015 e 737/2015, todos do Plenário. Assim, tais beneficiários devem ser excluídos da relação processual, no âmbito deste Tribunal.

3. Regularmente citado mediante o seu representante legal, Defensor Público da União (peças 71-75), o responsável não apresentou alegações de defesa e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Assim, por ser revel prossegue-se o processo conforme previsto no art. 12, § 3º da Lei nº 8.443, de 1992.

4. Diante disso, a unidade técnica sugere a irregularidade das contas do responsável; a condenação em débito pelos montantes especificados no relatório precedente; a aplicação de multa; a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações de cobrança; e o envio de cópia da deliberação a ser proferida à Procuradoria da República no Distrito Federal, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b", "c" e "d", §§ 2º e 3º; 19 e 23, inciso III; 28, inciso II; e 57 da Lei nº 8.443, de 1992 (peça 76). Por sua vez, o **Parquet** adere a essa proposta e propõe também aplicar a sanção de prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, na linha de outras decisões semelhantes (peça 79).

5. De fato, incorporando às minhas razões de decidir os fundamentos expendidos nas instruções da unidade técnica (peças 15 e 76), não é possível reconhecer a boa-fé na conduta do ex-servidor, o que permite julgar irregulares as presentes contas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b", "c" e "d", 19 e 23, inciso III da Lei nº 8.443, de 1992.

6. Afinal, as conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de TCE (peça 3), são suficientes para lhe atribuir os débitos em apuração, haja vista que fundadas em elementos substanciosos quanto à materialidade e autoria dos ilícitos investigados.

7. Fundamentalmente, as irregularidades praticadas pelo responsável, conforme bem evidenciado à peça 1, fl. 360, em que resta informado que "o *servidor deixou de observar o §7º, art. 201, da Constituição Federal de 1988 e o art. 56 do Decreto 3048/99 (Regulamento da Previdência Social) que estabelecem condições para aposentadoria por tempo de contribuição. Além disso, não realizou consulta ao CNIS para comprovação dos vínculos, prevista em vários normativos da Autarquia, em especial a Instrução Normativa INSS/DC 20/2000, que estabelece procedimentos a serem adotados pelas linhas de Arrecadação e de Benefícios"*.

8. Assim como o **Parquet**, compreendo ser medida cabível a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, conforme o disposto no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e em observância à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 2.390/2017, 2.358/2017 e 1.907/2017, todos do Plenário).

9. Ainda, seguindo a jurisprudência da Corte (Acórdãos Plenário nºs 3.626/2013, 3.627/2013, 3.628/2013, 3.651/2013, 53/2014, 235/2015, 236/2015, 237/2015; 337/2015, 339/2015 e 737/2015), em face da extensão do prejuízo causado aos cofres do INSS e a fim de salvaguardar a recomposição ao erário dos recursos desviados, é oportuno solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens do responsável nos termos do art. 61 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 275 do Regimento Interno/TCU.

10. Também pertinente autorizar a cobrança judicial das dívidas, conforme previsto no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações, e determinar o encaminhamento de cópia da deliberação que vier a ser proferida ao INSS e à Procuradoria da República no Distrito Federal, com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992.

11. Por fim relembro que, conforme visto no item 2 deste Voto, no âmbito desta Corte de Contas foi arrolado como responsável apenas o ex-servidor, por inexistirem provas convincentes de que os segurados agiram em conluio com o autor das fraudes.

12. Entretanto, no âmbito administrativo, caso haja constatação de que receberam benefícios indevidos (o que pode ocorrer independentemente de dolo ou culpa), tendo havido ou não a suspensão do pagamento, a decisão do Tribunal pela exclusão desses segurados da relação processual não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais que a entidade prejudicada entender como cabíveis, com o objetivo de reaver aquilo que foi pago sem justa causa, ou seja, à míngua de fundamento jurídico.

Pelas razões expostas, VOTO no sentido de que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2871/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.979/2013-1.

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

3. Responsáveis: Antonio Balbino Trigueiro (223.710.791-20); Antonio Raimundo Ayres Rodrigues (143.509.711-49); Antonio de Souza Damacena (112.583.301-72); Clarismundo Romualdo Marques (222.110.201-00); Francisco Souza Neto (096.802.501-30); Leoncio Francisco da Costa (116.223.771-68); Osvaldo Justino de Brito (220.731.751-04).

4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

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

8. Representação legal: Defensor Público Federal José Benedito da Silva Neto (CPF 724.401.631-04), peça 51.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência da concessão irregular de benefícios previdenciários, no âmbito da Gerência Executiva do INSS Centro, no Distrito Federal/DF,

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

9.1. considerar revel o Sr. Clarismundo Romualdo Marques (222.110.201-00), nos termos do art. 12, §3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. excluir da relação processual os segurados Antônio Balbino Trigueiro, Antônio Raimundo Ayres Rodrigues, Antônio de Souza Damacena, Francisco Souza Neto, Leôncio Francisco da Costa e Osvaldo Justino de Brito;

9.3. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "b", "c" e "d", e § 2º da Lei nº 8.443, de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso IV, e 210 e 214, inciso III do Regimento Interno do TCU, irregulares as contas do responsável Clarismundo Romualdo Marques, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das correspondentes datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de aposentadorias aos seguintes segurados:

9.3.1. em relação ao segurado Antônio Balbino Trigueiro:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
734,75	3/8/2004
1.296,62	2/9/2004
1.296,62	1/10/2004
1.296,62	1/11/2004
1.962,00	2/12/2004
1.296,62	3/1/2005
1.296,62	1/2/2005
1.296,62	2/3/2005
1.296,62	1/4/2005
1.296,62	3/5/2005
1.366,70	3/6/2005
1.366,70	1/7/2005
1.366,70	1/8/2005
1.366,70	1/9/2005
1.366,70	3/10/2005
1.366,70	1/11/2005
2.763,80	1/12/2005
1.366,70	4/1/2006
1.366,70	3/2/2006
1.366,70	2/3/2006
1.366,70	5/4/2006
1.435,03	2/5/2006
1.435,03	2/6/2006
1.435,03	3/7/2006
1.435,03	3/8/2006

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2.179,22	1/9/2006
1.435,16	2/10/2006
1.435,16	1/11/2006
2.179,51	4/12/2006
1.435,16	2/1/2007
1.435,16	2/2/2007
1.435,16	1/3/2007
1.435,16	2/4/2007
1.482,52	2/5/2007
1.482,52	1/6/2007
1.482,52	3/7/2007
1.482,52	1/8/2007

9.3.2. em relação ao segurado Antônio de Souza Damacena:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
70,00	20/9/2005
300,00	10/10/2005
300,00	10/11/2005
400,00	8/12/2005
300,00	9/1/2006
300,00	8/2/2006
300,00	8/3/2006
300,00	10/4/2006
350,00	8/5/2006
350,00	8/6/2006
350,00	10/7/2006
350,00	8/8/2006
525,00	8/9/2006
350,00	10/10/2006
350,00	8/11/2006
525,00	8/12/2006
350,00	8/1/2007
350,00	9/2/2007
350,00	7/3/2007
350,00	9/4/2007
380,00	8/5/2007
380,00	8/6/2007
380,00	6/7/2007
380,00	8/8/2007
570,00	10/9/2007
380,00	8/10/2007
380,00	8/11/2007

9.3.3. em relação ao segurado Antônio Raimundo Ayres Rodrigues:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA

1.387,32	4/11/2004
1.984,35	2/12/2004
1.541,47	5/1/2005
1.541,47	3/2/2005
1.541,47	4/3/2005
1.541,47	5/4/2005
1.541,47	3/5/2005
1.602,26	2/6/2005
1.602,26	6/7/2005
1.602,26	5/8/2005
1.602,26	2/9/2005
1.602,26	24/10/2005
1.602,26	3/11/2005
3.270,25	2/12/2005
1.602,26	3/1/2006
1.602,26	2/2/2006
1.602,26	7/3/2006
1.602,26	6/4/2006
1.682,37	3/5/2006
1.682,37	2/6/2006
1.682,37	4/7/2006
1.682,37	4/8/2006
2.587,33	4/9/2006
1.682,53	5/10/2006
1.682,53	10/11/2006
2.587,68	8/12/2006
1.682,53	5/1/2007
1.682,53	5/2/2007
1.682,53	2/3/2007
1.682,53	3/4/2007
1.738,05	3/5/2007
1.738,05	5/6/2007
1.738,05	3/7/2007
1.738,05	3/8/2007
2.670,72	4/9/2007
1.738,05	4/10/2007

9.3.4. em relação ao segurado Francisco Souza Neto:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
215,32	15/2/2006
1.076,61	6/3/2006
1.076,61	5/4/2006
1.105,78	4/5/2006
1.104,92	5/6/2006
1.104,92	5/7/2006
1.104,92	3/8/2006
1.611,34	5/9/2006
1.105,02	4/10/2006
1.105,02	6/11/2006

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.611,53	5/12/2006
1.105,02	4/1/2007
1.105,02	5/2/2007
1.105,02	8/3/2007
1.105,02	4/4/2007
1.141,48	7/5/2007
1.141,48	5/6/2007
1.141,48	4/7/2007
1.141,48	3/8/2007
1.712,22	5/9/2007
1.141,48	5/10/2007
1.141,48	6/11/2007
1.712,22	5/12/2007

9.3.5. em relação ao segurado Leôncio Francisco da Costa:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.707,42	1/9/2004
1.829,38	8/10/2004
1.829,38	8/11/2004
2.692,32	1/12/2004
1.829,38	3/1/2005
1.829,38	1/2/2005
1.829,38	1/3/2005
1.829,38	1/4/2005
1.829,38	2/5/2005
1.914,28	1/6/2005
1.914,28	1/7/2005
1.914,28	1/8/2005
1.914,28	1/9/2005
1.914,28	3/10/2005
1.914,28	1/11/2005
3.941,10	1/12/2005
1.914,28	2/1/2006
1.914,28	1/2/2006
1.914,28	1/3/2006
1.914,28	3/4/2006
2.009,99	2/5/2006
2.009,99	1/6/2006
2.009,99	3/7/2006
2.009,99	1/8/2006
3.127,90	1/9/2006
2.010,18	2/10/2006
2.010,18	1/11/2006
3.128,32	1/12/2006
2.010,18	2/1/2007
2.010,18	1/2/2007
2.010,18	1/3/2007

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2.010,18	2/4/2007
2.076,51	2/5/2007
2.076,51	1/6/2007
2.076,51	2/7/2007
2.076,51	1/8/2007
3.229,18	3/9/2007
2.076,51	1/10/2007
2.076,51	1/11/2007
3.229,19	3/12/2007
2.076,51	2/1/2008

9.3.6. em relação ao segurado Osvaldo Justino de Brito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
94,52	22/11/2004
1.535,97	23/2/2005
708,91	30/3/2005
708,91	5/4/2005
708,91	4/5/2005
736,86	7/6/2005
736,86	5/7/2005
736,86	3/8/2005
736,86	5/9/2005
736,86	5/10/2005
736,86	4/11/2005
1.473,72	5/12/2005
736,86	4/1/2006
736,86	3/2/2006
736,86	3/3/2006
736,86	5/4/2006
773,70	4/5/2006
773,70	5/6/2006
773,70	5/7/2006
773,70	3/8/2006
1.160,55	5/9/2006
773,77	4/10/2006
773,77	6/11/2006
1.160,59	5/12/2006
773,77	4/1/2007
773,77	5/2/2007
773,77	5/3/2007
773,77	4/4/2007
799,30	4/5/2007
799,30	5/6/2007
799,30	4/7/2007
799,30	3/8/2007
1.198,95	5/9/2007
799,30	3/10/2007

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
799,30	6/11/2007
1.198,95	5/12/2007

9.4. aplicar ao responsável Clarismundo Romualdo Marques a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R$ 87.000,00 (oitenta e sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a" da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, a contar da data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso não seja paga no prazo estabelecido, na forma da legislação em vigor;

9.5. considerar grave a infração cometida pelo responsável Clarismundo Romualdo Marques;

9.6. declarar o responsável Clarismundo Romualdo Marques inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/92, pelo período de cinco anos;

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

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

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

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

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2871-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO

TC 026.974/2018-5

Natureza: Relatório de Auditoria

Interessado: Tribunal de Contas da União

Unidades: Ministério do Trabalho; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Educação; Secretaria do Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba; Secretaria Municipal do Trabalho, Produção e Renda de João Pessoa/PB; Secretaria Municipal de Assistência Social de Cabedelo/PB; e Universidade Estadual da Paraíba

Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL DO ÂMBITO DA FOC INCLUSÃO ECONÔMICA. AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA DO GOVERNO FEDERAL NO ESTADO DA PARAÍBA, COM ENFOQUE NA INCLUSÃO NO MERCADO DE TRABALHO. IDENTIFICAÇÃO DE DEFICIÊNCIAS E DE BOAS PRÁTICAS. APENSAMENTO DOS AUTOS AO PROCESSO PRINCIPAL.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com alguns ajustes e supressões, a instrução produzida pela Secex/PB sobre a matéria dos autos (peca 33):

"(...)

I. Apresentação

1. Trata-se de Auditoria Operacional realizada no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) Inclusão Socioeconômica, coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência - SecexPrevidência, com o objetivo de avaliar políticas de inclusão social e produtiva do Governo Federal, em especial as voltadas para inclusão no mercado de trabalho por meio de ações do Ministério do Trabalho - MTb e do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, bem como as condicionalidades da educação voltadas para o Bolsa Família.

(...)

6. No âmbito da competência da Secex/PB, foram fiscalizados convênios cujos responsáveis pela execução são: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH); Secretaria Municipal do Trabalho, Produção e Renda (SETRAB), de João Pessoa/PB; e Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

II. Introdução

(...)

II.2 Visão geral do objeto

(...)

10. ... foi utilizado como base para o trabalho o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado pelo Governo Federal em junho de 2011, por meio do Decreto 7.492/2011, direcionado às famílias que viviam com uma renda familiar inferior a R$ 70 mensais por pessoa.

11. Esse plano é baseado em três pilares: garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso aos serviços públicos, visando melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e inclusão produtiva, com o objetivo de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.

12. De acordo com a consulta ao Siop, referente aos exercícios de 2013 a 2017, o BSM contemplou 45 ações orçamentárias de 15 órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

13. Diante desse contexto, a Segecex, por meio da Ordem de Serviço 09/2018, constituiu grupo de trabalho com o objetivo de propor diretrizes e ações de fiscalização e definir a estratégia de atuação do TCU e o escopo da auditoria operacional no tema de Inclusão Socioeconômica. Assim, o grupo de trabalho definiu as seguintes ações que comporão a primeira etapa do trabalho:

a) Sistema Nacional de Emprego (Sine);

b) Plano Progredir;

c) Política Nacional de Economia Solidária;

d) Condicionalidades da Educação para o Bolsa Família.

14. No Estado da Paraíba, o escopo dos trabalhos esteve limitado à atuação do Sine, ao projeto Progredir e a Empreendimentos de Economia Solidária (EES).

15. O Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto 76.403/75 e regulamentado pela Resolução Codefat 758/2016, é um conjunto de políticas públicas que busca maior efetividade na colocação dos trabalhadores na atividade produtiva, visando a inclusão social, nas cidades e no campo, via emprego, trabalho e renda, por meio de atividades autônomas, pequenos empreendimentos individuais ou coletivos.

16. As principais ações do Sine consistem em habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação social e profissional, orientação profissional e fomento a atividades autônomas e empreendedoras. Os serviços do Sine são prestados aos cidadãos por meio de convênios, chamados Convênios Plurianuais do SINE (CP-SINE), firmados com as secretarias estaduais e municipais de trabalho. Tais convênios possuem a vigência de 5 anos (2012 a 2017) e são subdivididos por etapas, sendo que cada etapa há uma nova meta a ser cumprida.

17. Esses convênios têm como base a Portaria Interministerial 424/2016, cujo acompanhamento é realizado por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv). Entre outras, as metas a serem cumpridas pelos convenentes baseiam-se nos quantitativos de trabalhadores inscritos para intermediação; vagas captadas junto a empregadores; encaminhamentos para entrevistas; trabalhadores colocados no mercado de trabalho; e emissão de carteiras de trabalho. Dessa forma, o Sine executada as mais variadas ações, tais como intermediação de mão-de-obra, habilitação ao seguro-desemprego; qualificação social e profissional; orientação profissional, etc.

18. No Estado da Paraíba, foram identificados dois desses instrumentos: Convênio 143/2012 (SICONV 778929) e Convênio 059/2012 (SICONV 775489). O primeiro, no valor de R$ 4.905.905,96, foi celebrado com o Governo do Estado da Paraíba, por intermédio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano, em 31/12/2012, para viger por sessenta meses; o segundo, no valor de R$ 2.997.912,03, foi celebrado com a Prefeitura Municipal de João Pessoa, por intermédio da Secretaria do Trabalho, Produção e Renda, em 28/12/2012, para viger também por sessenta meses. Este último instrumento teve sua vigência prorrogada, mediante termo aditivo, por mais um ano, para até 28/12/2018 (peças 10 e 11).

19. A transferência de recursos do convênio celebrado com o Estado da Paraíba estava suspensa pelo MTb desde 2014. Somente agora, no início de 2018, foi retomada e, mesmo assim, sem a alteração do plano de trabalho pretendida pela secretaria de estado responsável. No caso do convênio firmado com o Município de João Pessoa, apenas uma parcela dos recursos, correspondente a 10% do instrumento, havia sido transferida, em 2013. A secretaria municipal também dependia da alteração do plano de trabalho do instrumento.

20. O Plano Progredir, instituído pelo Decreto 9.160/2017, constitui um conjunto articulado de ações de inclusão produtiva para pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

21. O Progredir objetiva, entre outros, estimular e ampliar o acesso de pessoas incluídas no CadÚnico ao mundo do trabalho, articular e coordenar a oferta de serviços para inclusão produtiva, de forma a aproximar os trabalhadores e os empreendedores de baixa renda e o mundo do trabalho, por meio de ações de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo, bem como incentivar ações municipais, estaduais e de órgãos e entidades públicas e de instituições privadas que promovam a inclusão do público-alvo do CadÚnico no mundo do trabalho.

22. Na esfera do Ministério do Desenvolvimento Social, os projetos habilitados ao Prêmio Progredir também foram objeto desta auditoria. Da relação de treze projetos contemplados na Paraíba, constantes do arquivo disponibilizado pela coordenação da FOC, foi selecionado para visita o Programa Acessuas Trabalho de Cabedelo, em razão de ter sido o melhor classificado regionalmente: sexto lugar.

23. No que tange à economia solidária, este trabalho objetivou analisar suas políticas e as ações executadas pela Subsecretaria de Economia Solidária (SENAES), tanto no órgão central quanto em articulação com os estados, Distrito Federal, municípios, fundações e outros. De acordo com o MTb, onde se insere a SENAES, economia solidária 'é um jeito diferente de produzir, vender, comprar e trocar o que é preciso para viver (...), [onde] os próprios trabalhadores também são donos. São eles quem tomam as decisões de como tocar o negócio, dividir o trabalho e repartir os resultados' (http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria).

24. Em suma, a economia solidária é norteada pelos seguintes princípios: i. Cooperação: busca pelos interesses e objetivos em comum e a partilha dos resultados; ii. Autogestão: decisões tomadas de forma coletiva; iii. Ação Econômica: iniciativas com motivação econômica, como a produção, a comercialização, a prestação de serviços, as trocas, o crédito e o consumo; e iv. Solidariedade: preocupação com o outro na distribuição dos resultados, nas relações com a comunidade, na busca de um meio ambiente saudável e de um desenvolvimento sustentável.

25. Os estados participantes deveriam selecionar dois empreendimentos de economia solidária para serem visitados, sendo um deles preferencialmente de catadores de resíduos sólidos. Na relação de convênios celebrados entre a SENAES e órgãos e entidades do Estado da Paraíba havia sete instrumentos, alguns dos quais já concluídos e com as prestações de contas aprovadas. Com o olhar para os instrumentos ainda em execução e para aqueles que encapavam o objeto sugerido, foram então escolhidos os Convênios 047/2012 (SICONV 774164) e 003/2011 (SICONV 759555) (peças 12 e 13).

26. O primeiro, celebrado com a Universidade Estadual da Paraíba em 10/12/2012, que está vigente até 7/12/2018, tem por objeto organizar em associações e cooperativas os catadores de materiais recicláveis que trabalham nas ruas e lixões de João Pessoa/PB, e previa a liberação de R$ 1.000.000,00, mais R$ 80.000,00 de contrapartida da convenente; o segundo, celebrado com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano em 27/12/2011, pelo valor total de R$ 2.000.000,00, com vigência até 1º/11/2018, tem por objeto 'apoiar as iniciativas econômicas solidárias e das redes de cooperação solidárias, ampliar as finanças solidárias, os circuitos e espaços de comercializações, promover ações de comercialização solidárias e fortalecer a institucionalidade das políticas públicas de apoio e fomento ao trabalho associado, coletivo e autogestionário...'.

27. No âmbito do Convênio 047/2012, foi selecionado para ser visitado o empreendimento Acordo Verde, remanescente do antigo Lixão do Róger. A escolha foi encaminhada pela professora Maria de Fátima Ferreira de Araújo, do Centro de Ciências Biológicas da UEPB, segundo ela porque o empreendimento, ainda que não fosse tão bem aparelhado, concentrava as iniciativas mais afetas ao conceito de economia solidária.

28. A professora Maria de Fátima é orientadora do projeto de extensão 'Mobilização, inclusão e formação de catadores de materiais recicláveis da cidade de João Pessoa: uma experiência necessária', financiado pelo convênio. A execução orçamentária e financeira do convênio cabe às unidades administrativas da universidade, que se situam em Campina Grande/PB, mas a execução do projeto se dá mesmo em João Pessoa/PB.

29. O projeto de extensão contempla a identificação, cadastramento e organização dos catadores em cooperativas. Todas as etapas, segundo a professora, são repletas de dificuldades, as quais ganham ainda mais relevo pela falta de apoio institucional e pelas exigências próprias das burocracias dos órgãos de registro e de licenciamento governamental.

30. Feita a opção pelo empreendimento de catadores de resíduos acobertado pelo convênio celebrado com a UEPB, restava a seleção de outro EES, porém de natureza distinta. Na visita inicial à SEDH, após a equipe da Economia Solidária tecer esclarecimentos sobre os empreendimentos financiados pelo Convênio 003/2011, ali denominado de 'ações integradas', foi feita opção pelo empreendimento Casa da Economia Solidária (Ecosol Paraíba), que pareceu ser mais consentâneo aos objetivos da auditoria.

31. Trata-se de espaço multifuncional que reúne capacitação, assessoramento e comercialização de produtos agrícolas e do artesanato paraibano, com representantes da economia popular de vários municípios paraibanos, os quais se revezam na coordenação do empreendimento. Funciona também no local uma feira orgânica, às quartas e sextas-feiras. Para a consolidação do empreendimento, o Estado da Paraíba disponibilizou o local e promoveu a seleção, assessoramento e formação das pessoas envolvidas, em parte com o auxílio da Funetec (fundação de apoio do IFPB), segundo as metas do instrumento de transferência de recursos.

II.3 Objetivo e questões de auditoria

(...)

34. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas, aplicadas ao Estado da Paraíba:

a) Questão 2: Nos Estados, DF e Municípios, a atuação dos Sines contribui para a inclusão socioeconômica das pessoas em situação de vulnerabilidade?

b) Questão 3: A Política Nacional de Economia Solidária nos Estados, DF e Municípios é executada de acordo com as exigências legais?

(...)

III. Achados de auditoria

III.1. Articulação deficiente ou inexistente entre as ações de Intermediação de Mão de Obra, Qualificação e Orientação Profissional

III.1.1 Tipificação: falhas/impropriedades

III.1.2 Situação encontrada:

50. Não há articulação entre as ações de Intermediação de Mão de Obra, Qualificação e Orientação Profissional. Os atendentes não estão preparados para orientar o trabalhador sobre a importância de sua qualificação para o mercado de trabalho. Os postos do Sine visitados não oferecem cursos de qualificação profissional.

51. No tocante à qualificação profissional, o gestor do Sine Paraíba informou que há parcerias com instituições privadas, que fornecem alguns cursos básicos de iniciação ao mercado de trabalho, no modelo de 'degustação'. Mas ressaltou que aguarda com expectativa a implantação do programa Qualificar, do Governo Federal, cujas ações tendem a ser mais efetivas nesse sentido. Ele também reportou ações proativas para captação de mão-de-obra, mas sempre com as dificuldades inerentes a esse procedimento. Na ocasião, deu ênfase à exigência de experiência mínima de seis meses, que acarreta um índice muito baixo de encaminhamento de jovens pelos postos do Sine.

52. O gestor do Sine João Pessoa reconheceu que a situação não era a ideal. Porém ressaltou que são feitas reuniões com os atendentes, que, sob orientação da psicóloga do posto, eram alertados para a necessidade de submeterem casos mais específicos à avaliação da própria psicóloga ou de encaminharem as pessoas para a área de capacitação. Ele esclareceu que o sistema sofreu um impacto negativo muito forte com a descontinuidade dos programas federais Pronatec e Projovem. As ações que vêm sendo realizadas são mais discretas, com oferecimento de minicursos de atendimento ao público e de iniciação profissional, a exemplo de técnicas de comportamento em entrevistas de emprego.

(...)

III.1.6 Causas da ocorrência do achado:

a) ausência de articulação entre a intermediação de mão de obra e os programas de geração de renda, como Microcrédito Produtivo Orientado ou fomento à Economia Solidária pelos Sines;

b) ausência de articulação entre a intermediação de mão de obra e orientação profissional pelos Sines;

c) ausência de articulação entre a intermediação de mão de obra e qualificação profissional pelos Sines;

d) ausência de interação dos Sines com outros agentes de IMO;

e) ausência de interação dos Sines com outros agentes de qualificação social e profissional;

f) ausência de orientação profissional pelo Sine voltada ao empreendedorismo e à Economia Solidária.

III.1.7 Efeitos/Consequências do achado:

a) não aproveitamento de pessoas com perfil empreendedor pelos Sines;

b) aumento de recusa dos empregadores aos postulantes às vagas;

c) fuga de empresas dos serviços prestados pelos Sines.

III.1.8 Boas Práticas:

a) nesse quesito mereceram destaque as ações de captação ativa empreendidas no âmbito do Acessuas Trabalho de Cabedelo; o público-alvo do programa é buscado em escolas, com base nos dados do CadÚnico, nas comunidades ribeirinhas, onde residem as populações mais carentes, em ONGs e associações, junto à população de rua e às mulheres vítimas de violência; a prática de encaminhar uma carta (modelo nas p. 1-2 da peça 21) para jovens identificados pelo CadÚnico é passível de ser replicada por outros entes estatais.

III.1.9 Encaminhamento: encerrar o presente processo, apensando-o definitivamente ao TC 017.192/2018-8, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

III.2. Deficiências na estrutura e nos recursos materiais e humanos para atender à demanda dos postulantes às vagas de emprego e outros serviços prestados pelos Sines

III.2.1 Tipificação: falhas/impropriedades

III.2.2 Situação encontrada:

53. Ambas estão situadas em áreas centrais de João Pessoa/PB, com facilidade de acesso por ônibus e trem. O espaço físico, a quantidade de estações de atendimento e o número de atendentes pareceram adequados à demanda normal dos postos.

54. O Sine Paraíba e o Sine João Pessoa, por outro lado, não dispõem de estrutura móvel, a exemplo de ônibus e carreta, ainda que este último costume acompanhar as incursões do Banco Cidadão pelos bairros mais distantes, quando então se beneficia do ônibus destinado ao atendimento dos interessados na política de microcrédito do município.

55. Tal funcionalidade é facilitada porque junto da estrutura da SETRAB funciona também o Banco Cidadão. Trata-se de iniciativa que oferece microcrédito à população de baixa renda. Os recursos do banco eram provenientes de uma espécie de taxa, criada por lei municipal, que incidia, à alíquota de 1,5%, sobre os pagamentos realizados pelo governo municipal, desde que os valores estivessem acima de determinado piso. Entretanto, desde o final de 2016 tais recursos não vêm sendo arrecadados. A cobrança foi suspensa por decisão do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

56. O gestor do Sine Paraíba concordou que os postos não contemplam uma política de microcrédito, como também não possuem o padrão de encaminhar os interessados para o Projeto Empreender, no âmbito do qual é realizada a política de microcrédito do governo do estado.

57. As poucas ressalvas atribuíveis ao Programa Acessuas de Cabedelo/PB estão associadas à estrutura disponível, tanto no que se refere ao espaço físico destinado à equipe quanto às estações de atendimento, que são compartilhadas com os atendimentos do Bolsa-Família. Mesmo assim, o número de atendentes foi considerado pela equipe do programa compatível com a demanda dos usuários.

(...)

III.2.6 Causas da ocorrência do achado:

a) ausência de estrutura móvel de atendimento pelos Sines;

b) quantidade de estações de atendimentos do Acessuas Trabalho de Cabedelo incompatível com a demanda de usuários locais de serviços ofertados.

III.2.7 Efeitos/Consequências do achado:

a) fuga de empresas pelos serviços prestados pelos Sines;

b) fuga da procura dos serviços prestados pelos Sines e Acessuas Trabalho às camadas de baixa renda da população local.

III.2.8 Boas Práticas:

a) O problema de baixa capilaridade do Sine Paraíba é suplantado em parte pelas Casas da Cidadania, onde funcionam postos descentralizados da unidade central;

b) O Sine João Pessoa trabalha com o projeto 'Sine nos Bairros', que semanalmente descentraliza parte dos serviços da unidade a um local predefinido, para atingir pessoas em situações de vulnerabilidade. Esse público tem mais dificuldade de se locomover aos postos do Sine para postular uma vaga de emprego;

c) no caso do Programa Acessuas Trabalho de Cabedelo, o município também dispõe de um programa de microcrédito, nos mesmos moldes dos programas do Estado da Paraíba e do município de João Pessoa. O 'Desenvolver Cabedelo' (panfleto na p. 4 da peça 21) oferece até R$ 5.000,00 de empréstimo. A equipe do programa também articulou com o CrediAmigo do BNB, para melhor orientar o público alvo sobre as linhas de crédito disponíveis e o preenchimento das condições para obtenção do crédito;

d) em outro aspecto, o funcionamento do programa conta com uma ficha de inscrição que contempla a avaliação e acompanhamento de cada usuário (modelo nas p. 7-10 da peça 21). Nela são registradas todas as ocorrências, desde a participação em oficinas até as avaliações individuais, incluindo entrevistas com psicólogos.

III.2.9 Encaminhamento: encerrar o presente processo, apensando-o definitivamente ao TC 017.192/2018-8, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

III.3. A divulgação dos serviços de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional são deficientes e não atendem as pessoas em condições de vulnerabilidade

III.3.1 Tipificação: falhas/impropriedades

III.3.2 Situação encontrada:

58. No Sine Paraíba, a página 'www.sine.pb.gov.br' traz um inconveniente para o trabalhador que a consulta. Ao clicar na opção 'Consulta de Vagas', em vez de acessar a página 'https://empregabrasil.mte.gov.br/', na qual pode ser feita a pesquisa por vagas, abre-se uma página própria do Sine/PB, onde constam diversos arquivos de extensão 'pdf', contendo a listagem de vagas disponíveis.

59. Conquanto os responsáveis tenham destacado a iniciativa de publicar as vagas disponíveis na internet, com o intuito de evitar que os interessados se desloquem até o centro da cidade desnecessariamente, a informação disponibilizada apresenta falhas. A listagem publicada diariamente não garante a existência das vagas, uma vez que ela não é automaticamente atualizada a cada preenchimento e/ou cancelamento de vaga. Esse modo de proceder pode induzir o trabalhador a comparecer ao Sine em busca de uma vaga já preenchida ou não mais disponível.

60. Também no Sine João Pessoa, a publicação de vagas pelos canais da internet é feita por meio de arquivos em 'pdf', contendo um quadro com as vagas de emprego ofertadas. Além de a informação disponibilizada não ser atual, pelos mesmos motivos já delineados, o Sine/JP mantém no site um histórico das listagens. Essas publicações mais antigas têm garantia ainda menor de que as vagas ali relacionadas ainda existem. O interessado que as consultar, se vier a procurar o posto, pode se surpreender ao descobrir que a vaga não está mais disponível.

61. Na sede do Sine/JP não há um quadro para divulgação das vagas de emprego disponíveis. O trabalhador deve obter uma senha para conseguir a informação com os atendentes. A prática seria para evitar frustrações com vagas que acabaram de ser preenchidas. A explicação não pareceu razoável, dado que as vagas informadas na internet, pelos arquivos 'pdf', sofrem da mesma deficiência.

62. Os servidores do Sine/JP foram treinados em maio/2018 para a implantação da captação de vagas via web. A previsão era de que o sistema fosse implantado em julho/2018. Na oportunidade da visita, em observação ao funcionamento do sistema, foi constatado que a funcionalidade já estava ativa, porém sem que se soubesse desde quando. Foi então verificado que havia dezenas de cadastros

de empresas que estavam pendentes de validação. Do mesmo modo, que existiam diversos lançamentos de vagas de emprego, cadastrados pelas empresas, também pendentes de validação. O atendente não sabia como proceder em relação à novidade. Ao que se apresentava, o Sine/JP estava deixando de computar vagas de empregos pela pendência da validação dos lançamentos.

63. No procedimento tradicional, de busca ativa por vagas, o Sine faz agendamentos por telefones e visitas às empresas. Assim, as cadastra no Emprega Brasil, apresenta os serviços que oferece e capta as vagas de empregos disponíveis. A alteração no sistema, que permite às empresas lançar as vagas de emprego e também selecionar e convocar os trabalhadores a partir da base de dados, pode trazer mais facilidade e agilidade para o empregador, inclusive com possibilidade de substituir atividades até então realizadas no âmbito do próprio Sine. Tal funcionalidade pode conduzir a uma remodelação do sistema de IMO, ficando a atividade de alimentação e gestão do banco de dados dos trabalhadores como encargo do Sine e o lançamento de vagas e a seleção dos trabalhadores nas mãos das empresas.

64. Em decorrência da observação dos procedimentos de atendimento, foi constatado ainda que, na prática, o Sine/JP despreza a base de dados de trabalhadores, limitando-se a fazer encaminhamentos de pessoas apenas quando elas comparecem ao posto de atendimento. De tal modo que, um candidato a emprego que compareceu ao Sine e se cadastrou em determinado dia, no qual não havia vaga compatível com o perfil profissional dele, ainda que esteja na base de dados do posto, será preterido por outro candidato que compareça no dia seguinte, tão logo após o cadastramento de uma vaga compatível. Esse comportamento despreza a base de dados existente e prejudica a confiança dos candidatos no Sine.

65. Sob outra vertente, foi verificado que o atendente do Sine/JP flexibiliza os critérios definidos pelo empregador, para forçar uma situação que atenda às expectativas do candidato. Como consequência dessa prática, o empregador recebe candidatos inadequados e perde confiança na qualidade dos serviços do Sine; enquanto que o candidato à vaga, inadequado para o perfil pretendido, perde tempo e dinheiro com a tentativa frustrada de emprego.

66. O gestor do Sine Paraíba fez referência a um domínio (sine.com.br) que também publica vagas. Esse endereço abre a página https://www.trabalhabrasil.com.br/, também voltada para o cadastramento e a oferta de vagas de emprego. Essa similaridade de denominação acaba acarretando confusão entre os usuários do sistema. A existência desse domínio tende a atrapalhar as atividades do Sine, de tal modo que a regularização do título do site oferece uma oportunidade de melhoria para o sistema.

67. Sob outros aspectos, no curso da execução dos trabalhos foram aventadas também as seguintes oportunidades de melhoria para a divulgação de vagas. Uma opção seria extrair a informação diretamente da base de dados do Emprega Brasil, de modo a espelhar a efetiva existência de vagas, com atualização do arquivo a cada consulta. O Ministério do Trabalho poderia desenvolver essa funcionalidade e incorporá-la ao sistema do Emprega Brasil, disponibilizando um link que seria adicionado às páginas dos Sines. O quadro de vagas publicado na internet poderia e deveria ser afixado em mural nas áreas de atendimento, em painel eletrônico que reflita a situação instantânea. O melhor seria usar recursos dinâmicos de informação, que atualizariam as vagas automaticamente, à medida com que fossem sendo preenchidas.

68. Outro aspecto positivo seria a adoção de rotina que, tão logo surgissem vagas, previsse o encaminhamento de alertas, por SMS, às pessoas inscritas. O sistema Emprega Brasil poderia também disparar mensagens de e-mail para os trabalhadores cadastrados na base de dados e que atendessem aos requisitos definidos pelo empregador. Essa publicidade proporcionaria igualdade de condições a todos os trabalhadores cadastrados, ofereceria a quantidade de interessados exigidos pelo empregador em menor intervalo de tempo e evitaria o encaminhamento de candidato incompatível para a vaga.

(...)

III.3.6 <u>Causas da ocorrência do achado</u>:

a) divulgação deficiente pelos Sines das vagas de emprego aos pretendentes.

III.3.7 Efeitos/Consequências do achado:

a) fuga da procura pelos serviços dos Sines devido à deficiente divulgação de vagas aos postulantes de emprego.

III.3.8 Encaminhamento: encerrar o presente processo, apensando-o definitivamente ao TC 017.192/2018-8, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

III.4. Não há tratamento especial no Sine a trabalhador em condição de vulnerabilidade, que leve em conta suas desvantagens no mercado de trabalho

III.4.1 Tipificação: falhas/impropriedades

III.4.2 Situação encontrada:

69. O Sine Paraíba relatou dificuldades para obter de volta das empresas a carta de encaminhamento dos candidatos a vagas. Naquela unidade não é feito o mapeamento dos motivos das recusas e, por conseguinte, também não são adotadas providências para combater as principais causas de recusa, bem como não há um direcionamento da qualificação dos pretendentes segundo os motivos de recusa dos empregadores.

70. O Sine Paraíba não dispõe de ações específicas: com o objetivo de elevar a escolaridade das pessoas de baixa escolaridade; para a orientação profissional de pessoas com experiência profissional difusa ou pouco especializada; para a melhoria da autoestima dos postulantes às vagas de emprego; e para a qualificação e orientação focadas nos direitos de grupos sociais específicos.

71. Não há ali também ações de qualificação e orientação voltadas para o aprendizado: de técnicas de apresentação de currículo e documentação obrigatória para a formalização do emprego; dos direitos e deveres do trabalhador; das formas de se apresentar e de se comportar nas entrevistas. As inciativas nesse sentido são esparsas, ocorrem ocasionalmente, em palestras e em entrevistas nos meios de comunicação.

72. No Sine João Pessoa, a taxa de retorno das cartas de encaminhamento atinge cerca de 90%, considerado um bom percentual. As informações sobre os motivos da recusa são alimentadas nos sistemas internos, porém sem que haja tabulação. De tal modo que, à semelhança do posto estadual, ali também se desconhecem as principais causas de recusa dos candidatos encaminhados para entrevista e não são adotadas providências para combatê-las.

73. Indagado sobre a possibilidade de serem acrescidas outras situações de motivos de recusa à carta de encaminhamento, o gestor do Sine/JP alertou para a possibilidade de esse incremento gerar um desconforto ao empregador, com risco de afastá-lo dos serviços do Sine.

74. Sobre ações específicas de orientação e capacitação, voltadas para a melhoria da autoestima dos postulantes às vagas de emprego, para o conhecimento dos direitos e deveres do trabalhador, o gestor lembrou das restrições impostas pelo instrumento do convênio, mormente no tocante à confecção de cartilhas. Ainda sobre esse tema, foram relatadas experiências recentes com imigrantes venezuelanos e público LGBT.

75. Ambos os postos do Sine visitados na capital, tanto o estadual quanto o municipal, não relataram tratamento diferenciado para os trabalhadores com alto risco de desemprego de longa duração; para os trabalhadores com alto risco de vulnerabilidade, a exemplo dos beneficiários do Programa Bolsa Família ou do Cadastro Único; e para os trabalhadores do sexo feminino, conforme previsto na Resolução CODEFAT 758/2016.

(...)

III.4.6 Causas da ocorrência do achado:

a) ausência de indicação de programas governamentais de elevação de escolaridade e de qualificação para o trabalho aos postulantes às vagas de emprego;

b) falta de orientação profissional para pessoas que apresentam experiência profissional difusa, pouco especializada e baseada na prática;

c) falta de orientação profissional voltada para os direitos de grupos sociais específicos;

d) falta de orientação profissional voltada para a forma de se apresentar e como se comportar nas entrevistas e de como proceder no ambiente de trabalho.

III.4.7 Efeitos/Consequências do achado:

a) fuga de procura da população vulnerável pelos serviços dos Sines;

b) aumento de recusa do empregador pelos serviços prestados pelos Sines.

III.4.8 Boas Práticas:

a) no caso do Programa Acessuas Trabalho de Cabedelo, além da busca ativa, por intermédio de carta, aos jovens integrantes do CadÚnico, foram relatadas experiências com foco nos direitos de grupos sociais específicos, a exemplo de deficientes, pessoas nas ruas, marisqueiras e mulheres vítimas de violência (relatório anual de 2017 na peça 26).

III.4.9 Encaminhamento: encerrar o presente processo, apensando-o definitivamente ao TC 017.192/2018-8, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

III.5. Há risco de descontinuidade dos empreendimentos de economia solidária fiscalizados

III.5.1 Tipificação: falhas/impropriedades

III.5.2 Situação encontrada:

76. Já na primeira visita à UEPB, para seleção do EES que seria visitado, a professora orientadora do projeto de extensão que trata da organização dos catadores de resíduos de João Pessoa/PB relatou as dificuldades que atrapalhavam a autogestão dos empreendimentos. A ausência de contrato das associações com a prefeitura; as perdas decorrentes de uma coleta de lixo seletiva inexistente ou ineficiente; e o domínio do mercado de lixo pelas empresas de coleta contratadas pelo município foram algumas delas.

77. As ações positivas do governo do estado, a exemplo da manutenção de um caminhão, fornecimento de alimentação e disponibilização dos galpões foram ressaltadas. Porém eventual interrupção dessas iniciativas põe em risco a continuidade dos empreendimentos.

78. As vendas são feitas a atravessadores, que, por suas vezes, revendem o produto às indústrias de reciclagem de Pernambuco e do Rio Grande do Norte. A ausência de coleta seletiva e a atuação das empresas privadas que recolhem lixo e são remuneradas por peso e volume foram associadas às causas do problema.

79. As redes de comercialização ainda se encontram em formação. A utilização compartilhada de um caminhão é uma atitude embrionária. A formação das redes poderia incrementar a renda do trabalho, com a exclusão dos atravessadores e a negociação direta com as indústrias de reciclagem. O maior volume de lixo coletado poderia resultar em novos padrões de negociação com os compradores interessados. Porém há dificuldades para a conciliação de prazos. Algumas associações são tão carentes que não conseguem acumular o material para formar volume e esperar o retorno das vendas. Para contornar esse problema, a professora orientadora imagina uma espécie de fundo rotativo.

80. O Acordo Verde existe há mais de dez anos. Os recursos têm sido insuficientes para a subsistência dos associados. Vários tiveram a energia cortada e estão cozinhando à base de lenha porque não conseguem comprar um botijão de gás. A renda média obtida pelos catadores organizados em associação varia entre quinhentos e setecentos reais por mês. O galpão que os associados ocupam está em péssimo estado, precisando de cuidados gerais urgentes. Não dispõe de grades, licença dos bombeiros, hidrantes.

81. Muitas dificuldades foram relatadas pelos associados. A ausência de cumprimento da Lei 12.305/2010 (institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos) foi uma das principais queixas, inclusive quanto à não implementação da coleta seletiva. O grupo compartilha a ideia de que a remuneração, pelo ente público, do trabalho executado em favor da comunidade na coleta e reciclagem do resíduo é imperativo para tornar a atividade capaz de ter um piso mínimo de renda.

82. O empreendimento depende apenas do resultado do próprio trabalho. Eles não dispõem de qualquer transferência financeira regular. O Acordo Verde também não mantém contratos regulares

com entes públicos. Foram relatados apenas acordos verbais com um hospital público de pequeno porte (Trauminha) e com um shopping center da capital (Shopping Sul), os quais podem ser cancelados a qualquer momento.

83. Além disso, os associados reclamaram da queda no volume do material coletado. Se não bastasse o aumento no número de pessoas coletoras, talvez atraídas pelo preço do material reciclável, o próprio volume de resíduos parecia-lhes ter diminuído, o que foi atribuído à crise econômica e à redução do consumo das famílias.

84. Eles se ressentiram da falta de informação sobre o destino do lixo recolhido pelo 'Cata-Treco', projeto da prefeitura que recolhe eletrodomésticos e similares sem funcionamento. E também se queixaram da postura de cidadãos que, supondo que os catadores recebem salário do município, entendem que a população não deveria se preocupar com a seleção dos resíduos. Essa confusão parece ser decorrência do uniforme usado pelos catadores. Doado pelo município, ele contém logotipos da prefeitura e da empresa de coleta de lixo.

85. Em resumo, na avaliação da equipe de auditoria, pelo menos quatro riscos podem ser apontados à continuidade do empreendimento: a manutenção das despesas de aluguel dos galpões; o encerramento do convênio e/ou a eventual substituição da professora orientadora; a não implementação da coleta seletiva pelo município; e a ausência de contratos regulares com órgãos públicos.

86. Na primeira reunião com a equipe da economia solidária do estado, na sede da SEDH, os técnicos ali presentes alertaram que a carência de recursos financeiros representava um risco para a continuidade da política pública. Além do convênio federal, os empreendimentos vêm sendo financiados apenas com recursos oriundos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP), do governo estadual.

87. O fundo tem sido usado para suprir as deficiências e eventual insubsistência das transferências advindas do governo federal, porém não se tem certeza sobre a disponibilidade dos recursos, que depende de avaliação e aprovação anual de projetos. Entre os exercícios de 2017 e 2018, houve diminuição do volume de recursos. Além das dificuldades de aporte, a utilização do fundo, dada sua destinação, é bastante vinculada, impedindo a execução de diversas despesas.

88. O quadro de pessoal da SEDH é constituído de terceirizados, comissionados e servidores de outras secretarias do estado. Para o nível e abrangência das atividades atuais, o efetivo foi considerado suficiente. Porém a SEDH não dispõe de quadro qualificado e suficiente para identificar as pessoas com perfil para a constituição de um empreendimento de economia solidária, com vista à aglutinação delas, estímulo e orientação para a atuação associativa ou cooperativista e capacitação para o adequado funcionamento de um EES. O fórum paraibano de economia solidária, que é anterior à política, tem sido o intermediário no processo de apresentação de empreendimentos ativos de economia solidária.

89. O empreendimento visitado, Ecosol Paraíba, não integra uma rede de comercialização. A Central de Beneficiamento de Frutas de Sapé/PB, em implantação, pretende trabalhar com a metodologia. Entretanto ainda não há fluxo de produtos, dados os problemas de logística e de armazenagem das polpas. O Ecosol também não dispõe de contratos fixos com entes públicos, ainda que tenham sido relatadas experiências recentes no fornecimento de alimentos sem agrotóxicos para escolas e hospitais, mediante participação em editais públicos, no âmbito do PNAE.

90. O modelo implantado, que congrega oficinas, treinamento, feira de produtos agrícolas e loja de artesanato, sob gestão alternada das cooperativas participantes, está em consonância com os objetivos da economia solidária. O local onde funciona o empreendimento não parece ser o mais adequado. Talvez se ele funcionasse em ponto de maior fluxo de pessoas, nas proximidades do terminal de ônibus ou da estação de trem do Varadouro, a visibilidade do negócio seria maior.

(...)

III.5.6 <u>Causas da ocorrência do achado</u>:

a) ausência de apoio institucional e legal por parte dos governos local e estadual;

b) ausência de rede de comercialização da produção que garanta a autogestão;

c) falta de transferência de recursos com regularidade;

d) inexistência de contrato fixo (contínuo/regular) com algum ente público.

III.5.7 Efeitos/Consequências do achado:

a) falta de melhoria dos processos internos de economia solidária;

b) não garantia de autogestão futura dos empreendimentos.

III.5.8 Encaminhamento: encerrar o presente processo, apensando-o definitivamente ao TC 017.192/2018-8, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

III.6. Ausência de estímulo Estadual e Municipal para a criação de novos empreendimentos de economia solidária

III.6.1 Tipificação: falhas/impropriedades

III.6.2 Situação encontrada:

91. Não existem programas ou ações governamentais estaduais para a criação de novos empreendimentos de economia solidária visando a inclusão socioeconômica. O estado tem atuado mediante provocações. Os grupos são criados no âmbito do Fórum Estadual de Economia Solidária, instância que congrega EES e que atuou inclusive como proponente do convênio fiscalizado, ou concebidos em inciativas a cargo das Instituições Federais de Ensino Superior. A SEDH informou que não tem pessoal em quantidade e com formação profissional para fazer a tarefa de coordenar e apoiar a constituição de novos empreendimentos.

(...)

III.6.6 Causas da ocorrência do achado:

a) ausência de políticas públicas, programas e ações governamentais estaduais para a criação de novos empreendimentos de economia solidária visando a inclusão socioeconômica.

III.6.7 Efeitos/Consequências do achado:

a) fragilização das políticas de economia solidária;

b) redução dos índices de inclusão social e produtiva das pessoas em condição de vulnerabilidade.

III.6.8 Encaminhamento: encerrar o presente processo, apensando-o definitivamente ao TC 017.192/2018-8, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

III.7. Ausência de controles dos Empreendimentos de Economia Solidária por parte do Convenente

III.7.1 Tipificação: falhas/impropriedades

III.7.2 Situação encontrada:

92. No âmbito do Convênio 047/2012 (SICONV 774164), que contempla o EES Acordo Verde, consta que a SENAES já fiscalizou a execução do instrumento, porém não há outros mecanismos de controle previstos.

93. O pessoal da SEDH, responsável pela execução do Convênio 003/2011 (SICONV 759555), queixou-se da falta de uma qualificação específica para o tema da economia solidária. Foi destacada mesmo a formação prática. O corpo técnico é multidisciplinar, e o pessoal vem sendo qualificado e capacitado no âmbito das ações do próprio convênio, que prevê cursos de gestores, de economia solidária, de viabilidade econômica, ou em ações mais pontuais, em palestras e eventos.

94. A disponibilidade de pessoal e de recursos financeiros para atuar efetivamente no controle dos EES foi considerada baixa. Nas casas de economia solidária, tal função tem sido exercida pelos gerentes, que realizam visitas, fazem assessoria e acompanhamento. Porém a estrutura de que dispõem é insuficiente para os trabalhos.

95. Os técnicos da SEDH lembraram de um controle recentemente realizado sobre equipamentos cedidos às associações de catadores. Quando indagados sobre a exigência de mecanismos de controles dos EES por parte da SENAES, eles citaram apenas uma planilha

denominada 'CIPES'. Contudo, pela descrição do instrumento, trata-se mais de um cadastro dos empreendimentos e das pessoas beneficiadas e não de um instrumento de controle propriamente dito.

(...)

III.7.6 Causas da ocorrência do achado:

a) falta de qualificação do pessoal responsável;

b) falta de recursos humanos e financeiros para implementação dos controles;

c) não obrigatoriedade de controles por parte da SENAES;

d) inexistência de banco de dados local/regional com informações dos EES.

III.7.7 Efeitos/Consequências do achado:

a) falta de informações gerenciais e detalhadas sobre os EES por parte dos convenentes.

III.7.8 Encaminhamento: encerrar o presente processo, apensando-o definitivamente ao TC 017.192/2018-8, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

III.8. O Cadsol não possui informações dos Empreendimentos de Economia Solidária

III.8.1 Tipificação: falhas/impropriedades

III.8.2 Situação encontrada:

96. Ambos os empreendimentos visitados, Acordo Verde e Ecosol Paraíba, não estavam cadastrados no Cadsol.

97. No caso do Convênio 047/2012 (SICONV 774164), foi informado que o convenente (UEPB) não possui pessoal responsável pela alimentação do Cadsol.

98. O pessoal da SEDH, responsável pela execução do Convênio 003/2011, está qualificado para alimentar o Cadsol. Contudo, tal tarefa tem sido realizada pela Secretaria Regional do Trabalho e Emprego (SRTE/MTb), onde funciona a comissão que avalia os cadastros.

(...)

III.8.6 Causas da ocorrência do achado:

a) inexistência de informações no Cadsol sobre os EES.

III.8.7 Efeitos/Consequências do achado:

a) ausência de informações completas e corretas sobre o EES no Cadsol.

III.8.8 Encaminhamento: encerrar o presente processo, apensando-o definitivamente ao TC 017.192/2018-8, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

(...)

V. Conclusão

100. Quanto à atuação dos postos estadual e municipal do Sine visitados, foram constatadas as seguintes deficiências: ausência ou fragilidade no tratamento conjunto das ações de intermediação de mão de obra, qualificação e orientação profissional; carências na capacitação dos atendentes, no tocante à completude da orientação fornecida aos candidatos às vagas de emprego ou aos outros serviços prestados pelo Sine; defasagem tecnológica nos procedimentos para divulgação das vagas de empregos; e ausência de tratamento especial aos trabalhadores em condição de vulnerabilidade, que considere suas desvantagens no mercado de trabalho (itens III.1, III.2, III.3 e III.4).

101. Acerca da política de economia solidária, foram detectados alguns riscos para a continuidade dos empreendimentos visitados, em regra associados à falta ou a eventual interrupção do apoio prestado pelos entes estatais. Aí se incluem as despesas de aluguel dos galpões onde funcionam as associações de catadores, o encerramento das ações do convênio federal, a não implementação da coleta seletiva pelo município, a ausência de contratos regulares com órgãos públicos e a existência ainda embrionária das redes de comercialização (item III.5).

102. Além destes tópicos, também foram constatadas fragilidades na atuação do estado e do município voltada para a criação de novos empreendimentos de economia solidária e nos controles dos empreendimentos de economia solidária, tanto por parte dos convenentes quanto por parte do

órgão concedente, inclusive quanto ao funcionamento adequado do sistema Cadsol (itens III.6, III.7 e III.8).

103. O procedimento utilizado para captação de jovens integrantes do CadÚnico para o Programa Acessuas Trabalho de Cabedelo, que consiste em lhes enviar uma carta explicativa sobre os serviços oferecidos, foi considerado uma boa prática (item III.1.8). Também são passíveis de serem replicadas as experiências do município de João Pessoa com o Projeto Sine nos Bairros e do Estado da Paraíba e dos municípios de João Pessoa e Cabedelo com microcrédito (III.2.8), ainda que com ressalvas quanto à falta de interlocução com os postos do Sine.

104. Por outro lado, foram constatadas oportunidades de melhoria nos procedimentos de divulgação de vagas e de encaminhamento de candidatos pelo Sine (III.3.2). Também merecem atenção especial as políticas de inclusão social e produtiva focadas nas pessoas em situação vulnerável, mormente quanto à necessidade de apoio governamental e institucional para o desenvolvimento dos empreendimentos de economia solidária.

105. Tratando-se esta auditoria de parte de uma Fiscalização de Orientação Centralizada, os resultados do trabalho neste estado serão tratados juntamente com os dos outros estados participantes, de forma sistêmica, no relatório consolidador da SecexPrevidência. Portanto, a proposta de encaminhamento é o apensamento destes autos ao processo consolidador (TC 017.192/2018-8).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

106. Ante todo o exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator José Múcio Monteiro, propondo o encerramento deste processo, com o seu apensamento definitivo ao TC 017.192/2018-8, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional inserida na Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) Inclusão Socioeconômica, que está sendo desenvolvida sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo da Previdência (SecexPrevidência) e tem por objetivo avaliar políticas públicas federais de inclusão social e produtiva da população carente e em vulnerabilidade social.

2. A presente ação de controle, em particular, teve como escopo a avaliação, no Estado da Paraíba, das contribuições para a inclusão socioeconômica dessa população proporcionadas por unidades do Sistema Nacional de Emprego (Sine), por projeto habilitado ao Prêmio Progredir e por empreendimentos de economia solidária voltados à inclusão socioeconômica de catadores de resíduos sólidos e de pequenos produtores agrícolas e artesãos.

3. O Sine, criado pelo Decreto 76.403/75 e regulamentado pela Resolução Codefat 758/2016, é um conjunto de políticas públicas destinado a ampliar e facilitar a colocação dos trabalhadores, das cidades e do campo, na atividade produtiva, via emprego, trabalho e renda, por meio de atividades autônomas, pequenos empreendimentos individuais ou coletivos. As principais ações do Sine consistem em habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação social e profissional, orientação profissional e fomento a atividades autônomas e empreendedoras.

4. Nos postos estadual e municipal dos Sines visitados, foram constatadas as seguintes deficiências: ausência ou fragilidade no tratamento conjunto das ações de intermediação de mão de obra, qualificação e orientação profissional; carências na capacitação dos atendentes; defasagem tecnológica nos procedimentos para divulgação das vagas de empregos; e ausência de tratamento especial aos trabalhadores em condição de vulnerabilidade, que considere suas desvantagens no

mercado de trabalho. Identificaram-se também boas práticas, como o Projeto Sine nos Bairros, no Município de João Pessoa, e experiências com microcréditos oferecidos no Estado da Paraíba e nos Municípios de João Pessoa e Cabedelo.

5. O Programa Progredir objetiva, entre outros, estimular e ampliar o acesso ao trabalho de pessoas inseridas no CadÚnico, articular e coordenar a oferta de serviços para inclusão produtiva, de forma a aproximar os trabalhadores e os empreendedores de baixa renda e o mundo do trabalho, por meio de ações de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo, bem como incentivar o oferecimento desse tipo de ação por parte de entes municipais e estaduais, órgãos e entidades públicas e instituições privadas.

6. Nesta fiscalização, selecionou-se para visita o Programa Acessuas Trabalho de Cabedelo, que foi o projeto melhor colocado dentre os treze do Estado da Paraíba habilitados pelo Ministério do Desenvolvimento Social ao Prêmio Progredir. Relativamente ao funcionamento do projeto, foram feitas poucas ressalvas, associadas fundamentalmente a deficiências da estrutura física e de atendimento disponível. Como boas práticas, relataram-se ações de captação ativa empreendidas a partir dos dados do CadÚnico, mediante o envio de carta explicativa sobre os serviços oferecidos e a busca de jovens em escolas, nas comunidades ribeirinhas e em ONGs e associações, bem como junto à população de rua e mulheres vítimas de violência.

7. Com relação à economia solidária, norteada pelos princípios cooperação, autogestão, ação econômica e solidariedade, foram detectados, fundamentalmente, riscos para a continuidade dos empreendimentos visitados, relacionados em regra à falta ou possível interrupção do apoio prestado pelos entes estatais.

8. Feitas essas considerações, e uma vez que esta auditoria integra FOC cujo respectivo relatório principal, a ser produzido pela SecexPrevidência, desenvolverá os resultados ora reportados, referentes ao Estado da Paraíba, de forma sistêmica e consolidada com as de outros estados participantes, cabe determinar o apensamento dos presentes autos ao processo consolidador (TC 017.192/2018-8).

Assim, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2872/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-026.974/2018-5
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Ministério do Trabalho; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Educação; Secretaria do Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba; Secretaria Municipal do Trabalho, Produção e Renda de João Pessoa/PB; Secretaria Municipal de Assistência Social de Cabedelo/PB; e Universidade Estadual da Paraíba
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/RN
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional que teve por objetivo a avaliação de políticas públicas de inclusão social e produtiva do Governo Federal no Estado da Paraíba.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art.

169, inciso V, do Regimento Interno, em considerar cumpridos os objetivos da auditoria e encerrar o presente processo com o seu apensamento definitivo ao TC 017.192/2018-8.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2872-48/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 010.911/2010-3
Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
Órgão: Prefeitura de Tuparetama/PE
Recorrente: Vitalino Patriota Neto (051.605.534-87)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE ESTÁDIO MUNICIPAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. AUSÊNCIA DE NEXO FINANCEIRO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO NÃO CONHECIDO. COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA E DO NEXO DE CAUSALIDADE. OMISSÃO NÃO JUSTIFICADA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. AFASTAMENTO DO DÉBITO E DA MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), acostada à peça 71:

*"**INTRODUÇÃO***

Trata-se de recurso de revisão interposto por Vitalino Patriota Neto, ex-prefeito de Tuparetama/PE [peças 47 e 55], contra o Acórdão 407/2012-2ª Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes, transcrito na íntegra abaixo [peça 2, p. 56/57]:

'VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (Spoa) do Ministério do Esporte (ME) contra o Senhor Vitalino Patriota Neto, ex-prefeito do município de Tuparetama/PE,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas 'a' e 'c'; 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, rejeitar parcialmente as alegações de defesa, julgar irregulares as contas do Sr. Vitalino Patriota Neto, CPF nº 051.605.534-87, e condená-lo ao pagamento das quantias relacionadas a seguir, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Valor (R$) Data
100.000,00 (débito) 29/12/2000

22.709,53 (crédito) 24/5/2007

9.2. aplicar multa ao Sr. Vitalino Patriota Neto, CPF nº 051.605.534-87, com fundamento no arts. 57, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, aplicar ao Sr. Vitalino Patriota Neto, CPF nº 051.605.534-87, a multa no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma prevista na legislação em vigor;

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

9.5. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, caso solicitado pelo responsável, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.6. na hipótese do parcelamento, alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992 c/c o § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. com fundamento no art. 209, § 6º, do Regimento Interno do TCU, encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.

9.8. dar ciência desta deliberação aos responsáveis.'

HISTÓRICO

2. Esta tomada de contas especial foi instaurada pelo Ministério do Esporte em desfavor de Vitalino Patriota Neto, ex-prefeito do município de Tuparetama/PE, pela omissão no dever de prestar contas do Convênio nº 489/1999 (Siafi 384.315), firmado com o extinto Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (Indesp) para a construção do estádio municipal, cujo valor inicial foi de R$ 129.552,62, sendo R$ 100.000,00 de recursos federais e R$ 29.552,62 de contrapartida [peça 1, p. 13/26].

3. O prazo para a execução do objeto ajustado e da prestação de contas se deu integralmente na gestão de 2001-2004, do prefeito Vitalino Patriota Neto [peça 1, p. 16, 21/22, 28 e 100 e peça 2, p. 21].

4. Em 3/5/2001, o prefeito municipal encaminhou ao Ministério do Esporte um novo plano de trabalho, contendo proposta de aumento da contrapartida para R$ 44.510.35 [peça 1, p. 35/40].

5. Em 18/7/2001, solicitou ao concedente a redução das metas previstas no plano de trabalho, haja vista que os recursos somente foram disponibilizados em 29/12/2000. Tal pleito foi atendido, conforme o Parecer nº 65/2001-COF/SPOA/SE/MET, de 23/7/2001 [peça 1, p. 45].

6. Diante da ausência da prestação de contas, imputou-se o débito integral ao prefeito no Relatório de Tomada de Contas Especial [peça 1, p. 103/106].

7. A Secretaria Federal de Controle Interno ratificou a irregularidade e reduziu o valor do débito, em razão do valor devolvido de R$ 22.709,53. Tal entendimento contou com a ciência do Ministro de Estado do Esporte [peça 1, p. 118/122 e peça 2, p. 5].

8. No âmbito deste Tribunal, o responsável, que foi citado pela conduta omissiva, apresentou suas justificativas, bem como acostou documentação aos autos a título de prestação de contas [peça 2, p. 17/19 e peça 3].

9. O exame da unidade técnica detectou a ausência de alguns documentos, dentre eles, o extrato da conta bancária específica, o que impediu a verificação do nexo entre os recursos repassados e as despesas realizadas [itens 9 e 11 da peça 2, p. 27/28].

10. Tal entendimento foi acolhido, em essência, pelo Ministério Público/TCU, pelo Relator a quo e pelo Tribunal, no Acórdão 407/2012-2ª Câmara [peça 2, p. 32/41, 54/57].

11. O prefeito sucessor, Domingos Sávio da Costa Torres, apresentou recurso [peças 13/15], que não foi conhecido por falta de legitimidade e de interesse recursal, nos termos do Acórdão 6.024/2012-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz [peças 13/15 e 23].

12. Em seguida, Vitalino Patriota Neto apresentou recurso intempestivo contra a decisão condenatória [peças 35/37], que deixou de ser conhecido ante a ausência de fatos novos, a teor do Acórdão 11.030/2016-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro [peça 48].

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

13. O Ministro-Relator Aroldo Cedraz admitiu o recurso de revisão, sem atribuir-lhe efeito suspensivo [peça 63].

EXAME DE MÉRITO

14. Delimitação:

14.1. Constitui objeto desta análise definir se:

(a) houve a correta responsabilização do recorrente; e

(b) a prestação de contas é capaz de comprovar a regular aplicação dos recursos.

Argumentos

15. O recorrente alega que a empresa Engelíder Engenharia Ltda. foi contratada pelo município, por meio de processo licitatório, para a construção do estádio de futebol municipal [peça 55, p. 7].

16. Informa que, cumpridas as etapas da construção, devolveu-se à União o saldo remanescente de R$ 22.709,53 [peça 55, p. 7 e 11].

17. Assevera que não teve acesso aos documentos necessários à prestação de contas do convênio, em razão da rivalidade política com o prefeito sucessor. Por consequência, juntou apenas os documentos que possuía e elaborou sua prestação de contas, apresentada ao Tribunal em 8/9/2010 [peça 55, p. 2 e 8 e peça 3].

18. Afirma ter levado as informações do convênio ao prefeito sucessor em 2005, o qual não honrou o compromisso de apresentar, tempestivamente, a prestação de contas do Convênio 489/99 [peça 55, p. 2, 8 e 21/23 e peça 47, p. 2/4].

19. Esclarece que o prefeito sucessor somente apresentou e protocolou a prestação de contas no TCU no dia 22/5/2012 [peça 55, p.16/19 e 33/43].

20. Informa que havia solicitado ao Tribunal a realização de inspeção in loco no estádio municipal, o que não foi atendido [peça 55, p. 2, 9/10 e 20].

21. Sustenta que a referida solicitação foi interpretada como presunção de desvio de recurso e, de modo incoerente e desrespeitoso, afirmou-se que a existência física não comprovava que a obra havia sido realizada com recursos do convênio [peça 55, p. 2, 14 e 24/32].

22. Revela que, injustamente, passa por constrangimento público, decorrente da condenação do Tribunal e da ação de execução, já que o dinheiro público foi corretamente aplicado, não havendo que se falar em prejuízo ao erário [peça 55, p. 2, 9 e 11/14].

23. Apresenta relação de seus bens móveis e imóveis, os quais foram objetos de penhora e leilão, por determinação do Juízo da 18ª Vara da Justiça Federal em Pernambuco, no âmbito da ação de execução nº 800255-75.2014.4.04.830 [peça 55, p. 3 e 9/10].

24. Informa que a multa no valor de R$3.000,00 foi paga [peça 55, p. 8 e 14].

Da análise da responsabilidade do recorrente

25. Vitalino Patriota Neto, ex-prefeito municipal e responsável pela execução do convênio, teve suas contas julgadas irregulares no Acórdão 407/2012-2ª Câmara.

26. O recebimento dos recursos, a execução das obras, assim como o término do prazo para a prestação de contas do Convênio 489/1999, se deram integralmente na gestão municipal de Vitalino Patriota Neto (gestão 2001-2004), o que implica a exclusiva responsabilidade deste gestor pela prestação de contas [peça 1, p. 16, 21/22, 28, 100 e 115; e peça 2, p. 21].

27. O alegado acordo firmado entre o ex-prefeito e seu sucessor, para que este último apresentasse a prestação de contas, além da falta de amparo legal e documental, é incapaz de elidir a responsabilidade do recorrente ou de estendê-la a seu sucessor, que a apresentou extemporaneamente no Tribunal em 3/7/2012 [peça 13, p. 1].

28. Ademais, a omissão na prestação de contas fez com que o prefeito sucessor apresentasse, em 17/5/2007, ação de prestação de contas contra seu antecessor perante o Juízo Estadual [peça 1, p. 54/56].

29. Eventuais dificuldades na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, deveriam ser, pelo recorrente, levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal e, neste caso, do recorrente, que recebeu e geriu os recursos na sua integralidade.

30. A omissão injustificada no dever de prestar contas restou caracterizada nos termos do art. 209, § 4º, do RITCU, uma vez que a apresentação das contas [8/9/2010 - peça 3, p.1 e 7/63] se deu após a citação do responsável [30/8/2010 - peça 3, p. 3].

32. O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência significa não somente descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas também violação da transparência na prática dos atos de gestão, ausência de comprovação da lisura no trato com a coisa pública e presunção de que a totalidade dos recursos públicos federais transferidos ao convenente tenha sido integralmente desviada.

33. Diante da gravidade da conduta do gestor, deve-se, portanto, manter o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, nos termos do art. 16, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, ainda que se comprove a regular aplicação dos recursos.

Da análise da prestação de contas

34. O Convênio 489/1999 tinha por objeto a construção do Estádio Municipal Josias Pessoa, cujos valores, posteriormente, retificados e autorizados pelo concedente, constam do plano de trabalho, conforme tabela abaixo [peça 1, p. 35/40 e 45; e peça 13, p. 3 e 16/17]:

Ação	Concedente (R$)	Proponente (R$)
(1) construção de arquibancada	63.831,15	28.411,47
(2) diversos	30.889,56	13.749,05
(3) bilheteria	380,12	169,19
(4) construção de alambrado	4.899,16	2.180,64
Participação	100.000,00	44.510,35
Total	144.510,35	

35. Vencedora do Convite 22/2001, a empresa Engelíder Engenharia Ltda. foi contratada, em 18/10/2001, pelo município de Tuparetama/PE, para a construção do estádio municipal pelo preço global de R$ 145.671,12 [peça 36, p.1/68 e 71/72].

36. Sabe-se que a boa e regular aplicação de recursos públicos deve ser evidenciada mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra.

37. As vistorias no local da obra, realizadas pela Caixa Econômica Federal em 23/11/2001, 19/1/2002, 23/3/2002, 16/5/2002, 15/7/2002, 10/9/2002, 26/3/2003, 10/7/2004, 30/6/2005 e 13/9/2006, acataram, ao final, a execução de 98,62% da obra, glosando apenas R$ 2.013,48 (1,38%), referente à falta de pintura 'caiação' no muro principal, conforme os dez relatórios de acompanhamento [peça 1, p. 62/66, 67/70, 71/73, 74/75, 76/77, 78/79, 80/84, 85/88, 89/93 e 94/96].

38. O parecer 33/2007 REDUR/CA, da CEF, de 10/4/2007, destacou a conclusão do relatório de acompanhamento final: 'o projeto foi obedecido com modificações, foi edificado com alterações aprovadas, as metas físicas foram atingidas com alterações aprovadas, a qualidade de execução da obra foi considerada razoável e o desempenho do agente promotor e construtora também foram

considerados de razoável desempenho. As obras executadas permitiu (sic) o benefício imediato à população alvo' [peça 1, p. 58/59].

39.Quanto à execução física, a unidade técnica ressaltou que o recorrente havia admitido não ter concluído o estádio [peça 3, p. 7], bem como não havia apresentado o termo definitivo de recebimento de obras [itens 9 e 10 da peça 2, p. 27].

40. Diante das provas diretas, obtidas pelas vistorias da CEF, entende-se demonstrada a execução física de, pelo menos, 98,62 % do total da obra, com benefício imediato à população local.

41. Importa esclarecer que não cabe ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa.

42. No caso, a solicitação do recorrente não foi interpretada pelo Tribunal como presunção de desvio de recurso, como ora alega o recorrente.

43. Examina-se, a seguir, o nexo financeiro entre os R$ 100.000,00 transferidos à conta específica [peça 1, p. 115] e as despesas realizadas com a construção do estádio.

44. O extrato da conta nº 80-1, agência 1.296, da CEF, informa que o repasse federal foi, na sua integralidade (R$ 100.000,00), compensado no dia 3/1/2001, cujo valor, aplicado financeiramente, chegou a R$ 107.775,57 em 4/12/2001 [peça 13, p. 26 e 27/44].

45. Segundo a relação de pagamentos, a contratada recebeu R$ 136.454,91, em cinco parcelas, pelos serviços descritos nas notas fiscais 004, 007, 009, 0013 e 0018 [peça 3, p. 9].

46. A contrapartida de R$ 42.781,53 foi depositada na conta específica em cinco parcelas, complementando os recursos federais, já constantes daquela, para o pagamento dos cheques emitidos pela prefeitura, conforme extrato bancário:

Repasse federal (R$)	Contrapartida (R$)	Pagamentos (R$)
11.420,00 (3/1/2001)	5.216,12 (25/1/2002)	16.636,12 (Cheque 000.001) 29/1/2002, peça 13, p. 49
13.011,19 (3/1/2001)	5.942,36 (5/4/2002)	18.953,55 (Cheque 000.002), 9/4/2002, peça 13, p. 56
38.687,50 (3/1/2001)	18.017,49 (20/5/2002)	56.704,99 (Cheque 000.003), 22/5/2002, peça 13, p. 65
9.383,34 (3/1/2001)	4.285,48 (1/8/2002)	13.668,82 (Cheque 000.004), 7/8/2002, peça 13, p. 78
21.171,39 (3/1/2001)	9.320,08 (3/10/2002)	30.491,47 (Cheque 000.006), 7/10/2002, peça 14, p. 10
Total 93.673,42	Total 42.781,53	Total 136.454,95

47. Seguem os comprovantes de despesa apresentados nos autos:

Valor (R$)	NE, OP e BM*	Nota fiscal	Extrato	Cheque	Recibo
16.636,12	1ª medição Peça 3, p.16/17, 23/25	nº 004, 25/1/2002 Peça 3, p.20/21	29/1/2002 Peça 13, p.49	-	25/1/2002 Peça 3, p.18
18.953,51	2ª medição Peça 3, p.27/28, 32/34	nº 007, 9/4/2002 Peça 3, p.29	9/4/2002 Peça 13, p.56	nº 000.002 Peça 3, p.30	-
56.704,99	3ª medição Peça 3, p.36/37, 41/43	nº 009, 22/5/2002 Peça 3, p.39	22/5/2002 Peça 13, p.65	-	22/5/2002** Peça 3, p.36
13.	4ª medição Peça 3, p.45/46,	nº 013, 6/8/2002	7/8/2002 Peça 13,	Ilegível	6/8/2002** Peça 3,

668,82	*49/51*	*Peça 3, p.47*	*p.78*	*Peça 3, p.52*	*p.45*
30. 491,47	*5ª medição Peça 3, p.54/55, 57/59*	*nº 18, 1/10/2002 Peça 3, p.60*	*7/10/2002 Peça 14, p.10*	-	*7/10/2002** * Peça 3, p.54*

** NE: nota de empenho; OP: ordem de pagamento; e BM: boletim de medição.*

*** Recibo contido na parte inferior da ordem de pagamento.*

48. A coerência das informações contidas na nota de empenho, ordem de pagamento, boletim de medição nº 2, extrato bancário, nota fiscal 007 e cheque nº 000.002 é suficiente para comprovar o nexo de causalidade entre a despesa realizada e os recursos federais repassados, permitindo concluir pela regularidade na aplicação dos R$ 18.953,51.

49. A ausência da cópia dos cheques 000.001, 000.003, 000.004 e 000.006 ensejou a realização de diligência junto à Caixa Econômica Federal, no sentido de encaminhar as microfilmagens dos referidos cheques [peças 64/69].

50. Em resposta, a CEF informou que, dado o longo lapso decorrido [mais de 15 anos], não foi possível localizar as microfilmagens expurgadas [peça 70, p. 1/2].

51. A ausência de cópia desses cheques nos autos dificulta, mas não configura óbice intransponível, o estabelecimento do nexo de causalidade, sendo possível comprová-lo por outros meios que permitam, ainda que indiretamente, asseverar que o destino dos recursos foi realmente aquele previsto no ajuste firmado.

52. No caso, a coerência das informações contidas nas notas de empenho, ordens de pagamento, boletins de medição nº 1, 3, 4 e 5, extrato bancário, notas fiscais 004, 009, 013 e 18 e recibos demonstra o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais repassados, permitindo concluir pela regularidade na aplicação dos seguintes valores: R$ 16.636,12; R$ 56.704,99; R$ 13.668,82; e R$ 30.491,47.

53. O recolhimento do saldo remanescente de R$ 22.709,53 aos cofres do Tesouro Nacional já fora reconhecido no Acórdão 407/2012-2ª Câmara [peça 14, p. 10/77; peça 15, p. 2, 4, 9, 13, 16, 19, 22 e 33/35; e peça 37, p. 190/192].

54. Desse modo, entende-se demonstrada a regular execução financeira dos recursos do convênio, acompanhada do nexo de causalidade.

55. Não há comprovação nos autos do recolhimento da multa de R$ 3.000,00.

56. Propõe-se o acolhimento parcial do recurso, para afastar o débito e a respectiva multa, apontados no acórdão recorrido.

CONCLUSÃO

57. O recebimento dos recursos, a execução das obras, assim como o término do prazo para a prestação de contas do Convênio 489/1999 [Siafi 384.315], ocorreram integralmente na gestão de Vitalino Patriota Neto, o que implica sua responsabilidade pela prestação de contas.

58. A omissão no dever de prestar contas significa não somente descumprimento de preceitos constitucionais e da legislação em vigor, mas também violação da transparência na prática dos atos de gestão, ausência de comprovação da lisura no trato com a coisa pública e presunção de que a totalidade dos recursos públicos federais transferidos ao convenente tenha sido integralmente desviada. Tal conduta culposa omissiva do ex-prefeito restou caracterizada nestes autos, porquanto os reclamados documentos somente foram apresentados pelo responsável após a sua citação feita pelo TCU, nos termos do art. 209, §4º, do RI/TCU, não tendo sido apresentadas razões capazes de justificar a omissão.

59. A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra.

60. Os documentos constantes dos autos demonstram a execução física de, pelo menos, 98,62 % do estádio municipal, com benefício imediato à população local, bem como o nexo financeiro entre os recursos repassados e as despesas realizadas.

61. Nestes termos, propõe-se o provimento parcial do recurso para afastar o débito e a multa, imputados nos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 407/2012-2ª Câmara.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

62. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de revisão apresentado por Vitalino Patriota Neto contra o Acórdão 407/2012-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992:

(a) conhecer o recurso de revisão e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para afastar o débito e a multa contidos nos subitens 9.1 e 9.2 do acórdão recorrido;

(b) encaminhar os autos ao Ministério Público/TCU;

(c) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido."

2. O corpo dirigente da Serur endossou o posicionamento acima transcrito (peças 72 e 73).

3. O d. representante do MP/TCU, em sua intervenção regimental, assentiu à proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica (peça 74).

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, destaco que o presente recurso de revisão atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, razão pela qual deve ser conhecido.

2. Este feito tratou, originalmente, de tomada de contas instaurada pelo Ministério do Esporte contra o sr. Vitalino Patriota Neto, ex-prefeito do município de Tuparetama/PE, devido à omissão no dever de prestar contas do Convênio 489/1999.

3. Firmado com o extinto Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (Indesp), o objetivo do ajuste era a construção de estádio municipal e teve o valor inicial de R$ 129.552,62, sendo R$ 100.000,00 de recursos federais e R$ 29.552,62 a título de contrapartida. Em 3/5/2001, o ex-prefeito encaminhou ao Ministério do Esporte um novo plano de trabalho com proposta de aumento da contrapartida para R$ 44.510,35.

4. Diante da ausência da prestação de contas, o órgão concedente imputou débito integral ao ex-gestor (peça 1, p. 103-106).

5. No âmbito deste Tribunal, o responsável foi citado e apresentou suas alegações de defesa, as quais vieram acompanhadas da prestação de contas (peça 2, p. 17-19, e peça 3).

6. O exame da unidade técnica detectou a ausência de alguns documentos, tais como o extrato da conta bancária específica, o que impediu a verificação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas.

7. O feito prosseguiu regularmente e, ao final, houve o julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito, com imputação de débito e multa no valor de R$ 10.000,00, nos termos do Acórdão 407/2012-2ª Câmara.

8. Posteriormente, o sr. Vitalino Patriota Neto apresentou recurso de reconsideração, o qual, por ser intempestivo e não indicar fatos novos, não foi conhecido (**vide** Acórdão 11.030/2016-2ª Câmara).

II

9. Agora, por meio de recurso de revisão, o ex-prefeito vem aos autos para sustentar que: (i) a empresa Engelíder Engenharia Ltda. foi contratada pelo município, por meio de processo licitatório, para a construção do estádio de futebol municipal; (ii) depois de as etapas da construção serem cumpridas, devolveu-se à União o saldo remanescente de R$ 22.709,53; (iii) não teve acesso aos documentos necessários à prestação de contas em razão da rivalidade política com o prefeito sucessor

e, por consequência, juntou apenas os documentos que possuía; (iv) entregou, em 2005, as informações do convênio ao prefeito sucessor, que não honrou o compromisso de apresentar, tempestivamente, a prestação de contas; (v) o prefeito sucessor somente protocolou a prestação de contas no TCU no dia 22/5/2012; (vi) solicitou a este Tribunal a realização de inspeção **in loco** no estádio municipal e não foi atendido; (vii) o constrangimento público decorrente da condenação deste Tribunal e da ação de execução é injusto, pois o dinheiro público foi corretamente aplicado, não havendo que se falar em prejuízo ao erário.

10. O recorrente apresenta, ainda, relação de bens móveis e imóveis que foram objeto de penhora e de leilão por determinação do Juízo da 18ª Vara da Justiça Federal em Pernambuco, no âmbito da ação de execução nº 800255-75.2014.4.04.830.

11. Por fim, informa que pagou multa no valor de R$3.000,00.

III

12. A Serur e o MP/TCU, em pareceres uniformes, recomendam o provimento parcial do recurso.

13. Segundo entendem, a omissão no dever de prestar contas permaneceu injustificada, sendo que a apresentação das contas após a citação do responsável não tem o condão de elidir a falta. Logo, deve ser mantido o julgamento pela irregularidade das contas do responsável.

14. Quanto à aplicação dos recursos, a unidade técnica destaca que as vistorias **in loco** realizadas pela Caixa Econômica Federal em 23/11/2001, 19/1/2002, 23/3/2002, 16/5/2002, 15/7/2002, 10/9/2002, 26/3/2003, 10/7/2004, 30/6/2005 e 13/9/2006 atestaram a execução de 98,62% da obra, glosando apenas a quantia de R$ 2.013,48 (1,38%), referente à falta de pintura 'caiação' no muro principal (peça 1, p. 62/66, 67/70, 71/73, 74/75, 76/77, 78/79, 80/84, 85/88, 89/93 e 94/96).

15. No relatório de acompanhamento final da obra, por sua vez, constou que *"o projeto foi obedecido com modificações, foi edificado com alterações aprovadas, as metas físicas foram atingidas com alterações aprovadas, a qualidade de execução da obra foi considerada razoável e o desempenho do agente promotor e construtora também foram [sic] considerados de razoável desempenho. As obras executadas permitiu [sic] o benefício imediato à população alvo"* (peça 1, p. 58-59).

16. Desse modo, a Serur considera que a execução física da obra ficou comprovada.

17. No tocante ao nexo financeiro entre recursos repassados e gastos efetuados, a unidade técnica salientou haver coerência entre as informações contidas na nota de empenho, ordem de pagamento, boletins de medição, extrato bancário, notas fiscais e cópias de cheque. Assim, a documentação constante dos autos seria suficiente para comprovar o nexo de causalidade entre despesas e recursos federais.

18. Em relação ao saldo remanescente de R$ 22.709,53, sua devolução aos cofres do Tesouro Nacional já foi reconhecida pelo acórdão recorrido. Por outro lado, a unidade técnica ressalta não haver comprovação, nos autos, do suposto recolhimento da importância R$ 3.000,00 a título de multa.

IV

19. A meu ver, o exame efetuado pela unidade técnica, ratificado pelo **Parquet** especializado, não merece reparos, motivo pelo qual incorporo-o às minhas razões de decidir.

20. Consoante se extrai dos autos, o débito inicialmente imputado ao recorrente adveio da ausência de nexo de causalidade entre os recursos recebidos pelo convenente e os pagamentos realizados, tendo em vista a inexistência de extratos bancários.

21. Contudo, nesta fase recursal, o ex-prefeito logrou comprovar a regularidade da execução financeira dos recursos federais transferidos, conforme evidenciam os documentos abaixo:

a) extrato da conta nº 80-1, agência 1.296, da CEF, informando que o repasse federal foi, na sua integralidade (R$ 100.000,00), compensado no dia 3/1/2001, cujo valor, aplicado financeiramente, chegou a R$ 107.775,57 em 4/12/2001 (peça 13, p. 26 e 27-44);

b) relação de pagamentos indicando que a empresa contratada recebeu a quantia de R$ 136.454,91, em cinco parcelas, pelos serviços descritos nas notas fiscais 4, 7, 9, 13 e 18 (peça 3, p. 9);

c) comprovante de depósito da contrapartida, no valor de R$ 42.781,53, na conta específica do

ajuste, em cinco parcelas;

d) compatibilidade entre a medição nº 2, o extrato bancário, a nota fiscal 7 e cheque 000.002, o que comprova o nexo de causalidade e a regularidade na aplicação da quantia de R$ 18.953,51; e

e) conciliação entre as notas de empenho, ordens de pagamento, boletins de medição nº 1, 3, 4 e 5, extrato bancário e as notas fiscais 4, 9, 13 e 18, o que demonstra o nexo de causalidade de despesas realizadas nos seguintes valores: R$ 16.636,12; R$ 56.704,99; R$ 13.668,82; e R$ 30.491,47.

22. Diante da documentação comprobatória juntada aos autos, endosso o entendimento de que o nexo de causalidade entre os recursos repassados ao município de Tuparetama/PE e os dispêndios realizados restou evidenciado. Por conseguinte, devem ser afastados o débito e a multa correspondente.

23. Ademais, os elementos constantes dos autos permitem que se conclua pela execução física do objeto conveniado (98,62 % do total da obra, segundo aferido em vistoria **in loco** pela Caixa Econômica Federal) e pelo auferimento de benefícios por parte da população local.

24. Todavia, remanesce não afastada a irregularidade atinente à omissão no dever de prestar contas.

25. A esse respeito, cumpre destacar que o dever de prestar contas é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. Ao descumpri-lo, o gestor infringe a Constituição Federal, as normas que regem a administração pública e as obrigações assumidas por meio do ajuste firmado.

26. O argumento do recorrente no sentido de que divergências políticas dificultaram a obtenção dos documentos necessários à prestação de contas não pode ser aceito. Assim como o alegado acordo firmado com o seu sucessor para que este último apresentasse a prestação de contas é insuficiente para justificar a omissão.

27. Vale ressaltar que o recebimento dos recursos, a execução das obras e o término do prazo para a prestação de contas ocorreram, integralmente, durante a gestão do sr. Vitalino Patriota Neto.

28. A jurisprudência desta Corte de Contas, por sua vez, é firme no sentido de que a apresentação intempestiva de documentação comprovando a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos elide o débito, mas não afasta a omissão inicial do gestor, ensejando a irregularidade das contas com a aplicação de multa ao responsável (**vide** Acórdãos 4.838/2017-2ª Câmara, 2.511/2010-Plenário, 2.195/2011-1ª Câmara, dentre outros).

29. Além disso, eventuais adversidades de natureza política não servem para justificar a ausência da prestação de contas, uma vez que o recorrente poderia valer-se de um ou mais entre diversos meios jurídicos cabíveis para lhe assegurar acesso amplo e irrestrito aos documentos necessários.

30. Assim sendo, o julgamento pela irregularidade das contas e a sanção fundamentada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, devem ser mantidos.

31. Diante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2873/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.911/2010-3
1.1. Apenso: 010.082/2012-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
3. Órgão: Prefeitura de Tuparetama/PE
4. Recorrente: Vitalino Patriota Neto (051.605.534-87)
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
5.1 Ministro Relator da decisão recorrida: Ministro Augusto Nardes
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

7. Unidade técnica: Serur
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo sr. Vitalino Patriota Neto contra o Acórdão 407/2012-2ª Câmara,

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

9.1 conhecer do presente recurso de revisão, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.2 quanto ao mérito, dar-lhe provimento parcial para afastar o débito e a multa imputados pelos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 407/2012-2ª Câmara;

9.3. manter inalterados os demais termos da deliberação recorrida; e

9.4. dar ciência desta deliberação ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, à Prefeitura de Tuparetama/PE e ao Ministério do Esporte.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2873-48/18-P.
13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 013.777/2014-9 [Apenso: TC 004.510/2002-9]
Natureza: Embargos de Declaração em Recursos de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)
Órgão: Justiça Federal - SEÇÃO JUDICIÁRIA/AC - TRF-1
Responsáveis: Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda. (34.696.955/0001-47); Jair Araújo Facundes (307.841.072- 20); Jayme Jesus Soeiro Filho (372.474.176-68); José Murilo Cruz Brito (184.901.071-49); Luiz Otávio Campello Montezuma (034.589.058-20); Pedro Francisco da Silva (353.749.931-00)
Representação legal: Thales Rocha Bordignon (OAB/RO 4.863), Jean Paulo Ruzzarin (OAB/DF 21.006), Pedro Henrique Fernandes Rodrigues (OAB/DF 42.804) Araceli Alves Rodrigues (OAB/DF 26.720), Gilliard Nobre Rocha (OAB/AC 2833), Felippe Ferreira Nery (OAB/AC 3540) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO-SEDE DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DA JUSTIÇA FEDERAL DO ESTADO DO ACRE. CONTRATAÇÃO DO REMANESCENTE DA OBRA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DOS PREÇOS UNITÁRIOS DA VENCEDORA DO CERTAME. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO SEM A EXISTÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. CONDENAÇÃO EM DÉBITO SOLIDÁRIO DOS

GESTORES E DA EMPRESA CONTRATADA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO DOS APELOS DOS GESTORES PÚBLICOS. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DA EMPRESA CONTRATADA. CIÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DA EMPRESA CONTRATADA. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda. (peça 146) ao Acórdão 1.443/2018-Plenário. Por meio da referida deliberação, o Tribunal deu provimento parcial ao recurso da embargante, reduzindo o débito imputado a ela.

2. Transcrevo a essência do recurso apresentado:

"Trata-se de Acórdão que julgou Recursos de Reconsideração interpostos por Jayme Jesus Soeiro Filho, Luiz Otávio Campello Montezuma, Pedro Francisco da Silva e Albuquerque Engenharia Imp. e Exp. Ltda, em desfavor do Acórdão 2830/2016-Plenário.

Impende destacar que o Acórdão 2830/2016 havia condenado em solidariedade o sr. Pedro Francisco da Silva e Albuquerque Engenharia Imp. e Exp. Ltda em pagar ao erário R$ 455.571,08 em face da contratação de remanescente de obra em descumprimento à obrigação de adotar os preços unitários da proposta da vencedora da licitação, nos termos do art. 24, inciso XI, da Lei 8666/1993.

Por sua vez, o Acórdão Embargado conheceu de todos os recursos, deu total provimento a maioria deles e apenas em face do Recurso de Reconsideração da Embargante deu parcial provimento, consoante se depreende da ementa e voto a seguir transcritos: (transcrição da ementa da decisão recorrida)

Ocorre que, com o mais elevado respeito, verifica-se que a decisão colegiada incorreu em grave contradição e obscuridade, haja vista que, tratou de maneira distinta situação jurídica igual, acabando por prejudicar à Embarqante.

Com efeito, dentre as diversas matérias colocadas sob a análise do Plenário do TCU, percebe-se que foram arguidas nulidades processuais e também inexistência de qualquer irregularidade na tomada de contas, sendo essa a orientação da Secretaria de Recurso do TCU e também do Ministério Público junto ao Tribunal.

Observa-se que o acórdão acolheu todas as alegações, com exceção de um fato relacionado apenas à ALBUQUERQUE ENGENHARIA IMP. E EXP. LTDA, conforme se depreende do seguinte trecho:

'Manifesto-me parcialmente de acordo com as propostas alvitradas nos autos. Antecipo que proporei o provimento dos recursos apresentados pelos srs. Pedro Francisco da Silva, JaymeJesus Soeiro Filho e Luiz Otávio Campello Montezuma, bem como o provimento parcialdoapelo da empresa Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda., mantendo-se, exclusivamente em relação à sociedade empresária, o débito de R$ 455.571,08, oriundo da contratação de remanescente de obra em descumprimento à obrigação de adotar os preços unitários da proposta vencedora da licitação'.

Em seguida, ao analisar possíveis irregularidades cometidas pelos Recorrentes Pedro Francisco da Silva e Albuquerque Engenharia, o plenário reconheceu que aquele não praticou irregularidade, mas que a empresa a teria perpetrado:

'37. Independente disso, o ato de assinar o contrato com preços unitários diversos daqueles contidos na proposta da primeira colocada poderia constituir, ad argumentandum tantum, irregularidade passível de julgamento pela rejeição das contas do sr. Pedro Francisco da Silva e de aplicação de multa. Cabe ressaltar que, no Acórdão 1.441/2016, o Plenário resolveu incidente de uniformização de jurisprudência, optando pela aplicação dos comandos previstos no Código Civil no tocante à prescrição. Dessa forma, considerando que as audiências do referido gestor ocorreram em data anterior ao novo Código Civil e que, entre a data da vigência do mencionado diploma legal e a condenação dele, decorreu prazo superior a dez anos, está prescrita a sanção no caso concreto.

38. Subsistiria então a irregularidadedas contas do recorrente. Entretanto, promovendo-se um juízo de proporcionalidade, observo que tal providência seria exagerada. Uma leitura apressada do art. 24, XI, da Lei de Licitações e Contratos, ainda mais na década de 90, poucos anos depois do início da vigência da referida norma, poderia conduzir à interpretação (equivocada, mas possível) de que a aceitação das mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, seria sinônimo da manutenção do preço global. Logo, por considerar o erro escusável, proporei a regularidade com ressalvas das contas do ex-diretor da Seção Judiciária da Justiça Federal no Estado do Acre'.

Todavia, não houve o referido entendimento no que tange à atuação da Embargante no Contrato Administrativo, sendo que tanto a SERUR como o MP junto ao TCU foram unânimes em afirmar que não se constata motivo para a rejeição das contas e aplicação de penalidades legais.

Ora, com todo o respeito, a contradição se demonstra evidente. De um acórdão (n. 2830/2016) que havia condenado Pedro Francisco e Albuquerque Engenharia em solidariedade, sobreveio Acórdão que afastou apenas a irregularidade de uma das partes (Pedro Francisco da Silva) sob o argumento de que este teria cometido "erro escusável", mas a empresa Albuquerque Engenharia Imp. e Exp. Ltda. não teria cometido.

Sobre os mesmos atos administrativos, foi imputada responsabilidade apenas à Albuquerque Engenharia, o que demonstra contradição. Ou seja, reconhecendo que não houve irregularidade (ilicitude) capaz de ensejar responsabilidade ao sr. Pedro Francisco da silva, também cai por terra qualquer argumento que impute responsabilidade à Albuquerque Engenharia Imp. e Exp. Ltda.

Portanto, requer o provimento dosEmbargos para sanartal vício e, dando efeitos modificativos aos mesmos, seja dado provimento total ao Recurso de Reconsideração interposto pela Albuquerque Engenharia Imp. e Exp. Ltda.

2.2 DA OMISSÃO. AUSÊNCIA DE ANÁLISE DE ARGUMENTOS VINDICADOS NOS RECURSOS

Art. 93, IX, da Constituição Federal estabelece o dever de fundamentação das decisões judiciais e administrativas, sendo que, a partir de tal disposição, as partes litigantes tem o direito de terem analisados todos os argumentos lançados nos autos processuais.

Com efeito, verifica-se que nos Recurso de Reconsideração foram levantados diversos argumentos pelas partes interessadas .conforme se depreende do seguinte trecho do Voto da Relataria:

'7. Nos recursos de reconsideração interpostos, os responsáveis apresentam os seguintes argumentos: a) prejuízo à ampla defesa e ao contraditório em razão do decurso de tempo entre a ocorrência dos fatos e o chamamento dos responsáveis; b) prescrição do débito ou, subsidiariamente, a suspensão da tramitação deste processo até deliberação do STF sobre o tema, sendo que já existe repercussão geral reconhecida; c) incidência de correção monetária e de juros de mora apenas a partir da citação dos responsáveis pelo TCU; d) urgência na conclusão da obra, sendo que a realização de novo certame atrasaria a construção do empreendimento e elevaria os preços, ao passo que, na contratação realizada, a edificação foi concluída a preços de mercado; e) inexistência de referência oficial de preços na época, tampouco de pesquisas de mercado local, dificultando o cotejo dos preços pagos à empresa recorrente com os referenciais de mercado - situação reconhecida pela unidade técnica especializada em obras e pelo Ministério Público junto ao TCU; f) ausência de prejuízo ao erário porque, ao preço do contrato original, a obra não seria executada (proposta inexequível) ; g) inadequação da referência utilizada no caso concreto para fins de imputação do débito, visto queo acórdão utilizou os preços da proposta vencedora como referencial de mercado; h) na ausência de outros parâmetros mais confiáveis, a utilização da média de preços das licitantes habilitadas constitui medida adequada para fins de aferição de preços de mercado; i) a obra foi concluída a um custo paramétrico (R$/m2) menor do que aquele obtido em outras construções da Justiça Federal; j) a Lei de Licitações e Contratos autoriza a correção monetária dos preços da proposta vencedora no caso de assunção por terceiro do remanescente; k) nos contratos por preço

global, não há como se caracterizar superfaturamento se o global está situado dentro dos parâmetros considerados adequados; I) a empresa recorrente, ao assumir o contrato, estaria vinculada apenas aos valores globais do ajuste anterior; e m) o débito atualizado supera o que a empresa recebera pela construção da obra, o que demonstra o enriquecimento sem causa da União'.

Ocorre que, da leitura do Voto condutor, não se verifica qualquer análise a respeito dos itens acima grifados (em particular a ausência de qualquer dano ao erário e respeito ao preço global do contrato), não obstante a expressa manifestação da SERUR a respeito, consoante o seguinte trecho:

'64. No entanto, não há evidência nos autos de que esses erros da Administração tenham acarretado prejuízo financeiro ao erário. Reitere-se que o dano que está sendo atribuído aos responsáveis teve como parâmetro orçamento ofertado por licitante que "mergulhou" no preço para vencer a licitação e, ao depois, não conseguiu executar os serviços. [...].

1.82. De fato, dispositivos da Lei 8.666/1993 podem ter sido afrontados, embora os elementos constantes dos autos até o momento não sejam suficientes e adequados para demonstrar com segurança, por meios confiáveis, que tal ferimento possa ter resultado em dano concreto ao erário. Portanto, mesmo ausente justa causa para condenação em débito, conforme análise anteriormente lançada (itens 15 a 19 desta instrução), a prática de ato com infração à norma legal ou regulamentar constituiria razão bastante apenas para aplicar apena de multa prevista no art. 58, da Lei 8.443/1992. Entretanto, tal hipótese foi devidamente afastada no Voto que guiou a decisão recorrida, em razão do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva porparte do TCU (peça 67).

1.83. A razão única para se converter um processo de auditoria em TCE é sempre a suposta existência de débito (Lei 8.443/1992, art. 47) . Não remanescendo débito, como ora se defende, não há contas a serem julgadas, devendo o processo reverter a sua classe original (auditoria) .

Dentre outros, colhem-se os seguintes precedentes do TCU a respaldar tal encaminhamento (enunciados da Diretoria de Jurisprudência/TCU): Descaracterizado o dano ao erário federal que motivou a instauração da TCE, não há contas especiais a serem julgadas, cabendo a modificação da natureza do processo. Contudo, remanescendo outras irregularidades, é possível a aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992nas hipóteses ali admitidas. (Acórdão 1014/2014-2a Câmara, Rei. Min. José Jorge).

Não deve havero julgamento de contas caso comprovado que não houve o dano inicialmente suscitado que justificou a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial. (Acórdão 2158/2014-Plenário, Rei. Min. José Jorge).

Inexistindo débito e não se tratando de caso de omissão no dever de prestar contas, não cabe promover o julgamento pela irregularidade das contas especiais, devendo o processo retornar à sua natureza original. (Acórdão 3120/2013-Plenário, Rei. Min. Aroido Cedraz).

Não deve ocorrer o julgamento das contas dos responsáveis cujas condutas não demandariam, por si sós, a instauração de tomada de contas especial, aplicando-se nesses casos apenas, quando cabível, a multa do art. 58 da Lei 8.443/1992. (5811/2012-19 Câmara, Rei. Min. José Múcio Monteiro).

1.84. Portanto, na linha dos precedentes mencionados, caberia revertero processo à classe de auditoria e arquivá-lo, haja vista o Tribunal, por ocasião da decisão recorrida, ter reconhecido a prescrição da pretensão punitiva (multa do art. 58, Lei8.443/1992).

E confirmado pelo MP junto ao TCU:

Note-se que o contrato em questão é de obra sob o regime de empreitada por preço global (cf. TC-004.510/2002-9, apenso, peça 2, pgs. 54 e seguintes) . Nesse tipo de contrato, para se afirmar categoricamente a ocorrência de pagamentos à contratada em prejuízo aos cofres públicos, há que se comparar os preços do contrato com os valores do mercado. Não se mostra tecnicamente correto, nesse tipo de empreitada, calcular eventuais descompassos de preços apartir de itens unitários da planilha de composição de custos da licitante vencedora. Aliás, a dificuldade em proceder à comparação desses preços unitáriosjá ficou registrada em linhas acima, oque reforça ser mais adequado na espécie aaferição em termos globais do custo final do empreendimento.

Destaco excerto do voto condutor do Acórdão n° 2.784/2012-Plenário, que entendo aplicável ao caso, para afastar o suposto débito decorrente de uma glosa imputada em função de a contratação da empresa para executaro remanescente da obra ter ocorrido com base em preços, para determinados itens, diferentes dos oferecidos pela primeira colocada na licitação:

Ao examinar contratos por preço global, não é lícito pincar um ou mais itens de custo isoladamente, qualificá-los como excessivos ou irregulares e determinar providências para ressarcimento, sob pena de alterar indevidamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Para concluir pela ocorrência de dano ao Erário, é essencial examinar o preço global do contrato em comparação com valores de mercado. Como não houve juízo, no acórdão recorrido, sobre o valor de mercado do serviço objeto do contrato em questão, a pretensão de igualdade entre custo real e aquele apresentado para cumprimento de determinação editalícia se mostra contrária ao que se firmou nesta Corte, quanto à desnecessidade de tal identidade. Afalta de indícios de que os valores contratados estavam acima dos preços de mercado foi um dos elementos analisados no acórdão recorrido para não aplicação de multa aos gestores do Ibama.

(...)

Assentada essa moldura jurisprudencial do tema, no que atine à situação fática, verifica-se que, mesmo após a assinatura do contrato e do realinhamento de preços formalizado pelo aditivo assinado em março de 2001 (os dois pontos geradores do débito) To valor da obra passou a ser de R$ 7.335.595,04. ainda assim inferior ao valor orçado pela Administração em maio de 1998. que era de R$ 7.349.350,31, conforme destacado pelo Diretor da Secex/AC (peça 61) e referenciado pelo auditor-instrutor da Serurno item 19.1 da instrução de peça 127.

(...)

Diante do todo o até aqui exposto, corroboro com a Serur a conclusão de que os recursos manejados são aptos a elidir o débito a que foram condenados os recorrentes.

Portanto, estando eivada de vício de omissão por ausência de fundamentação, requer que esta Corte se manifeste a respeito dos itens objeto dos Recursos interpostos:

i) ausência de prejuízo ao erário porque, ao preço do contrato original, a obra não seria executada (proposta inexequível); ii) inadequação da referência utilizada no caso concreto para fins de imputação do débito, visto que o acórdão utilizou os preços da proposta vencedora como referencial de mercado; iii) na ausência de outros parâmetros mais confiáveis, a utilização da média de preços das licitantes habilitadas constitui medida adequada para fins de aferição de preços de mercado; iv) nos contratos por preço global, não há como se caracterizar superfaturamento se o global está situado dentro dos parâmetros considerados adequados; v) a empresa recorrente, ao assumir o contrato, estaria vinculada apenas aos valores globais do ajuste anterior;

3. PEDIDOS FINAIS

Em razão do exposto requer o conhecimento e PROVIMENTO aos presentes Embargos de Declaração para que, sanados os vícios apontados, e dando efeitos modificativos ao presente recurso, seja, ao final, dado provimento total ao Recurso de Reconsideração interposto por Albuquerque Engenharia Imp. e Exp. Ltda".

3. A embargante teve ciência da deliberação em 12/9/2018. O recurso foi apresentado no dia 23/9/2018.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela empresa Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda. ao Acórdão 1.443/2018-Plenário. Nesse julgamento, o Tribunal conheceu do recurso de reconsideração interposto pela embargante e deu parcial provimento a ele, diminuindo o débito

imputado (valor histórico remanescente de R$ 455.571,08). Não houve aplicação de multa na decisão inicial, tendo em vista a prescrição da pretensão punitiva.

2. Originariamente este processo cuidou de tomada de contas especial (TCE) instaurada em razão de auditoria realizada nas obras de construção do edifício-sede da Seção Judiciária da Justiça Federal no Estado do Acre. Em 27/10/1998, houve a celebração de contrato, no valor de R$ 5,8 milhões, com a Construtora Alber Ganimi Ltda. Menos de 12 meses depois de iniciadas as obras, o negócio jurídico foi rescindido em razão de atraso no cumprimento das obrigações contratuais.

3. A administração optou, então, pela contratação direta do remanescente da obra, isso com fundamento no art. 24, XI, da Lei 8.666/1993. A segunda colocada do certame recusou as condições oferecidas pelo licitante vencedor e, diante disso, escolheu-se a terceira concorrente (empresa Albuquerque Engenharia Ltda.). Verificou-se que, embora a contratação do remanescente da obra mantivesse o valor global oferecido pela licitante vencedora, descontada a parcela já executada, os preços unitários da Albuquerque Engenharia não coincidiram com os apresentados pela Construtora Alber Ganimi Ltda.

4. Em paralelo, dez meses após ser contratada, a Albuquerque Engenharia pleiteou – e obteve – o "realinhamento" de preços (nomenclatura utilizada no aditivo) no valor de R$ 1,5 milhão. Utilizou como fundamento fático a grande defasagem dos preços no orçamento original, apresentando na época diversos documentos e pesquisas de preços. As partes invocaram, como amparo legal, o disposto no art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/1993.

5. Na tomada de contas especial, os seguintes responsáveis foram condenados pelos fatos e valores a seguir indicados:

a) o sr. Pedro Francisco da Silva, ex-diretor da Seção Judiciária da Justiça Federal no Estado do Acre, em solidariedade com a empresa Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda., pelo valor de R$ 455.571,08, em face da contratação de remanescente de obra em descumprimento à obrigação de adotar os preços unitários da proposta vencedora da licitação, nos termos do art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993; e

b) o sr. Pedro Francisco da Silva, em solidariedade com os srs. Jayme Jesus Soeiro Filho, à época engenheiro lotado no setor de engenharia do TRF-1ª Região, e Luiz Otávio Campello Montezuma, à época diretor da Divisão de Engenharia do TRF- lª Região (esses dois últimos servidores atuaram na condição de pareceristas técnicos favoráveis ao reequilíbrio econômico-financeiro), e com a empresa Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda., pela quantia de R$ 573.730,63, em razão de irregularidades na assinatura do 1° termo aditivo ao contrato 6/1999, que repactuou o ajuste com o fim de "realinhar" preços e supostamente restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sem que estivessem presentes as condições obrigatórias estabelecidas no art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/1993.

6. No recurso de reconsideração, o Colegiado acolheu minha proposta e afastou o débito referente ao primeiro termo aditivo (R$ 573.730,63). Isso porque os gestores e a empresa só vieram a ter ciência dessa imputação com o julgamento do Acórdão 1.293/2014-Plenário, que ordenou a citação deles. Como caberia a eles, em 2014, a demonstração da existência de alguma circunstância configuradora de álea econômica extraordinária e extracontratual ocorrida há mais de treze anos da citação, entendi que o exercício da ampla defesa estaria prejudicado.

7. Em relação à contratação do remanescente da obra sem observar as condições vantajosas da proposta melhor classificada, na deliberação recorrida mencionei que o caso concreto tratava de um típico "jogo de planilha", termo utilizado para caracterizar uma conduta na qual são atribuídos pequenos preços unitários a serviços que não serão executados – ou serão em quantidades menores que as previstas na planilha contratada – e elevados preços a itens que terão os seus quantitativos aumentados via aditivos contratuais, sob o pretexto de adequação do projeto ao interesse público.

8. Isso porque, em que pese o saldo remanescente do negócio rescindido coincidir com o valor global inicial do contrato da empresa embargante, os custos unitários eram distintos. Se não houvesse a

realização de termos aditivos acrescentando e/ou retirando quantidades em diversos serviços, não se cogitaria de débito.

9. No entanto, o dano ao erário surgiu a partir do momento em que os aditivos foram realizados, os quais elevaram o quantitativo de alguns serviços, em sua grande maioria daqueles itens em que o preço da empresa Albuquerque era superior ao da Construtora Alber Ganimi Ltda. Com isso, ocorreu um desequilíbrio da equação econômico-financeira inicial do contrato. Não custa lembrar que foram acrescentados mais de R$ 3,1 milhões por meio de acréscimos de serviços, desfigurando o equilíbrio original.

10. A responsabilização da embargante foi mantida no julgamento do recurso de reconsideração, pois a empresa assinou o contrato e os aditivos, ou seja, participou e se beneficiou economicamente de toda a irregularidade. O TCU, porém, afastou a responsabilidade do sr. Pedro Francisco da Silva, tendo em vista ter esse agente público apenas assinado o contrato, não havendo registro de sua participação nos aditivos em que as alterações quantitativas de projeto foram realizadas. Constatou-se, na verdade, que o signatário das modificações contratuais foi outra pessoa.

11. Expostos os fatos, passa-se ao exame das alegações recursais.

12. A embargante alega existir contradição, tendo em vista que, sobre os mesmos atos, por um lado, foi imputada responsabilidade apenas à empresa e, por outro, o Tribunal afastou a ilicitude da conduta do Sr. Pedro Francisco da Silva. Como já visto, a alegada contradição não merece prosperar, pois o referido agente público não assinou os termos aditivos que modificaram as quantidades da planilha. Tal afirmação constou expressamente na deliberação recorrida, como pode ser visto na seguinte passagem:

"34. O acórdão recorrido responsabilizou o sr. Pedro Francisco da Silva, ex-diretor da Seção Judiciária da Justiça Federal no Estado do Acre, e a empresa Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda. Evidente que a contratada deve figurar no rol de responsáveis, eis que participou e se beneficiou de toda a irregularidade. Consultando os autos, identifico que o agente público apenas assinou o contrato e o primeiro termo aditivo, o qual, como já visto, "realinhou" os preços do contrato original.

35. Apesar de os atos preparatórios terem sido praticados pelo sr. Pedro Francisco da Silva, signatário do negócio jurídico que não observou os preços unitários originais, o dano ao erário só se concretizou a partir do segundo aditivo, momento em que as alterações quantitativas de projeto foram realizadas e, portanto, em que se consumou o desequilíbrio da equação econômico-financeira do ajuste. À exceção da primeira modificação contratual, que se limitou a "realinhar" os preços unitários de alguns serviços, as demais foram assinadas pelo sr. Jair Araújo Facundes, também Juiz Federal, Diretor do Foro em exercício. Lembro que esse último gestor público não foi citado pelo débito apurado, providência que nesta etapa processual não se mostra proveitosa ante o lapso temporal.

36. Tendo em vista as considerações lançadas, proponho ao Colegiado dar provimento ao apelo apresentado pelo sr. Pedro Francisco da Silva, afastando dele o dever de ressarcir aos cofres públicos a quantia mencionada na decisão recorrida (R$ 455.571,08). A mesma providência não pode ser adotada em relação à empresa, tendo em vista ser signatária do contrato e dos aditivos."

13. Prossegue a embargante afirmando que o Tribunal não promoveu a análise de diversos argumentos vindicados no recurso. São eles: i) ausência de prejuízo ao erário porque, ao preço do contrato original, a obra não seria executada (proposta inexequível); ii) inadequação da referência utilizada no caso concreto para fins de imputação do débito, visto que o acórdão utilizou os preços da proposta vencedora como referencial de mercado; iii) ausência de outros parâmetros mais confiáveis, tendo em vista que a utilização da média de preços das licitantes habilitadas constitui medida adequada para fins de aferição de preços de mercado; iv) nos contratos por preço global, não há como se caracterizar superfaturamento se o global está situado dentro dos parâmetros considerados adequados; v) a empresa recorrente, ao assumir o contrato, estaria vinculada apenas aos valores globais do ajuste anterior.

14. Inexistem as alegadas omissões. Desde a citação, a embargante busca, de modo geral, desconstruir o parâmetro utilizado pela unidade técnica para aferição do débito (preços da proposta vencedora), alegando que esse não seria um referencial de mercado. Mais uma vez é preciso esclarecer que o fundamento para a condenação dos responsáveis decorre da contratação direta da recorrente sem a observância das condições oferecidas pela licitante primeira colocada. Por sinal, já havia enfatizado tal ponto na deliberação atacada:

"26. É importante esclarecer que o fundamento para a condenação dos recorrentes não foi eventual superfaturamento frente aos valores praticados no mercado, mas sim a inobservância das condições oferecidas pela licitante primeira colocada. Respeitar os preços praticados no contrato anterior, que fora rescindido, constitui requisito indispensável para a contratação direta. Caso essa não fosse a intenção dos gestores públicos, deveriam ter promovido novo certame, facultando a participação de outras empresas.

27. Reitero: a intenção do legislador, ao instituir a regra contida no art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993, é de aproveitar as condições vantajosas obtidas na licitação já realizada e, ao mesmo tempo, evitar novos custos com o processamento de novo certame. Por essa razão, rejeito todos os argumentos no sentido de que não haveria parâmetros de mercado disponíveis no Estado do Acre à época. Também refuto, por absoluta falta de previsão legal, a alegação de que a urgência na conclusão da obra permitiria a inserção de preços unitários distintos daqueles ofertados pela Construtora Alber Ganimi Ltda."

15. Ora, se não era do interesse da embargante manter as condições da primeira colocada, deveria ter recusado o chamado do órgão público. Afinal, ela não estava obrigada a aceitar os preços praticados por outra sociedade empresária.

16. O argumento da inexequibilidade da proposta vencedora da licitação carece de qualquer amparo fático ou jurídico. A primeira colocada ofertou um desconto de 21% sobre o orçamento-base da licitação, redução inferior ao limite previsto no artigo 48 da Lei 8.666/1993, o qual, diga-se de passagem, apenas confere uma presunção relativa de inexequibilidade dos preços. Em paralelo, a empresa sequer tenta demonstrar a veracidade da afirmação, deixando de apresentar, por exemplo, notas fiscais/recibos que pudessem indicar gastos maiores que as receitas obtidas para determinado serviço – pressuposto da inexequibilidade dos preços.

17. Por último, contrariamente ao que fora dito no recurso, a empresa recorrente, ao assumir o contrato, estaria vinculada não apenas aos valores globais do ajuste anterior, mas também aos valores unitários, pois a lei exige que o contratado aceite as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido. A inobservância dos preços unitários viola a Lei de Licitações e Contratos (art. 24, XI), mas não causa, por si só, dano ao erário. Como já afirmado, o débito só surgiu com as alterações de quantidades, que desequilibraram a equação original do contrato.

18. Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2874/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.777/2014-9.

1.1. Apenso: 004.510/2002-9

2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de declaração em Recursos de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

3. Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda. (34.696.955/0001-47); Jair Araújo Facundes (307.841.072-20); Jayme Jesus Soeiro Filho (372.474.176-68); José Murilo

Cruz Brito (184.901.071-49); Luiz Otávio Campello Montezuma (034.589.058-20); Pedro Francisco da Silva (353.749.931-00).

3.2. Recorrente: Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda. (34.696.955/0001-47).

4. Órgão/Entidade: Justiça Federal - Seção Judiciária/AC - TRF-1.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: Thales Rocha Bordignon (OAB/RO 4.863), Jean Paulo Ruzzarin (OAB/DF 21.006), Pedro Henrique Fernandes Rodrigues (OAB/DF 42.804) Araceli Alves Rodrigues (OAB/DF 26.720), Gilliard Nobre Rocha (OAB/AC 2833), Felippe Ferreira Nery (OAB/AC 3540) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela empresa Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda. ao Acórdão 1.443/2018-Plenário,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pela empresa Albuquerque Engenharia Importação e Exportação Ltda. para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação à embargante.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2874-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO I – CLASSE VI – Plenário
TC 040.559/2018-1
Natureza: Representação.
Órgão: Ministério da Saúde.
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Representação legal: não há.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. INDÍCIOS DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA ECONOMICIDADE. RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. CONFIGURAÇÃO DO **FUMUS BONI JURIS** E DO **PERICULUM IN MORA**. CONHECIMENTO. DEFERIMENTO DA CAUTELAR SUSPENSIVA PLEITEADA PELA UNIDADE TÉCNICA. OITIVAS.

RELATÓRIO

Transcrevo, abaixo, a instrução lavrada pelo auditor da Secretaria de Controle Externo da Saúde – SecexSaúde (peça 13), a qual contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 14 e 15):

*"**INTRODUÇÃO***

Cuidam os autos de representação desta unidade técnica a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Ministério da Saúde (MS), relacionadas a formação e assinatura de Ata de Registro de Preços (ARP), com a empresa Blau Farmacêutica, com vistas a aquisição do hemoderivado imunoglobulina humana 5,0g injetável.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter qualificação do representante (Unidade Técnica), bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à ilegalidade.

3. Além disso, esta Unidade Técnica possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso VI, do art. 237, do RITCU. Ademais, há indícios suficientes nos autos no sentido de que o MS assinou ata de registro de preços por valor acima do Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG), previsto pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED). A peça também apresenta linguagem clara e objetiva.

4. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta ilegalidade, pois os fatos apresentam materialidade estimada em cerca de R$ 280.000.000, como ficará evidenciado adiante, além de risco ao Erário, em função da execução em andamento da ata ora questionada (assinada em 5/11/2018).

EXAME TÉCNICO

Dos fatos

5. O MS deu início, em 28/3/2018, a processo destinado a formação de registro de preços para a aquisição, pelo período de 12 meses, do medicamento imunoglobulina humana 5,0g injetável (peça 2). Em 1/11/2018 houve a assinatura da Ata de Registro de Preços 108/2018 pelo representante da empresa classificada em primeiro lugar, Blau Farmacêutica S.A. e, em 5/11/2018, pelo Diretor do Departamento de Logística do MS (DLOG). O Extrato do Registro de Preços foi publicado no DOU 2013 em 6/11/2018 (peça 3).

6. O Relatório Final do Pregão Eletrônico SRP 60/2018, subscrito pelo Pregoeiro Oficial e pelo Coordenador-Geral de Licitações e Contratos de Insumos Estratégicos para a Saúde, além de apresentar o histórico do processo, informa que que a sessão do Pregão teve início às 9 horas do dia 5 de outubro de 2018, finalizada às 10h 35min do dia 19 de outubro de 2018 (peça 4).

*7. Na mesma data, o Pregoeiro adjudicou o objeto à Blau Farmacêutica, pelo lance de R$ 869,00 por unidade (frasco-ampola) do medicamento (peça 5) e, em 23/10/2018, a Diretora do Departamento de Logística em Saúde – Substituta homologou o resultado do Pregão Eletrônico SRP 60/2018, conforme quadro abaixo, no **valor global de R$ 280.004.835,00** (peça 6):*

EMPRESA	***ITEM***	***QUANTITATIVO***	***VALOR ADJUDICADO (UN)***
***BLAU FARMACEUTICA** S.A., inscrita no CNPJ n.º 58.430.828/0001-60*	*1– IMUNOGLOBULINA HUMANA 5G ENDOVENOSA*	***322.215***	***R$ 869,00***
	2 - COTA RESERVADA PARA ME E EPP (Item1)	*26.852*	*CANCELADO POR INEXISTÊNCIA DE PROPOSTA*

8. A última peça constante do Processo Eletrônico de Compras (PEC) do MS data de 6/11/2018, não havendo, até a presente data, juntada de nenhum eventual contrato firmado com a licitante.

Evidência de vício insanável na formação da ata

9. A Lei 10.742/2003 define normas de regulação para o setor farmacêutico e estabelece as competências da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), órgão colegiado presidido pelo Ministério da Saúde, responsável pela fixação dos preços máximos a serem praticados na comercialização de fármacos no território brasileiro e pela revisão anual de tais preços. O art. 1º da Lei define os objetivos da regulação no setor farmacêutico:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas de regulação do setor farmacêutico, com a finalidade de promover a assistência farmacêutica à população, por meio de mecanismos que estimulem a oferta de medicamentos e a competitividade do setor.

10. A Lei veda expressamente a realização de ajuste que não na forma nela estabelecida. E ela é bem específica ao estabelecer como o ajuste deve ser calculado:

Art. 4º As empresas produtoras de medicamentos deverão observar, para o ajuste e determinação de seus preços, as regras definidas nesta Lei, a partir de sua publicação, ficando vedado qualquer ajuste em desacordo com esta Lei.

§ 1º O ajuste de preços de medicamentos será baseado em modelo de teto de preços calculado com base em um índice, em um fator de produtividade e em um fator de ajuste de preços relativos intra-setor e entre setores.

11. A CMED tem competência para fixar a composição dos fatores e estabelecer a sua desagregação. Segundo a Lei 10.742/2003:

§ 5º Compete à Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED, criada pelo art. 5º desta Lei, propor critérios de composição dos fatores a que se refere o § 1º, bem como o grau de desagregação de tais fatores, seja por produto, por mercado relevante ou por grupos de mercados relevantes, a serem reguladas até 31 de dezembro de 2003, na forma do art. 84 da Constituição Federal.

12. Desse modo, é publicada mensalmente pelo órgão uma tabela de preços de medicamentos contendo, entre outros, o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG). Assim, é defeso aos laboratórios a comercialização à União, estados, municípios e ao Distrito Federal de qualquer dos medicamentos constantes da aludida tabela por preço acima do máximo por ela estabelecido.

13. Da mesma maneira, é vedado aos órgãos governamentais a aquisição de remédios por valor acima do teto aplicável da tabela da CMED. Nesse sentido, inclusive, o Acórdão 9296/2017 – TCU - Primeira Câmara (da relatoria do Ministro Benjamim Zymler), cujo trecho a seguir transcrito é taxativo:

73. Portanto, os preços da Cmed são referenciais máximos que a Lei permite a um fabricante de medicamento vender o seu produto, fato que não dispensa a obrigação de os gestores pesquisarem e observarem os preços praticados pelos órgãos públicos nas contratações oriundas das licitações efetivadas.

14. Por esse prisma, necessário entender que eventuais aquisições, por parte do Governo, de medicamentos por valor acima do limite estabelecido pela CMED, além de ilegais, atentam contra a economicidade, corroborando nesse sentido o Acórdão 3016/2012 – TCU – Plenário (de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

15. Naquela ocasião, trataram os autos de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar se a atuação regulatória da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – Cmed, do Ministério da Saúde, de fato reduz os efeitos das falhas de mercado, evitando a prática de preços abusivos.

16. Após mencionar a importância da regulação dos preços do setor farmacêutico no país, o Relator, em seu Voto, destacou que fiscalizações anteriores do TCU identificaram distorções em preços fixados pela Cmed, que se mostraram em patamares bastante superiores aos praticados nas compras públicas (TC 010.110/2004-9, TC 017.168/2007-5 e TC 029.043/2010-7). Aduziu que, no âmbito da auditoria realizada, foi verificado que os preços de tabela se mostraram significativamente superiores aos praticados em compras públicas, com casos em que chegavam a mais de 10.000%.

Tabela vigente à época da contratação

17. A Resolução CMED 1, de 9 de março de 2018, publicada no DOU de 29/03/2018, Seção 1, pág. 08 (peça 11), dispôs sobre a forma de definição do Preço Fabricante (PF) e do Preço Máximo ao Consumidor (PMC) dos medicamentos em 31 de março de 2018:

Art. 1º As empresas produtoras de medicamentos poderão ajustar os preços de seus medicamentos em 31 de março de 2018, nos termos desta Resolução.

Parágrafo único. O ajuste de preços de medicamentos, de que trata o caput, terá como referência o mais recente Preço Fabricante - PF publicado na lista de preços constante da página da CMED no sítio eletrônico da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa): www.anvisa.gov.br.

Art. 2º O ajuste de preços de medicamentos, de que trata o art. 1º, é baseado em um modelo de teto de preços calculado com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, em um fator de produtividade, em uma parcela de fator de ajuste de preços relativos intrassetor e em uma parcela de fator de ajuste de preços relativos entre setores, conforme definidos na Resolução CMED 1, de 23 de fevereiro de 2015, retificada pela Resolução CMED nº. 5, de 12 de novembro de 2015.

Parágrafo único. Para o ano de 2018, o ajuste máximo de preços permitido será o seguinte:

I - Nível 1: 2,84% (dois vírgula oitenta e quatro por cento);

II - Nível 2: 2,47% (dois vírgula quarenta e sete por cento); e

III - Nível 3: 2,09% (dois vírgula zero nove por cento).

18. A tabela vigente quando da adjudicação do objeto do Pregão Eletrônico SRP 60/2018 (19/10/2018) é a publicada pela CMED em seu sítio eletrônico (http://portal.anvisa.gov.br/listas-de-precos) em 15/10/2018. O documento informa, em seu preâmbulo:

(...)

Para as aquisições públicas de medicamentos existem em vigor dois tetos máximos de preços: o Preço Fábrica – PF e o Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG.

• Preço Fábrica - PF é o teto de preço pelo qual um laboratório ou distribuidor pode comercializar um medicamento no mercado brasileiro.

• Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG é o resultado da aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços (CAP) sobre o Preço Fábrica – PF [PF (1-CAP)]. O CAP, regulamentado pela Resolução 3, de 2 de março de 2011, é um desconto mínimo obrigatório a ser aplicado sempre que forem realizadas vendas de medicamentos constantes do rol anexo ao Comunicado 6/2013 ou para atender ordem judicial. Conforme o Comunicado 15/2018 o CAP é de 20,16%.*

***São esses os preços máximos que devem ser observados, tanto pelos vendedores, como pelos compradores, nas aquisições de medicamentos destinados ao Sistema Único de Saúde – SUS** (entes da Administração Pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios)*

(...)

*Utiliza-se o PF como referência quando a aquisição dos medicamentos não for determinada por ordem judicial, e os medicamentos não se encontrarem relacionados no rol anexo ao Comunicado nº 6, de 2013, que regulamenta o artigo 4º da Resolução 3, de 2011. Já **o PMVG, é utilizado como referência quando a compra for motivada por ordem judicial, e sempre que a aquisição contemplar medicamentos relacionados no rol anexo ao Comunicado 6, de 2013**.*

***O PMVG DEVERÁ SER, PORTANTO, UTILIZADO COMO REFERÊNCIA, OBRIGATORIAMENTE, PARA TODOS OS PRODUTOS DESTACADOS PELA SIGLA **CAP**.** (grifou-se)*

19. A imunoglobulina humana 5,0 g injetável consta do rol de Produtos sujeitos à aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços (CAP), conforme registrado pelo Anexo do Comunicado CMED 6, de 5 de setembro de 2013, publicado no DOU de 10 de setembro de 2013, Seção 3, pág. 3 (peça 12).

*20. Não por outra razão, a Tabela CMED, atualizada em 15/10/2018, apresenta o medicamento acompanhado pela sigla **CAP**. A informação está registrada na página 372 (peça 8) do documento, onde destacou-se a apresentação de 50 mg/ml, contida em embalagem primária (frasco-*

ampola) de 100ml. Trata-se do objeto adjudicado à Blau Farmacêutica em 19/10/2018.

21. Ocorre que ***o PMVG apresentado pelo documento para o medicamento é de R$ 754,49,*** *razão pela qual, defende-se, não poderia ter havido a* ***adjudicação do objeto à Blau*** *Farmacêutica pelo preço de* ***R$ 869,00****, haja vista existir previsão legal expressa vedando a hipótese ora observada.*

22. Ademais, a homologação do certame licitatório e a assinatura da Ata 108/2018, pelo Ministério da Saúde, apresentam a mesma característica de ilegalidade, pelo que devem ser considerados, caso confirmada a inobservância ao que preconizam as normas de regência, atos nulos, de pleno direito. Assim, qualquer aquisição resultante da Ata 108/2018, por preço acima do PMVG constante da Tabela CMED, deve ser considerada como tendo alto potencial de atentar contra a economicidade, necessariamente observável no âmbito das contratações públicas.

23. Por fim, há que se reiterar os termos do Acórdão 9296/2017-TCU- Primeira Câmara (da relatoria do Ministro Benjamim Zymler), no sentido de que os preços da CMED são referenciais máximos que a Lei permite a um fabricante de medicamento vender o seu produto, ***fato que não dispensa a obrigação de os gestores pesquisarem e observarem os preços praticados pelos órgãos públicos nas contratações oriundas das licitações efetivadas****.*

Histórico de preços do hemoderivado

24. Aqui, cabe mencionar o histórico das contratações do medicamento pelo MS. ***Nos últimos 5 anos*** *(não considerada a Ata 108/2018, para a qual não houve aquisições), a pasta adquiriu o hemoderivado,* ***por pregão****, em quatro ocasiões, com* ***preço e quantitativos médios de R$ 509,91 e 120.240 unidades****, respectivamente. Na última aquisição com a* ***Blau Farmacêutica (em 6/2016)****, para um quantitativo de* ***242.600 unidades*** *do produto, o valor unitário foi de* ***R$ 519,00 (peça 7)****.*

25. Portanto, observa-se que o histórico recente de preços e quantitativos adquiridos destoa sobremaneira do registrado na presente Ata. ***O preço atual encontra-se 70% acima da média nas aquisições por pregão realizadas nos últimos 5 anos****. Se considerados os quantitativos, 120.240 unidades (média das contratações mais recentes) e 322.215 (total da Ata 108/2018), levando-se em conta a economia de escala, o valor proporcional atual apresenta maior disparidade ainda.*

26. Se consideradas as ***dispensas de licitação*** *no período, todas decorrentes de ações judiciais, foram seis eventos, com* ***preço e quantitativos médios de R$ 587,59 e 42 unidades****, respectivamente. Os dados foram extraídos do sistema PEC e constam da peça 7.*

27. ***Assim, até quando comparado ao preço médio histórico por dispensa de licita****ção, em função de decisões judiciais,* ***o preço da Blau para 2018 apresenta excesso, estando quase 48% acima da média****. Destaque-se que* ***o quantitativo médio histórico para as compras por dispensa é de 42 unidades apenas****.*

Da produção da imunoglobulina pela Hemobrás

28. Cabe destacar que a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) produzia o fármaco objeto da Ata de Registro de Preços 108/2018. Todavia, para isso, havia a necessidade de fracionamento do plasma, o qual vinha sendo realizado pelo Laboratoire Français du Fractionnement et des Biotechnologies (LFB). Nesse sentido, caberá questionar ao Ministério da Saúde o motivo pelo qual optou por adquirir o medicamento pronto do setor privado em detrimento de contratar empresa para realizar o fracionamento do plasma estocado na Hemobrás.

Decisão judicial em favor da Blau

29. Em função de o caso se tratar de anomalia pouco observável em aquisições públicas federais no âmbito da saúde, aprofundou-se a análise em busca de eventuais elementos complementares à formação da convicção do auditor.

30. Pesquisa realizada trouxe ao conhecimento desta unidade a existência de decisão judicial em favor da Blau Farmacêutica, proferida em sede de cognição sumária pela Juíza Federal Titular da 6ª Vara, SJ/DF, Ivani Silva da Luz, em 4/10/2018.

31. Em suma, o dispositivo da decisão determina à CMED que analise, ao menos cautelarmente e em 10 dias, o pedido de ajuste de preço do medicamento Imunoglobulina Humana - Reg. San. 1.1637.0044, além de permitir que a Blau pratique provisoriamente o preço de R$ 870,99 para o

Imunoglobulin, apresentação de 5,0 g, até finalizada a análise da parte requerida, e inclusive para os fins do Pregão 60/2018.

32. O valor definido pela magistrada levou em consideração o argumento da Blau no sentido de que a Administração Pública tem aceito o preço de R$ 870,99 para o medicamento Imunoglobulina, conforme transcrição de trecho da sentença (peça 9):

*Considero razoável, como **solução provisória**, a majoração do preço praticável, ainda que não no patamar pleiteado pela parte. Ela alude, na inicial, a que a Administração Pública tem aceito o preço de R$ 870,99 para o medicamento Imunoglobulin®, fazendo prova desse fato a tabela à ID 14480531. Ali, está indicado que se trata de 'frasco ampola', que não é possível precisar se é o mesmo da apresentação 50 MG/ML SOL INJ CX 10 FA VD INC X 10 ML, que a parte requerente, segundo a tabela à ID 14481496, pode comercializar por R$ 754,49 (grifos do original).*

33. Entretanto, não obstante a inegável obrigatoriedade de cumprimento da decisão judicial supramencionada, não há, no âmbito do julgado, imposição ao Ministério da Saúde para que adquira o medicamento da empresa requerente.

*34. De outro giro, **há vedação legal expressa proibindo a contratação**, pelo Governo, de qualquer medicamento com preço acima do PMVG definido pela CMED, bem como há jurisprudência desta Corte no sentido de que os preços da CMED são referenciais **máximos** que a Lei permite a um fabricante de medicamento vender o seu produto, **fato que não dispensa a obrigação de os gestores pesquisarem e observarem os preços praticados pelos órgãos públicos nas contratações oriundas das licitações efetivadas.***

35. In casu, apesar de haver autorização judicial para que a fabricante venda seu produto por preço acima do teto legal, a eventual aquisição, por parte do órgão da saúde, pelo valor arbitrado (R$ 869,00), configuraria ato contra a economicidade.

36. Logo, decisão deste Tribunal que vede tais aquisições, além de não se colocar em desacordo com o referido decisum da Justiça, assegura necessária homenagem à legalidade e à economicidade, prerrogativa assegurada ao TCU pela CF/88.

Do cabimento de medida cautelar

37. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora.

*38. Dada a urgência que o caso requer, fundada no potencial prejuízo aos Cofres Federais, entende-se necessária a **concessão da medida cautelar inaudita altera pars**, prevista no art. 276, do Regimento Interno/TCU, para determinar ao Ministério da Saúde que, até ulterior decisão deste Tribunal, se abstenha de firmar ou executar qualquer contrato que decorra da Ata de Registro de Preços 108/2018.*

39. A medida se justifica pela possibilidade de ineficácia da decisão de mérito, considerando tratar-se de ata já assinada, existindo a possibilidade de contratação imediata, por preço muito acima da média dos últimos cinco anos, bem como acima do teto legal para o medicamento. Nesse sentido, não resta dúvida quanto ao majorado potencial de grave lesão ao Erário e ao interesse público.

40. Ato contínuo, demonstram-se presentes os pressupostos para a concessão de medidas cautelares, quais sejam, o perigo da demora e a fumaça do bom direito. O primeiro, no risco de que, havendo contratação pelo valor consignado na ata, os pagamentos realizados pelo Ministério à Blau Farmacêutica não possam mais ser reavidos, sob o argumento de que os produtos, apesar de contratados com sobrepreço, foram consumidos pelo contratante.

41. O segundo, com base no claro descumprimento da norma de regência pelo MS ao adjudicar objeto a licitante por preço acima do PMVG da Tabela CMED vigente. Também, com base no preço médio histórico das aquisições do hemoderivado nos últimos cinco anos, 70% menor que o valor unitário da ata, para um quantitativo quase três vezes menor.

Da inexistência de perigo da demora inverso

42. O Edital do Pregão SRP 60/2018 consignou, por meio do item 1.2 Estimativas de execução da Ata de Registro de Preços pelo Órgão Gerenciador ***(assinatura do contrato)****, o que segue (peça 10, p. 35-36):*

tem	***Descrição.***	***Unidade de Medida***	***Cronograma estimativo de execução da ARP***	***Quantitativo Total***
	Fármaco – Imunoglobulina	*Frasco-ampola*	***Até 30 dias após a assinatura da ARP***	***80.549***
	Concentração – 5gramas		*Até 120 dias após assinatura da ARP*	*80.550*
	Forma Farmacêutica – pó liófilo ou solução injetável		*Até 210 dias após a assinatura da ARP*	*80.557*
	Via de administração - endovenosa		*Até 300 dias após assinatura da ARP*	*80.559*
	COTA RESERVADA PARA ME/EPP – (ITEM 01)	*Frasco-ampola*	*Até 30 dias após assinatura da ARP*	*107.405*
	Fármaco – Imunoglobulina			
	Concentração – 5gramas			
	Forma Farmacêutica – pó liófilo ou solução injetável			
	Via de administração - endovenosa			
Total				***429.620***

43. Conforme exposto, a lei do certame previu o prazo de até 30 dias para a assinatura do contrato referente à primeira parcela do objeto. Ademais, o instrumento dispôs, por meio do item 6 Entrega e Critérios de Aceitação do Objeto, os prazos para as entregas após a assinatura dos contratos (peça 20, p. 39-40):

6.1. A entrega dos bens ocorrerá no prazo de 120 dias, contados da assinatura do contrato ou documento equivalente, no caso de contratações com parcela única.

6.1.1. No caso de contratações com previsão de entregas parceladas, cada parcela deverá ser entregue nos prazos abaixo indicados:

Item	***Nº da Parcela***	*Quantidade (frasco-ampola)*	*Prazo em dias,* ***contados da data da assinatura do contrato***
1	***1***	***80.549***	***Até 120 dias***
	2	*80.550*	***Até 180 dias***

	3	*80.557*	***Até 240 dias***
	4	*80.559*	***Até 300 dias***
	TOTAL	***322.215***	

Item *COTA RESERVADA PARA ME/EPP – (ITEM 01*	*Nº da Parcela*	*Quantidade (frasco -ampola)*	*Prazo em dias, contados da data da assinatura do contrato.*
2	*1*	*107.405*	*Até 120 dias*
	TOTAL	***107.405***	

44. Logo, o edital permitiu que, a contar da data de assinatura da Ata 108/2018 (5/11/2018), a empresa vencedora do pregão possa levar ***até 150 dias para efetuar a entrega da primeira parcela do objeto****, o que deixa claro inexistir qualquer perigo de que a decisão liminar ora pleiteada possa ocasionar o desabastecimento do medicamento na Rede SUS. Entende-se que o prazo é suficiente para que o MS, caso necessário, considerando haver 7 empresas – além da Blau - conforme lista a seguir (extraída da tabela da CMED), com registro no Brasil da imunoglobulina objeto do pregão, adote medidas para adquirir o medicamento de outro fornecedor.*

LABORATÓRIO	*PRODUTO*	*APRESENTAÇÃO*	*PMVG Sem Impostos*
SHIRE FARMACÊUTICA BRASIL	*ENDOBULIN KIOVIG*	*0,1 G/ML SOL INJ CT 1 FA VD INC X 50 ML*	*R$ 1126,09*
CSL BEHRING	*SANDOGLOBULINA PRIVIGEN*	*0,1 G/ML SOL INJ CT FA VD TRANS X 50 ML*	*982,16*
OCTAPHARMA BRASIL LTDA	*OCTAGAM*	*50 MG/ML SOL INJ CT FA VD INC X 100ML*	*R$ 818,23*
LFB - HEMODERIVADOS E BIOTEC.	*TEGELINE NEWY*	*5 G SOL INJ CT 1 FR VD INC X 100ML*	*R$ 713,53*
BLAU FARMACÊUTICA S.A.	*IMUNOGLOBULIN*	*50 MG/ML SOL INJ CT FA VD INC X 100 ML*	*R$ 754,49*
GRIFOLS BRASIL LTDA	*FLEBOGAMMA*	*5,0 G SOL INJ FA 100 ML*	*R$ 1182,71*
UCB BIOPHARMA LTDA.	*GAMMAPLEX*	*5 G SOL INJ CX FA VD INC X 100 ML*	*R$ 919,37*
BIOTEST FARMACÊUTICA LTDA	*INTRATECT*	*50 MG/ML SOL INJ CT FR VD INC X 100 ML*	*R$ 775,31*

CONCLUSÃO

45. Trata-se de representação desta unidade técnica a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Ministério da Saúde (MS), relacionadas a formação e assinatura de Ata de Registro de Preços (ARP), com a empresa Blau Farmacêutica, com vistas a aquisição do hemoderivado imunoglobulina humana 5,0g injetável.

46. Concluiu-se haver elementos suficientes indicando no sentido de que poderá haver contratação por valor acima do Preço Médio de Venda ao Governo definido pela CMED, contrariando a Lei 10.742/2003 e a Resolução CMED 1, de 9 de março de 2018, publicada no DOU

de 29/03/2018, Seção 1, pág. 08, na qual se fundamenta a Tabela CMED que definiu o PMVG em 15/10/2018 (parágrafos 9-23).

47. Ainda, evidenciou-se que o preço da Blau Farmacêutica encontra-se 70% acima do valor médio de aquisição do medicamento, por meio da modalidade pregão, nos últimos 5 anos, pelo Ministério da Saúde, o que contraria jurisprudência desta Corte no sentido de que os preços da CMED são referenciais máximos que a Lei permite a um fabricante de medicamento vender o seu produto, fato que não dispensa a obrigação de os gestores pesquisarem e observarem os preços praticados pelos órgãos públicos nas contratações oriundas das licitações efetivadas (parágrafos 24-27).

48. Considerou-se relevante, também, a realização de questionamento ao MS sobre a opção de adquirir imunoglobulina pronta, ao invés de contratar serviço de fracionamento para o plasma nacional (parágrafo 28).

49. Entendeu-se que, não obstante a necessidade de cumprimento da decisão exarada pela 6ª Vara Cível da SJ/DF (Processo 1020732-72.2018.4.01.3400), não há, no âmbito do julgado, imposição ao Ministério da Saúde para que adquira o medicamento da empresa requerente. Por outro lado, há vedação legal expressa proibindo a contratação, pelo Governo, de qualquer medicamento com preço acima do PMVG definido pela CMED, bem como há jurisprudência desta Corte no sentido de que os preços da CMED são referenciais máximos que a Lei permite a um fabricante de medicamento vender o seu produto, fato que não dispensa a obrigação de os gestores pesquisarem e observarem os preços praticados pelos órgãos públicos nas contratações oriundas das licitações efetivadas.

50. Assim, decisão do TCU que vede tais aquisições, além de não se colocar em desacordo com o referido decisum da Justiça, assegura necessária homenagem à legalidade e à economicidade, prerrogativa assegurada ao TCU pela CF/88 (parágrafos 29-36).

51. Por fim, observou-se presentes os requisitos necessários à concessão de decisões cautelares, bem como constatou-se ausente o perigo da demora inverso, motivo pelo qual submete-se, a seguir, o pedido de deferimento da medida de exceção necessária ao atendimento do interesse público (parágrafos 37-44).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

i) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, §1º, da Resolução-TCU 259/2014 (parágrafos 2-4);

ii) dada a urgência que o caso requer, considerando-se o risco de ineficácia da decisão de mérito, fundada no iminente potencial prejuízo aos Cofres Federais e, consequentemente, ao interesse público, uma vez presentes o fumus boni iuris e o periculum in mora, bem como ausente o perigo da demora inverso, determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Saúde que, até ulterior decisão deste Tribunal, se abstenha de firmar ou executar qualquer contrato que decorra da Ata de Registro de Preços 108/2018 (parágrafos 37-44);

iii) determinar, nos termos do art. 276, §3º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Ministério da Saúde, para, no prazo de até quinze dias, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada por esta Unidade Técnica, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação da Ata de Registro de Preços 108/2018, especialmente no que se refere a:

a) Adjudicação e homologação do Pregão Eletrônico SRP 60/2018 em favor da Blau Farmacêutica, bem como assinatura da Ata de Registro de Preços 108/2018, por valor acima do PMVG estabelecido pela CMED, em afronta ao disposta na Lei 10.742/2003 (parágrafos 9-23);

b) opção de adquirir imunoglobulina do setor privado, em detrimento de contratar empresa para realizar o fracionamento do plasma estocado na Hemobrás (parágrafo 28).

iv) determinar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Blau

Farmacêutica para, no prazo de quinze dias, querendo, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada por esta Unidade Técnica, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação da Ata de Registro de Preços 108/2018;

v) encaminhar cópia da presente instrução ao Ministério da Saúde e à Blau Farmacêutica, a fim de subsidiar as manifestações a serem requeridas;

vi) restituir os autos à SecexSaúde para que adote as providências a seu cargo".

2. Em sintonia com o parecer da unidade técnica, proferi despacho acostado à peça 16, nos seguintes termos:

"*Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Saúde – SecexSaúde em face de indícios de irregularidade praticados pelo Ministério da Saúde na assinatura da Ata de Registro de Preços 108/2018, em 5/11/2018, pela empresa Blau Farmacêutica S.A., visando à aquisição, pelo período de 12 meses, do medicamento imunoglobulina humana 5,0g injetável.*

2. Tal ata de preços foi licitada por meio do Pregão Eletrônico SRP 60/2018, o qual resultou o valor total registrado de R$ 280.004.835,00, para o quantitativo de 322.215 frascos-ampolas do medicamento, ao preço unitário de R$ 869,00.

3. Na instrução inicial (peça 13), a unidade técnica apontou a ocorrência das seguintes irregularidades, em função das quais propõe, com fulcro no art. 276, ***caput****, do Regimento Interno do TCU, o endereçamento de determinação cautelar ao Ministério da Saúde para que, até ulterior decisão deste Tribunal, abstenha-se de firmar ou executar qualquer contrato em decorrência da Ata de Registro de Preços 108/2018:*

- adjudicação e homologação do Pregão Eletrônico SRP 60/2018 em favor da empresa Blau Farmacêutica S.A., bem como assinatura da Ata de Registro de Preços 108/2018, por valor acima do Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG estabelecido pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, em afronta ao disposto na Lei 10.742/2003;

- opção de aquisição do medicamento imunoglobulina humana 5,0g injetável do setor privado, em detrimento da contratação de empresa para realização do fracionamento do plasma estocado na Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – Hemobrás.

4. Propõe, também, a oitiva das partes envolvidas acerca de tais questões.

5. De início, no que tange à admissibilidade do feito, conheço da representação formulada pela SecexSaúde, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal. No mérito, entendo assistir razão à unidade técnica quanto à concessão da cautelar proposta.

6. De fato, observa-se nos autos a efetivação, pelo Ministério da Saúde, de registro de preços para a aquisição de medicamento destinado ao Sistema Único de Saúde – SUS por valor superior ao teto definido pela CMED, não obstante a existência de vedação legal nesse sentido.

7. No caso, o Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG para o medicamento imunoglobulina humana 5,0g injetável, segundo tabela da CMED atualizada em 15/10/2018 (peça 8), é de R$ 754,49, ao passo que a adjudicação da aquisição desse medicamento junto à empresa Blau Farmacêutica S.A. deu-se pelo preço de R$ 869,00 (peças 5 e 6).

8. Observa-se, também, que, segundo levantamento da SecexSaúde, o preço estabelecido na Ata de Registro de Preços 108/2018 encontra-se 70% acima da média das aquisições por pregão do medicamento realizadas pela Administração Pública nos últimos 5 anos, que foi de R$ 509,91, para um quantitativo quase três vezes menor.

9. Ora, como ressaltou a unidade técnica, amparada em precedentes deste Tribunal, o estabelecimento, pela CMED, de referenciais máximos para a aquisição de medicamentos pela União, estados, municípios e Distrito Federal não dispensa os gestores da obrigação de pesquisarem e observarem os preços praticados em outras contratações públicas, a fim de garantir a compatibilidade dos valores a serem contratados com os referenciais de mercado e, com isso, viabilizar a economicidade da aquisição.

10. Sobre isso, ressalte-se que o relatório final do Pregão Eletrônico SRP 60/2018 (peça 4), de 22/10/2018, indica como preço estimado para a contratação o valor unitário de R$ 901,00.

11. Todavia, extrai-se, desse mesmo relatório, que o Despacho nº 290/2018-DLOG/SE/MS, de 14/6/2018, lavrado com base na Nota Técnica nº 108/2018-DIMEC/CGIES/DLOG/SE/MS, de 30/05/2018, e no Despacho nº 238/2018-CGIES/DLOG/SE/MS, de 11/06/2018, os quais deram início ao processo licitatório em tela, ratificou o preço de referência de R$ 230,80.

12. Segundo constou no citado Despacho nº 238/2018/CGIES/DLOG/SE/MS, a área demandante teria realizado pesquisa de preço 'limitando-se em apresentar os dados consultados no Painel de Preços e informar o valor da última aquisição que se trata do valor previsto no plano de demandas de 2018, sem qualquer análise dos referidos dados. Dessa forma, a DIMEC/CGIES realizou pesquisa complementar em conformidade com a Portaria MS nº 2.710/2011, resultando na Nota Técnica Nº 108/2018-DIMEC/CGIES/DLOG/SE/MS (...), no dia 30 de maio de 2018, a qual sugere como preço de referência o valor do último pregão (49/2017) atualizado pela inflação americana acumulada no período'.

13. Constou, ainda, que a Consultoria Jurídica do Ministério teria se manifestado, em outro processo, acerca da 'utilização desta metodologia, conforme parecer n. 0092/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU (...) o qual questiona a escolha de um índice para a atualização do preço da licitação anterior', entendendo que 'a escolha da inflação americana não reflete o caso concreto, uma vez que não foram aferidas as unidades fabris ou os locais das sedes das possíveis empresa produtoras do insumo em tela, portanto a inflação americana pode não refletir a realidade deste caso'.

14. Constou, por fim, que, em vista disso e após análise dos dados apresentados na supracitada Nota Técnica 108/2018-DIMEC/CGIES/DLOG/SE/MS, teria sido adotada como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação o critério estabelecido no art. 2º, § 2º, da Instrução Normativa nº 5/2014, qual seja, 'utilizar a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados', a qual teria resultado o valor de referência aprovado pelo Despacho nº 290/2018-DLOG/SE/MS, R$ 230,80.

15. Uma vez ratificado esse preço de referência e dado seguimento ao certame, teria sido realizada a primeira intenção de registro de preços, em 26/6/2018, cujo resultado teria sido deserto e no qual teria constado o preço de R$ 870,9930 como valor unitário estimado.

16. Dito isso, não se identifica, no relatório final do Pregão Eletrônico SRP 60/2018 nem nos demais documentos inseridos nos autos, maiores esclarecimentos e/ou justificativas acerca das análises efetivadas para fins de verificação da compatibilidade do valor do objeto licitado com os referenciais de mercado.

17. A discrepância entre o preço de referência efetivamente estabelecido para o certame e o inicialmente definido não permite a conclusão, de antemão, de que no âmbito da Ata de Registro de Preços 108/2018 foram realizadas pesquisas de mercado satisfatórias e suficientes para garantir a economicidade da contratação pretendida.

18. Tem-se, ademais, a possibilidade aventada pela unidade técnica da contratação da produção do medicamento junto à Hemobrás, em detrimento da aquisição do fármaco pronto junto ao setor privado, o que poderia ser uma opção mais vantajosa aos cofres públicos.

19. Dada a necessidade de averiguação da correição das decisões adotadas pelo Ministério da Saúde no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 60/2018 e da Ata de Registro de Preços 108/2018 dele decorrente, o exame das questões acima deve ser aprofundado.

20. Enfim, por todo o exposto, não se pode afirmar, com nível razoável de segurança, que o preço praticado no âmbito da Ata de Registro de Preços nº 108/2018 se encontra aderente à realidade de mercado, existindo, ademais, ilegalidade que representa risco potencial de sobrepreço.

21. Assim, dos exames empreendidos pela unidade técnica, cujos argumentos incorporo a estas razões de decidir, reconheço, em juízo de cognição sumária, que a efetivação de registro de preços pelo Ministério da Saúde para a aquisição do medicamento imunoglobulina humana 5,0g injetável mediante a Ata de Registro de Preços 108/2018, decorrente do Pregão Eletrônico SRP 60/2018,

*apresenta vícios que atentam contra princípios constitucionais e legais que norteiam as licitações e contratações públicas, em particular os da legalidade e economicidade, configurando, assim, o **fumus boni iuris**.*

*22. Outrossim, considerando a iminência de celebração de contrato decorrente da assinatura da Ata de Registro de Preços ora questionada, de forma que poderá se concretizar a eventual aquisição do medicamento pelo Ministério da Saúde por valor acima do teto estabelecido pela CMED e cerca de 70% superior à média das aquisições por pregão do medicamento realizadas pela Administração Pública nos últimos 5 anos, o que ocasionará prejuízo ao erário, reconheço, também, a presença do **periculum in mora**, segundo pressuposto para que seja adotada a medida cautelar suscitada nos autos.*

*23. Ademais, não vislumbro no caso em exame o **periculum in mora** reverso, dado o cronograma estimativo de execução da Ata de Registro de Preços 108/2018, que prevê o prazo de até 120 dias da sua assinatura para a entrega do primeiro lote do medicamento (25% do quantitativo total), não havendo, destarte, risco imediato de desabastecimento.*

24. Por fim, julgo pertinente verificar junto à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa a situação atual do Processo nº 1020732-72.2018.4.01.3400, em trâmite perante a 6ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, especialmente face à medida determinada cautelarmente naqueles autos em 4/10/2018 (peça 9), de análise do pedido de ajuste do preço do medicamento Imunoglobulin® (Imunoglobulina Humana - Reg. San. nº 1.1637.0044) para R$ 945,00, formulado pela empresa Blau Farmacêutica S.A.

25. A propósito, entendo que, como ressaltou a unidade técnica, tal medida cautelar não tem o condão de obstar a decisão ora adotada, dada a inexistência de comando judicial determinando ao Ministério da Saúde a contratação da aludida empresa no âmbito da Ata de Registro de Preços 108/2018.

26. Sendo assim, acolho o encaminhamento proposto pela SecexSaúde e, destarte, decido:

a) com fulcro no art. 45 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério da Saúde, cautelarmente, até que o Tribunal delibere sobre o mérito desta representação, que se abstenha de firmar ou executar qualquer contrato em decorrência da Ata de Registro de Preços 108/2018;

b) determinar, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva do Ministério da Saúde para, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestar-se sobre os fatos apontados nesta representação, especialmente quanto aos abaixo arrolados, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação do Pregão Eletrônico SRP 60/2018 e da Ata de Registro de Preços 108/2018 dele decorrente, bem como dos eventuais contratos celebrados:

b.1) adjudicação e homologação do Pregão Eletrônico SRP 60/2018 em favor da empresa Blau Farmacêutica S.A., bem como assinatura da Ata de Registro de Preços 108/2018, por valor acima do Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG estabelecido pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, em afronta ao disposto na Lei 10.742/2003;

b.2) adjudicação e homologação do Pregão Eletrônico SRP 60/2018 em favor da empresa Blau Farmacêutica S.A., bem como assinatura da Ata de Registro de Preços 108/2018, por valor 70% acima da média das aquisições por pregão da imunoglobulina humana 5,0g injetável realizadas pela Administração Pública nos últimos 5 anos, em afronta ao princípio da economicidade;

b.3) discrepância entre o preço de referência efetivamente estabelecido para o certame (R$ 901,00), consoante o relatório final do Pregão Eletrônico SRP 60/2018, de 22/10/2018, e o inicialmente aprovado pelo Despacho nº 290/2018-DLOG/SE/MS, de 14/6/2018, lavrado com base na Nota Técnica nº 108/2018-DIMEC/CGIES/DLOG/SE/MS, de 30/05/2018, e no Despacho nº 238/2018-CGIES/DLOG/SE/MS, de 11/06/2018 (R$ 230,80), o que não permite a conclusão, de antemão, da realização de pesquisas de mercado satisfatórias e suficientes para garantir a economicidade da contratação pretendida;

b.4) opção de aquisição do medicamento imunoglobulina humana 5,0g injetável do setor privado, em detrimento da contratação de empresa para realização do fracionamento do plasma estocado na Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – Hemobrás;

c) determinar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da empresa Blau Farmacêutica S.A. para, no prazo de 15 (quinze) dias, querendo, manifestar-se sobre os fatos apontados nesta representação, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação do Pregão Eletrônico SRP 60/2018 e da Ata de Registro de Preços 108/2018 dele decorrente, bem como dos eventuais contratos celebrados;

d) determinar à SecexSaúde que promova diligência junto à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa para que informe sobre a situação atual do Processo nº 1020732-72.2018.4.01.3400, em trâmite perante a 6ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, especialmente face à medida determinada cautelarmente naqueles autos em 4/10/2018 (peça 9), de análise do pedido de ajuste do preço do medicamento Imunoglobulin® (Imunoglobulina Humana - Reg. San. nº 1.1637.0044) para R$ 945,00, formulado pela empresa Blau Farmacêutica S.A., apresentando o resultado dos estudos porventura já realizados nesse sentido e demais esclarecimentos e elementos que julgar cabíveis;

e) determinar à SecexSaúde que, após a efetivação das medidas acima consignadas, dê prosseguimento ao feito, com a urgência que o caso requer, pronunciando-se acerca da manutenção da medida cautelar ora concedida e também quanto ao mérito do presente feito, ficando autorizada, desde logo, à realização de outras diligências e inspeções que entender necessárias ao saneamento dos autos".

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Saúde – SecexSaúde em face de indícios de irregularidade praticados pelo Ministério da Saúde na assinatura da Ata de Registro de Preços 108/2018, em 5/11/2018, pela empresa Blau Farmacêutica S.A., visando à aquisição, pelo período de 12 meses, do medicamento imunoglobulina humana 5,0g injetável.

2. Em instrução inicial (peça 13), a Secretaria de Controle Externo da Saúde – SecexSaúde pugnou pelo endereçamento de determinação cautelar ao Ministério da Saúde para que, até ulterior decisão deste Tribunal, abstivesse-se de firmar ou executar qualquer contrato em decorrência da Ata de Registro de Preços 108/2018, até que o TCU se pronunciasse definitivamente sobre as falhas apuradas nos autos.

3. Propôs, também, a oitiva das partes envolvidas.

4. Mediante o despacho exarado em 4/12/2018 (peça 16), acolhi as medidas alvitradas pela SecexSaúde.

Nesta oportunidade, ante as análises e conclusões apresentadas no parecer da unidade técnica e com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, voto por que este Tribunal referende o aludido despacho, o qual fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação.

ACÓRDÃO Nº 2875/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.559/2018-1.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII - Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde (vinculador).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação envolvendo a ocorrência de supostas irregularidades praticados pelo Ministério da Saúde na assinatura da Ata de Registro de Preços 108/2018, em 5/11/2018, pela empresa Blau Farmacêutica S.A., visando à aquisição, pelo período de 12 meses, do medicamento imunoglobulina humana 5,0g injetável,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fulcro no art. 276, **caput**, do RITCU, em:

9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho contido na peça 16 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Saúde.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2875-48/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 012.953/2017-2.
Processo apenso: TC 015.353/2016-8.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Município de Campina Grande-PB.
Responsáveis: Andreza Aparecida Gonzaga da Silva (CPF 051.757.224-92), Eulálio & Guimarães Ltda. – ME (CNPJ 09.536.904/0001-00), Fernando Pimentel Barbosa (CPF 151.084.494-53) Mota & Lima Ltda. – ME (CNPJ 10.725.905/0001-82) e Robson Dutra da Silva (CPF 136.303.344-15).
Representação legal: José de Alencar e Silva Neto (15.902/PB), representando Andreza Aparecida Gonzaga da Silva; Romilton Dutra Diniz (4.583/PB), representando Robson Dutra da Silva; Joelber Cristhian Barbosa Amorim (OAB/PB 13.971), representando Mota & Lima Ltda. e Eulálio & Guimarães Ltda.
Interessado em sustentação oral: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVERSÃO DA REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. IRREGULARIDADES RELACIONADAS AO FORNECIMENTO DE PRODUTOS E SERVIÇOS. CITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. GRAVIDADE DAS INFRAÇÕES

COMETIDAS. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) resultante da conversão de Representação (TC 015.353/2016-8) formulada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), em cumprimento ao Acórdão 2.121/2017-TCU-2ª Câmara (Peça 4), que também autorizou as pertinentes citações dos responsáveis em decorrência de irregularidades relacionadas ao não fornecimento de produtos e serviços por parte das empresas Mota & Lima Ltda. e Eulálio & Guimarães Ltda., descumprindo os contratos feitos com a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) de Campina Grande-PB, não obstante terem recebido os respectivos pagamentos, realizados com recursos públicos federais.

2. No âmbito deste Tribunal, após regular tramitação, a Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex-PB) analisou, no mérito, o feito, cuja instrução, por esclarecedora, reproduzo abaixo como parte deste Relatório (Peças 48 a 50):

"[...] **HISTÓRICO**

2. A representação é oriunda do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB, que recebeu denúncia do Procurador Geral do Município de Campina Grande, Sr. José Fernandes Mariz, após este ter ciência das constatações feitas pela servidora Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, comunicadas ao então Secretário Interino da Semas, Sr. Rubens Nascimento (denúncia anexada – peças 3 e 4).

3. As constatações feitas pela servidora Andreza Aparecida Gonzaga da Silva informam que, nos Contratos 408/2012 e 409/2012 e nas Dispensas 194/2012 e 198/2012, a empresa Mota & Lima Ltda. recebeu os pagamentos, mas não forneceu os respectivos produtos e serviços. O mesmo ocorreu no Contrato 416/2012, firmado com a empresa Eulálio & Guimarães Ltda., que recebeu pagamento sem o fornecimento dos produtos contratados.

4. O Tribunal de Contas do Estado, ao realizar auditoria para apurar a denúncia, corrigiu alguns valores apontados inicialmente pelo denunciante (peça 1, p.12-17), e, em sua análise, detectou que os recursos utilizados para fazer os pagamentos eram todos oriundos de programas do Governo Federal (peça 1, p. 16-17), motivo pelo qual os autos vieram a esta Corte de Contas, após ser proferido o Acórdão AC2 – TC 00515/16 pelo TCE/PB (peça 2, p. 14-17).

5. Em cumprimento ao Acórdão 2.121/2017-TCU-2ª Câmara (peça 4), foram promovidas as citações de:

a) Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, mediante ofício 0672/2017-TCU/Secex-PB, de 19/5/2017 (peça 8), conforme aviso de recebimento de 19/6/2017 (peça 13), que, após pedido de prorrogação de prazo em 3/7/2017 (peça 16), concedida em 6/7/2017 (peça 22), veio apresentar as alegações de defesa em 19/7/2017 (peças 28-29);

b) Fernando Pimentel Barbosa, mediante ofício 0674/2017-TCU/Secex-PB, de 19/5/2017 (peça 10), conforme aviso de recebimento de 23/6/2017 (peça 15), que, após pedido de prorrogação de prazo em 10/7/2017 (peça 23), concedida em 10/7/2017 (peça 24), veio apresentar as alegações de defesa em 6/9/2017 (peça 32);

c) Robson Dutra da Silva, mediante ofício 0676/2017-TCU/Secex-PB, de 19/5/2017 (peça 12), conforme aviso de recebimento de 20/6/2017 (peça 14), que, após pedido de prorrogação de prazo em 3/7/2017 (peça 19), concedida em 6/7/2017 (peça 21), veio apresentar as alegações de defesa em 4/9/2017 (peça 31);

d) Eulálio & Guimarães Ltda., mediante ofício 1845/2017-TCU/Secex-PB, de 4/10/2017 (peça 40), conforme aviso de recebimento de 17/10/2017 (peça 43), após tentativa frustrada mediante ofício 0673/2017-TCU/Secex-PB, de 19/5/2017 (peças 8 e 20), que apresentou as alegações de defesa em 1º/11/2017 (peça 45);

e) Mota & Lima Ltda., mediante ofício 1844/2017-TCU/Secex-PB, de 4/10/2017 (peça 39), conforme aviso de recebimento de 19/10/2017 (peça 41), após tentativas frustradas mediante ofícios 0675/2017-TCU/Secex-PB, de 19/5/2017 (peças 11 e 25-26) e 1843/2017-TCU/Secex-PB, de 4/10/2017 (peças 38 e 42), apresentou as alegações de defesa em 1/11/2017 (peça 44).

EXAME TÉCNICO

6. Registre-se que os fatos geradores tidos como irregulares foram praticados a partir do exercício de 2012, portanto, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva por este Tribunal, que se opera no prazo de dez anos a contar dos fatos geradores tidos como irregulares, em conformidade com o prazo previsto no art. 205 do Código Civil e com a orientação expedida pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

7. As irregularidades levantadas que deram azo às propostas de citações serão analisadas a seguir em conjunto e em confronto com as alegações de defesa apresentadas.

8. **Atos impugnados:** dano ao erário causado por pagamentos indevidos, com recursos repassados ao município de Campina Grande no âmbito de programas federais (PACI, FMC, PETI Bolsa, EAJV, PSB, Jovem, PACI POP RUA, PRO Jovem, PBF), por fornecimento de produtos não entregues e serviços não realizados, contratados com as empresas Mota & Lima Ltda. e Eulálio & Guimarães Ltda.

8.1 **Conduta, nexo causal e culpabilidade:** conforme Matriz de Responsabilização (item 31 da instrução de peça 2).

8.2 **Evidências:** auditoria realizada pelo TCE/PB, certidões emitidas pela Secretaria de Assistência Social, notas fiscais, notas de liquidação, notas de empenho, cheques e transferências bancárias - peças 1, 2, 7 e 9, p. 4-88.

8.3 **Dispositivos violados:** arts. 70, parágrafo único, e 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal/1988; art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964 (aplicável apenas às pessoas físicas responsáveis); art. 876 da Lei 10.406, de 10/1/2002 (aplicável apenas às empresas beneficiárias).

8.4 **Composição do débito:**

Data	Valor original (R$)	Licitação/contrato	Nota Fiscal	Responsáveis (licitação/contrato)
10/10/2012	6.960,00	Dispensa 198/2012	215	Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Mota e Lima Ltda.
12/11/2012	4.150,00	Dispensa 194/2012	229	Robson Dutra da Silva e Mota e Lima Ltda.
06/12/2012	44.865,57	Contrato 408/2012 Pregão 113/2012	143	Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Mota e Lima Ltda., e Andreza Aparecida Gonzaga da Silva
06/12/2012	26.925,42		144	
10/12/2012	4.486,56		145	
31/12/2012	6.729,84		150	
31/12/2012	2.243,27		146	
30/11/2012	103.820,99	Contrato 409/2012 Pregão 115/2012	130	
14/12/2012	9.526,60	Contrato 416/2012 Pregão 118/2012	31	
18/12/2012	32.894,90	Contrato 416/2012 Pregão 118/2012	32	Robson Dutra da Silva, Eulálio e Guimarães Ltda. e Andreza Aparecida Gonzaga da Silva
28/12/2012	19.031,40	Contrato 416/2012 Pregão 118/2012	34	Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Eulálio e Guimarães Ltda., e Andreza Aparecida Gonzaga da Silva
28/12/2012	10.780,10		35	
28/12/2012	27.314,15		36	
14/12/2012	9.450,24		37	

Valor atualizado até 02/2/2018: R$ 412.149,22

Alegações de defesa apresentadas por Andreza Aparecida Gonzaga da Silva (peças 28-29)

9. A responsável, mediante procurador, preliminarmente afirmou desconhecer totalmente quaisquer irregularidades na execução de programas do Governo Federal por parte da Administração Municipal de Campina Grande, e alegou não poder fazer parte da lide, pois não era responsável legal pela execução dos programas federais, recebimento, pagamento e prestação de contas das aquisições feitas pela Secretaria de Assistência Social do Município de Campina Grande, acrescentando que esta execução cabia integralmente ao então Secretário de Assistência Social, Sr. Robson Dutra da Silva, único signatário e responsável direto pelos Programas, e que não havia qualquer delegação de competência para ordenar despesas.

9.1 Em seguida alega não ter certeza de sua assinatura nas notas fiscais 31, 32, 34, 35, 36 e 37, "não atestando o recebimento dos produtos, mas apenas recebendo as cópias das notas da empresa Eulálio & Guimarães, já que quem fazia o recebimento e atestava as notas fiscais era o Diretor Fernando Pimentel". Acresceu que estas notas deveriam estar com o carimbo atestando o recebimento e identificando o Programa Federal.

9.1.1 Com referência às notas fiscais 130, 143, 144 e 145, a responsável reconhece que assinou o atesto nelas, mas também ressalta que deveria constar nelas o carimbo atestando o recebimento e identificando o Programa Federal.

9.1.2 Concluiu, quanto às assinaturas supostamente apostas por ela nas notas fiscais, que há uma diferença nas grafias identificadas pelo TCE/PB, que aponta para uma necessidade de realização de exame grafotécnico para comprovar a veracidade ou não da assinatura da servidora.

9.2 Mais adiante aduz que as assinaturas nas notas fiscais não passaram de atos de subordinação, pois o responsável pelo recebimento de produtos na Secretaria era o Diretor Administrativo e Financeiro, Sr. Fernando Pimentel.

9.2.1 Da mesma forma, argumenta que assinaturas nas certidões de 8/1/2013, no início da gestão municipal, foram também atos de subordinação, pois quem as teria confeccionado foi o Secretário à época, Sr. Rubens Nascimento.

9.2.2 Assim, compreende que agiu em obediência às ordens não manifestamente ilegais de superior hierárquico, excluindo a sua culpabilidade em razão da inexigibilidade de conduta diversa.

9.3 Quanto aos pagamentos questionados entende que as notas fiscais assinadas pela responsável não embasaram os pagamentos efetivados pela Secretaria de Assistência Social, nos seguintes termos:

Todos os empenhos pagos pela SEMAS estão sem o ATESTO DE RECEBIMENTO E SEM UM CARIMBO QUE IDENTIFIQUE O PROGRAMA. Significa dizer que os pagamentos foram realizados sem a observância do RECEBIMENTO DOS PRODUTOS, não podendo o Ex-Gestor Robson Dutra da Silva, **alegar que tais pagamentos se deram em virtude do atesto da Requerente, pois no processo de empenhamento só constam as assinaturas do Secretário e do Diretor Administrativo e Financeiro, esses sim, os verdadeiros responsáveis pelo recebimento dos bens e pagamento das notas fiscais**.

9.4 Por último, ante ausência de dolo, má-fé e prejuízo ao erário, por uma questão também de economia processual, pede para que seja relevada a falha (assinatura recebendo as notas fiscais, mas não atestando o recebimento dos produtos) e arquivado o processo, citando jurisprudência do STF (Súmulas 003, 051 e 142) e deste Tribunal (Acórdãos 1118/1997-TCU-Plenário e 11/1998-TCU-1ª Câmara).

Alegações de defesa apresentadas por Robson Dutra da Silva (peça 31)

10. O responsável, mediante procurador, preliminarmente afirmou desconhecer totalmente quaisquer irregularidades na execução de programas do Governo Federal por parte da Administração Municipal de Campina Grande, e afirmou a inexistência de fraude, malversação ou desvio de dinheiro público, dolo, má-fé e prejuízo ao erário, alegando a existência de apenas possíveis falhas meramente formais.

10.1 Em seguida sugere que a servidora Andreza Aparecida Gonzaga da Silva foi pressionada a assinar certidões com fatos não verdadeiros, preparadas, seguidamente, pelos então Secretários Rubem Nascimento e João Dantas.

10.2 Mais adiante informa que todos "os produtos foram recebidos na SEMAS, sob a presença de vários servidores da Pasta, com atesto dos servidores responsáveis".

10.3 Na argumentação técnica defende a inexistência de qualquer irregularidade na sua conduta, pois teria assinado as notas de liquidação, ordens de pagamento, transferências bancárias e cheques, referentes às notas fiscais questionadas, após licitação pública, empenho, verificação da regularidade fiscal dos fornecedores e atesto do recebimento dos produtos assinados pelos servidores efetivos Andreza Aparecida Gonzaga da Silva e Oscar Júnior, que tinham a incumbência do recebimento dos bens adquiridos pela SEMAS, sob a supervisão do

então Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro Fernando Pimentel Barbosa.

10.4 Reforça que a Prefeitura de Campina Grande quer penalizar o ex-prefeito e seus auxiliares, enumerando a seguinte sequência de acontecimentos que revelaria essa tentativa:

a) em novembro e dezembro de 2012, os servidores Andreza Aparecida Gonzaga da Silva e Oscar Júnior atestaram, como sempre, o recebimento dos bens adquiridos pela Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas);

b) em 8/1/2013, quatro dias após a nova gestão assumir, apenas a servidora citada assinou, sob pressão, certidões certificando o não recebimento dos produtos/serviços constantes das notas fiscais, posteriormente replicadas em 17/9/2013;

c) as certidões ficaram sete meses na Procuradoria Geral do município, tendo somente sido apresentada denúncia formal ao TCE/PB em 6/8/2013;

d) o TCE/PB fez uma inspeção *in loco* em novembro de 2013, quando os atuais mandatários da Pasta poderiam ter dado o destino que bem entendessem aos bens adquiridos;

10.5 A decisão do TCE/PB, exarada no processo, segundo o responsável, não entrou no mérito ou lhe imputou qualquer responsabilidade, somente votou pelo encaminhamento do processo a este Tribunal, pois se tratava da aplicação de recursos federais.

10.6 Segundo o responsável, os bens listados nas notas fiscais questionadas não foram encontrados pela inspeção do TCE/PB, nos órgãos ligados à SEMAS (CREAS, CRAS e Casa da Esperança), porque estavam no depósito da Secretaria, para que o gestor que iria assumir fizesse a distribuição aos órgãos.

10.7 Consolidando sua defesa, o responsável pede que este Tribunal considere que os bens foram devidamente licitados, adquiridos e entregues pelas empresas fornecedoras, conforme notas fiscais devidamente atestadas por servidores efetivos da SEMAS; que os pagamentos seguiram o procedimento legal de empenho, liquidação e pagamento; e que fixe prazos para os atuais gestores apresentassem os produtos adquiridos e recebidos na SEMAS, entre novembro e dezembro de 2012, e que multe Rubem Nascimento e João Dantas por constrangerem e obrigarem a servidora Andreza Aparecida Gonzaga da Silva a assinar certidões previamente preparadas por eles.

10.8 Por último, ante ausência de dolo, má-fé e prejuízo ao erário, por uma questão também de economia processual, pede para que seja relevada a falha e arquivado o processo, citando jurisprudência do STF (Súmulas 003, 051 e 142) e deste Tribunal (Acórdãos 1118/1997-TCU-Plenário e 11/1998-TCU-1ª Câmara).

Alegações de defesa apresentadas por Fernando Pimentel Barbosa (peça 32)

11. O responsável, mediante procurador, preliminarmente, afirmou desconhecer totalmente quaisquer irregularidades na execução de programas do Governo Federal por parte da Administração Municipal de Campina Grande, e afirmou a inexistência de fraude, malversação ou desvio de dinheiro público, dolo, má-fé e prejuízo ao erário, alegando a existência de apenas possíveis falhas meramente formais.

11.1 Em seguida sugere que a servidora Andreza Aparecida Gonzaga da Silva foi pressionada a assinar certidões com fatos não verdadeiros, preparadas, seguidamente, pelos então Secretários Rubem Nascimento e João Dantas.

11.2 Mais adiante informa que todos “os produtos foram recebidos na SEMAS, sob a presença de vários servidores da Pasta, com atesto dos servidores responsáveis”.

11.3 Na argumentação técnica defende a inexistência de qualquer irregularidade na sua conduta, pois teria assinado as ordens de pagamento, transferências bancárias e cheques, referentes às notas fiscais questionadas, após licitação pública, empenho, verificação da regularidade fiscal dos fornecedores e atesto do recebimento dos produtos assinados pelos servidores efetivos Andreza Aparecida Gonzaga da Silva e Oscar Júnior, que tinham a incumbência do recebimento dos bens adquiridos pela SEMAS, sob a supervisão do então Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro Fernando Pimentel Barbosa.

11.4 Reforça que a Prefeitura de Campina Grande quer penalizar o ex-prefeito e seus auxiliares, enumerando a seguinte sequência de acontecimentos que revelaria essa tentativa:

a) em novembro e dezembro de 2012, os servidores Andreza Aparecida Gonzaga da Silva e Oscar Júnior atestaram, como sempre, o recebimento dos bens adquiridos pela Semas;

b) em 8/1/2013, quatro dias após a nova gestão assumir, apenas a servidora citada assinou, sob pressão, certidões certificando o não recebimento dos produtos/serviços constantes das notas fiscais, posteriormente replicadas em 17/9/2013;

c) as certidões ficaram sete meses na Procuradoria Geral do município, tendo somente sido apresentada denúncia formal ao TCE/PB em 6/8/2013;

d) o TCE/PB fez uma inspeção in loco em novembro de 2013, quando os atuais mandatários da Pasta poderiam ter dado o destino que bem entendessem aos bens adquiridos;

11.5 A decisão do TCE/PB, exarada no processo, segundo o responsável, não entrou no mérito ou lhe imputou qualquer responsabilidade, somente votou pelo encaminhamento do processo a este Tribunal, pois se tratava da aplicação de recursos federais.

11.6 Segundo o responsável, os bens listados nas notas fiscais questionadas não foram encontrados pela inspeção do TCE/PB, nos órgãos ligados à SEMAS (CREAS, CRAS e Casa da Esperança), porque estavam no depósito da Secretaria, para que a gestão que iria assumir fizesse a distribuição aos órgãos.

11.7 Consolidando sua defesa, o responsável pede que este Tribunal considere que os bens foram devidamente licitados, adquiridos e entregues pelas empresas fornecedoras, conforme notas fiscais devidamente atestadas por servidores efetivos da SEMAS; que os pagamentos seguiram o procedimento legal de empenho, liquidação e pagamento; e que fixe prazos para os atuais gestores apresentassem os produtos adquiridos e recebidos na SEMAS, entre novembro e dezembro de 2012, e que multe Rubem Nascimento e João Dantas por constrangerem e obrigarem a servidora Andreza Aparecida Gonzaga da Silva a assinar certidões previamente preparadas por eles.

11.8 Por último, ante ausência de dolo, má-fé e prejuízo ao erário, por uma questão também de economia processual, pede para que seja relevada a falha e arquivado o processo, citando jurisprudência do STF (Súmulas 003, 051 e 142) e deste Tribunal (Acórdãos 1118/1997-TCU-Plenário e 11/1998-TCU-1ª Câmara).

Alegações de defesa apresentadas pela empresa Mota & Lima Ltda. (peça 44)

12. Preliminarmente, o procurador da empresa aduz que as dispensas 194/2012 e 198/2012 não exigiam a formalização de contrato, uma vez que os bens adquiridos foram entregues, conforme notas fiscais 215 e 229, acompanhados dos respectivos atestos assinados pela Sra. Andreza Aparecida e pelo Sr. Oscar Júnior.

12.1 Acrescenta que se trataram de compra direta, sem a necessidade de intervenção da comissão de licitação, pois os valores foram inferiores ao valor legal exigido para dispensa, com base apenas em pesquisa de mercado feita pela secretaria.

12.2 Informou, ainda, que, em sede de oitiva junto ao Ministério Público Federal, conforme mídia anexa constante do Inquérito Civil Público 1.24.001.000112/2016-39), a Sra. Andreza confirmou que as assinaturas nas notas fiscais eram suas, o que teria dispensado exame pericial; que a sua função não era receber mercadorias e que fora pressionada a assinar as certidões redigidas pelo então secretário para afirmar apenas que não foi ela quem recebeu os bens, o que revelaria o cunho político da denúncia.

12.3 Ainda sobre as dispensas aduz que a sua fundamentação legal de caráter emergencial foi equivocada, pois elas foram fundamentadas na dispensa por valor inferior ao limite legal, o que não exige a publicação em imprensa oficial.

12.4 Com relação aos pregões 113/2012 e 115/2012 argumenta que foram seguidos todos os moldes da legislação, tendo a empresa vencido e celebrado os contratos 408/2012 e 409/2012, respectivamente, e entregue os bens, conforme notas fiscais atestadas por funcionários da Semas, o que autorizou os pagamentos efetuados.

12.4.1 Alega, na sequência, que a publicação dos extratos dos contratos é obrigação da administração pública e quem gerenciava a destinação dos bens era a Semas, pedindo, ao final, a improcedência da denúncia e o arquivamento do presente processo.

Alegações de defesa apresentadas pela empresa Eulálio & Guimarães Ltda. (peça 45)

13. O procurador do responsável é o mesmo que representou a empresa Mota & Lima Ltda. e estranhamente apresentou peça de defesa idêntica, referindo-se aos fatos e processos licitatórios e de dispensa relacionados àquela empresa e não à empresa Eulálio & Guimarães Ltda., o que em nada acrescenta ao que já foi relatado no item 12 desta instrução.

Análise

14. As informações e alegações apresentadas pela Sra. Andreza Aparecida Gonzaga da Silva de que só reconhece como fidedignas, até que seja feito um exame grafotécnico, as assinaturas apostas nas notas fiscais 31, 32, 34, 35, 36 e 37; de que assinava os atestos apenas recebendo as notas fiscais e como atos de subordinação, mas não recebia e atestava o recebimento dos bens; e de que as assinaturas nas certidões, atestando que os bens não foram entregues, também se trataram de atos de subordinação, convergem para a inidoneidade dos atestos, para fins de comprovação da entrega dos bens, e inidoneidade das certidões, para fins de confirmação de que os bens não foram entregues.

14.1 Aliado à inidoneidade dos atestos e certidões, que não representariam os fatos, há, preliminarmente, como alegado pela Sra. Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, a ausência de carimbo atestando os recebimentos

dos bens e identificando o programa federal financiador respectivo, como exige o art. 30 da IN/STN 1/1997.

14.2 Ademais, reforçando que os bens não foram entregues há a inspeção realizada pelo TCE/PB, relatando que eles não foram encontrados nas entidades para os quais se destinavam.

14.2 Portanto, as defesas apresentadas por Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa e Mota & Lima Ltda., de que os atestos efetuados nas notas fiscais comprovariam a entrega dos bens são insubsistentes e carecem de outro meio de prova para confirmar-se.

15. A alegação apresentada por Robson Dutra da Silva e Fernando Pimentel Barbosa de que os bens não foram encontrados nas entidades destinatárias em virtude de terem sido guardados em depósito da Semas, para que a gestão sucessora viesse a distribuí-los, afigura-se também insubsistente, pois, se assim aconteceu, deveria haver o registro da sua entrada em livro de controle do depósito e/ou de sua incorporação ao patrimônio da Semas mediante inventário. Como não foi apresentado qualquer documento que comprove essa guarda e o inventário anual dos bens patrimoniais, juntado aos autos (peça 13), também não traz em sua lista qualquer dos produtos supostamente adquiridos e comprovados mediante os documentos fiscais citados, não há como acolher a alegação de defesa apresentada.

16. A tese levantada pelo Sr. Robson Dutra da Silva e Fernando Pimentel Barbosa de que as denúncias eram infundadas, pois baseadas em certidões falsas emitidas por servidora que foi pressionada para assiná-las, de forma a concretizar uma perseguição política, não merece guarida, pois, ainda que haja indícios de que a servidora citada possa ter sido pressionada a assinar as certidões, o que também pode ter ocorrido por ocasião dos atestos nas notas fiscais, o fato é que os outros indícios relatados nos dois itens anteriores – falta de carimbo atestando e identificando o programa, a inspeção realizada pelo TCE/PB, ausência de comprovação das entradas dos bens no depósito na Semas e da inclusão deles no inventário anual dos bens patrimoniais, espancam a tese levantada. Somente os documentos comprobatórios da entrada, armazenamento e distribuição dos bens teriam o condão de afastar os débitos correspondentes pela não entrega dos bens pagos.

17. Quanto aos argumentos expendidos pela empresa Mota & Lima Ltda., de que as dispensas 194/2012 e 198/2012 eram fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993, ante o valor envolvido abaixo do limite legal, e não no inciso IV do mesmo artigo, aplicável nos casos de emergência; bem como de que nos contratos 408/2012 e 409/2012, resultantes dos pregões 113/2012 e 115/2012, respectivamente, a publicação dos extratos daqueles no DOU era obrigação da administração, ainda que coerentes, não foram objetos da citação da empresa em apreço, no qual a conduta tipificada foi exclusivamente "receber indevidamente os valores das Notas Fiscais 31, 32, 34, 35, 36 e 37 sem a entrega dos produtos e serviços nelas descritos", conforme ofício 1844/2017-TCU/Secex-PB, de 4/10/2017 (peça 39).

18. Quanto à obediência hierárquica, arguida pela Sra. Andrezza Aparecida Gonzaga da Silva, este Tribunal já tratou da matéria em mais de uma oportunidade, ficando assente que a condição de servidor subordinado, mesmo na hierarquia militar, não o desobriga da estrita obediência ao princípio da legalidade da Administração Pública, não devendo sofrer nenhuma represália o servidor que se recusar a cumprir ordem manifestamente ilegal (Acórdãos 2.441/2007-Plenário, rel. Marcos Vilaça; 488/2010-Plenário, rel. José Múcio Monteiro; 2.511/2012-Plenário, rel. Marcos Bemquerer; 9.392/2015-Plenário, rel. Marcos Bemquerer).

18.1 No caso em apreço, havendo ordem para a servidora atestar o recebimento dos bens, sem que fossem comprovadamente entregues, ela era manifestamente ilegal, não se excluindo, portanto, a sua culpabilidade. Ademais, não ficou comprovada no processo a coação moral irresistível que ela teria sofrido de seus superiores, razões pelas quais ela deve responder solidariamente pelos débitos correspondentes aos atestos irregulares.

18.2 Também não elide a culpabilidade da servidora a sua alegação de que somente atestava o recebimento das notas fiscais, não os produtos, pois onde após sua assinatura nos documentos fiscais está expressamente escrito "Recebemos de Eulálio e Guimarães Ltda. os produtos/serviços constantes da nota fiscal indicada ao lado" ou "Recebemos da empresa Mota & Lima Ltda. os serviços constantes desta nota fiscal de serviços eletrônica", conforme fosse a empresa emitente.

19. Com referência à dúvida que paira sobre a fidedignidade da assinatura supostamente aposta pela Sra. Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, o relatório do TCE já apontava dissonâncias entre as assinaturas da servidora nas notas fiscais 31, 32, 34, 35, 36 e 37, emitidas pela empresa Eulálio & Guimarães Ltda., quando comparadas com as assinaturas nas notas fiscais emitidas pela empresa Mota & Lima Ltda., fazendo o registro sobre a necessidade de exame grafotécnico para se ter uma conclusão.

19.1 Na defesa apresentada pela servidora, ela reconhece como sendo suas as assinaturas apostas nas notas fiscais emitidas pela empresa Mota & Lima Ltda., não subsistindo, portanto, dúvidas quanto a sua responsabilidade solidária.

19.2 Sobre o tema, a instrução exarada no processo TC 015.353/2016-8 (peça 2) assim se posicionou:

8. Sobre o tema, vale dizer ainda que, quando da auditoria realizada pelo TCE/PB, detectou-se que a Nota Fiscal 229 teria sido atestada por servidor desconhecido, por estar ilegível o nome aposto na nota fiscal (peça 5, p. 34), e que, de forma estranha, quando da apresentação de justificativa por parte da empresa Mota e Lima Ltda., foi apresentado um canhoto com o atesto realizado pela Sra. Andreza Aparecida (peça 21). Dessa forma, pode-se estar diante de caso de crime de falsidade documental, o que será analisado com maior acurácia quando da apresentação das alegações de defesa dos responsáveis, com o devido encaminhamento à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, se for o caso.

19.3 Considerando, entretanto, o custo administrativo de se fazer o exame grafotécnico sugerido, aliado à dúvida razoável quando à fidedignidade das assinaturas apostas com supedâneo nos indícios já constantes dos presentes autos, e por consequência tornando duvidosa a própria prática do ato administrativo danoso ao erário, em nome da economia processual, revela-se pertinente afastar a servidora da responsabilidade solidária nos débitos correspondentes às notas fiscais questionadas – 31, 32, 34, 35, 36 e 37, emitidas pela empresa Eulálio e Guimarães Ltda.

19.3.1 Registre-se que o afastamento da responsabilidade solidária da servidora mantém intacta a cobrança do dano ao erário respectivo junto aos seus superiores hierárquicos, que efetuaram o empenho, liquidação e pagamento das despesas correspondentes.

20. Portanto, constatou-se nos Contratos 408/2012 e 409/2012 e nas Dispensas 194/2012 e 198/2012 em análise que a Semas de Campina Grande/PB efetuou pagamentos sem a devida comprovação da execução dos serviços ou da entrega do material, conforme demonstrado na análise anterior e nos documentos respectivos.

20.1 A legislação acerca da execução dos contratos administrativos não autoriza, ainda que com prestação de garantias, pagamento de parcela contratual sem o adimplemento da correspondente obrigação contratual. Pela análise da letra "a" do inciso XIV do art. 40 da Lei 8.666/93, c/c o § 3º desse mesmo artigo, fica evidenciado que a lei distinguiu na execução contratual dois momentos distintos e logicamente ordenados: a data do adimplemento de cada parcela e a data do correspondente pagamento, sendo que esta não deve distar 30 dias daquela.

20.2 Também tratando da matéria, os artigos 61, 62 e 63 da Lei 4.320/1964 determinam que o pagamento da despesa só poderá ser efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação, vedando expressamente a inversão da ordem "adimplemento-pagamento". A Lei 4.320 admite, no entanto, em caso de parcelamento da execução, que o pagamento também seja feito nas correspondentes parcelas, segundo cronograma previsto em edital.

20.3 Dessa forma, antes de se efetuar qualquer pagamento, é necessária a exigência de todos os documentos pertinentes à comprovação do serviço prestado ou da entrega do bem, de modo a evitar pagamentos sem sua regular liquidação.

20.4 Nessa direção é a jurisprudência do Tribunal: Acórdãos 3.524/2010-TCU-2ª Câmara, rel. André de Carvalho; 516/2009-TCU-Plenário, rel. Raimundo Carreiro; 3.079/2009-TCU-1ª Câmara, rel. Augusto Nardes; 4.772/2009-TCU-2ª Câmara, rel. Aroldo Cedraz; 532/2008-TCU-1ª Câmara, rel. Marcos Bemquerer; 1.224/2008-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo; 2.571/2008-TCU-1ª Câmara, rel. Marcos Vinícios Vilaça; 3.624/2008-TCU-1ª Câmara, rel. Augusto Nardes; 2.204/2007-TCU-Plenário, rel. Raimundo Carreiro; e 346/2005-TCU-2ª Câmara, rel. Ubiratan Aguiar.

20.5 Assim, a ocorrência de pagamentos sem a devida comprovação da execução dos serviços ou da entrega do material configura irregularidade grave, por afrontar os dispositivos legais sobre o tema e por expor o Erário ao risco de prejuízo.

20.6 Nesse contexto, conclui-se que a decisão de efetuar os pagamentos não se revestiu das cautelas e análises necessárias para garantir a legalidade e a economicidade do ato, não sendo possível, portanto, acatar os argumentos apresentados.

21. Relativamente à alegada ausência de má-fé ou de locupletamento do gestor, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

21.1 Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

21.2 Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a

boa-fé na conduta do responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do responsável na gestão da coisa pública. Com efeito, também não alcançou ele o intento de comprovar a aplicação dos recursos que lhe foram confiados, restringindo-se a apresentar alegações incapazes de elidir a irregularidade cometida.

21.3 Sobre o assunto, o art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, estabelece que, não restando configurada de forma objetiva a boa-fé dos responsáveis, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas.

21.4 São nesse sentido os Acórdãos 10.995/2015-TCU - 2ª Câmara, rel. Marcos Bemquerer; 7.473/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Benjamin Zymler; 9376/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Vital do Rêgo; 8.928/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Marcos Bemquerer; 1895/2014-TCU – 2ª Câmara, rel. Ana Arraes, entre outros.

22. Desse modo, os documentos constantes do processo não comprovam a entrega parcial dos bens nominados nas notas fiscais correspondentes aos Contratos 408/2012 e 409/2012 e nas Dispensas 194/2012 e 198/2012, conforme tabela a seguir, nem tampouco concluir sobre a correta aplicação dos recursos repassados, devendo as contas em análise serem julgadas irregulares e em débito os responsáveis solidários, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e § 2º da Lei 8.443/1992, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II e III, em razão da ocorrência de dano ao Erário decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Campina Grande/PB.

Data de ocorrência	Valor histórico	Nota Fiscal	Responsáveis
10/10/2012	R$ 6.960,00	215	Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Andreza Aparecida Gonzaga da Silva e Mota & Lima Ltda.
30/11/2012	R$ 103.820,99	130	
06/12/2012	R$ 44.865,57	143	
06/12/2012	R$ 26.925,42	144	
10/12/2012	R$ 4.486,56	145	
31/12/2012	R$ 6.729,84	150	
31/12/2012	R$ 2.243,27	146	
12/11/2012	R$ 4.150,00	229	Robson Dutra da Silva e Mota & Lima Ltda.
18/12/2012	R$ 32.894,90	32	Robson Dutra da Silva e Eulálio & Guimarães Ltda.
14/12/2012	R$ 9.526,60	31	Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa e Eulálio & Guimarães Ltda.
14/12/2012	R$ 9.450,24	37	
28/12/2012	R$ 19.031,40	34	
28/12/2012	R$ 10.780,10	35	
28/12/2012	R$ 27.314,15	36	

CONCLUSÃO

23. Em face da análise promovida nos itens 14 a 22 desta instrução, restou comprovada a não entrega parcial dos bens nominados nas notas fiscais correspondentes aos Contratos 408/2012 e 409/2012 e nas Dispensas 194/2012 e 198/2012, razão pela qual se propõe rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Eulálio & Guimarães Ltda. – ME e Mota & Lima Ltda. –

ME, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas, não logrando afastar os débitos lhes atribuídos.

23.1 Com relação à alegação de defesa apresentada pela Sra. Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, propõe-se acatá-la parcialmente quanto aos débitos correspondentes às notas fiscais 31, 34, 35, 36 e 37, emitidas pela empresa Eulálio & Guimarães Ltda.

24. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992; bem como, caracterizadas as gravidades de suas condutas, pela aplicação aos responsáveis da sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

25. A responsabilização do Sr. Robson Dutra da Silva advém das seguintes condutas: assinar notas de liquidação, ordens de pagamentos, realizar transferências bancárias e/ou assinar cheques para pagamento das Notas Fiscais 215, 229, 143, 144, 145, 150, 146, 130, 31, 32, 34, 35, 36 e 37 sem a respectiva entrega dos produtos e serviços contratados; o que concretizaram os pagamentos indevidos e, por consequência, o dano ao erário, obrigando-se, portanto, à sua reparação.

26. A responsabilização do Sr. Fernando Pimentel Barbosa advém das seguintes condutas: assinar ordens de pagamentos, realizar transferências bancárias e/ou assinar cheques para pagamento das Notas Fiscais 215, 143, 144, 145, 150, 146, 130, 31, 34, 35, 36 e 37 sem a respectiva entrega dos produtos e serviços contratados; o que concretizaram os pagamentos indevidos e, por consequência, o dano ao erário, obrigando-se, portanto, à sua reparação.

27. A responsabilização da Sra. Andreza Aparecida Gonzaga da Silva advém das seguintes condutas: atestar as Notas Fiscais 215, 143, 144, 145, 150, 146 e 130 sem que houvesse a entrega dos produtos e serviços nelas descritos; o que propiciaram os pagamentos indevidos e, por consequência, o dano ao erário, obrigando-se, portanto, à sua reparação.

28. A responsabilização da Mota & Lima Ltda. - ME advém das seguintes condutas: receber indevidamente os valores das Notas Fiscais 215, 229, 143, 144, 145, 150, 146 e 130 sem a entrega dos produtos e serviços nelas descritos; o que ocasionou o dano ao erário correspondente, obrigando-se, portanto, à sua reparação.

29. A responsabilização da Eulálio & Guimarães Ltda. - ME advém das seguintes condutas: receber indevidamente os valores das Notas Fiscais 31, 32, 34, 35, 36 e 37 sem a entrega dos produtos e serviços nelas descritos; o que ocasionou o dano ao erário correspondente, obrigando-se, portanto, à sua reparação.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

30. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial podem-se mencionar os débitos, as multas e as sanções propostas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) **rejeitar as alegações de defesa** apresentadas por Robson Dutra da Silva (136.303.344-15), Fernando Pimentel Barbosa (151.084.494-53), Eulálio & Guimarães Ltda. – ME (09.536.904/0001-00) e Mota & Lima Ltda. – ME (10.725.905/0001-82);

b) **rejeitar parcialmente as alegações de defesa** apresentadas por Andreza Aparecida Gonzaga da Silva (051.757.224-92);

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno:

c.1) **julgar irregulares** as **contas** de Robson Dutra da Silva (136.303.344-15), Fernando Pimentel Barbosa (151.084.494-53), Andreza Aparecida Gonzaga da Silva (051.757.224-92), Eulálio & Guimarães Ltda. – ME (09.536.904/0001-00) e Mota & Lima Ltda. – ME (10.725.905/0001-82);

c.2) **condenar solidariamente** os responsáveis a seguir identificados ao **pagamento** das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, valores eventualmente ressarcidos, em decorrência do dano ao erário causado por pagamentos indevidos, com recursos repassados ao município de Campina Grande no âmbito de programas

federais (PACI, FMC, PETI Bolsa, EAJV, PSB, Jovem, PACI POP RUA, PRO Jovem, PBF), por fornecimento de produtos não entregues e serviços não realizados, contratados com as empresas Mota & Lima Ltda. e Eulálio & Guimarães Ltda.:

Data de ocorrência	Valor histórico	Responsáveis
10/10/2012	R$ 6.960,00	Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Andreza Aparecida Gonzaga da Silva e Mota & Lima Ltda.
30/11/2012	R$ 103.820,99	
06/12/2012	R$ 44.865,57	
06/12/2012	R$ 26.925,42	
10/12/2012	R$ 4.486,56	
31/12/2012	R$ 6.729,84	
31/12/2012	R$ 2.243,27	
12/11/2012	R$ 4.’150,00	Robson Dutra da Silva e Mota & Lima Ltda.
18/12/2012	R$ 32.894,90	Robson Dutra da Silva e Eulálio & Guimarães Ltda.
14/12/2012	R$ 9.526,60	Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa e Eulálio & Guimarães Ltda.
14/12/2012	R$ 9.450,24	
28/12/2012	R$ 19.031,40	
28/12/2012	R$ 10.780,10	
28/12/2012	R$ 27.314,15	

Valor atualizado até 02/2/2018: R$ 426.343,11

d) com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, Eulálio & Guimarães Ltda. – ME e Mota & Lima Ltda. – ME multa individual, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

e) com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento das importâncias devidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal a devida atualização monetária, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

f) com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

g) considerar graves as infrações cometidas por Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa e Andreza Aparecida Gonzaga da Silva;

h) inabilitar Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa e Andreza Aparecida Gonzaga da Silva

para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

i) declarar a inidoneidade das empresas Eulálio & Guimarães Ltda. – ME e Mota & Lima Ltda. – ME para participarem, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

j) dar ciência do inteiro teor desta deliberação à Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB, ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e aos responsáveis;

k) encaminhar cópia do acordão que for adotado ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na Paraíba, nos termos do §3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos. [...]".

3. O Ministério Público junto a este Tribunal, no Parecer de Peça 51, em face do que restou apurado nos autos, manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela Secex-PB, ressalvando, porém, que não cabem, neste feito, nem a declaração de inidoneidade das empresas Eulálio & Guimarães Ltda. - ME e Mota & Lima Ltda. – ME nem o julgamento de contas daquelas empresas contratadas, pelas razões a seguir expostas:

"[...] Sobre a declaração de inidoneidade, observo que, nos termos do artigo 46 da Lei 8.443/1992, essa medida punitiva somente pode ser aplicada caso se verifique "a ocorrência de fraude comprovada à licitação". No caso presente, as irregularidades danosas para as quais concorreram as referidas empresas tiveram lugar não nos processos seletivos que as indicaram para contratação, mas sim nas execuções contratuais, nas quais se constatou que, embora as empresas tenham recebido pagamentos, não forneceram ao município contratante os correspondentes bens e serviços.

Quanto ao julgamento de contas das empresas contratadas, lembro que essa questão está sendo discutida em sede de incidente de uniformização de jurisprudência suscitado no TC-013.967/2012-6. Chamado a opinar sobre aquele incidente, em conformidade com o disposto no § 1º do artigo 91 do Regimento Interno do TCU, externei minhas considerações sobre a matéria mediante a peça 119 daquele processo, lançando, ao fim, as seguintes conclusões:

1ª) somente a delegação legal ou convencional, a determinada pessoa, da gestão de bens, valores ou interesses de outra ou de outras pessoas, faz surgir, para o delegado, a obrigação de prestar contas da administração daquilo que lhe foi confiado, o que equivale a dizer que essa delegação constitui pressuposto *sine qua non* da obrigação de prestar contas;

2ª) exsurge do que dispõe o artigo 70, parágrafo único, da Constituição, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional 19/1998, que as pessoas sobre as quais recai a obrigação de prestar contas são aquelas às quais se delegou a gestão pública, traduzida esta nas seguintes ações: (1ª) utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos; (2ª) utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores pelos quais a União responda; e (3ª) em nome da União, assumir obrigações de natureza pecuniária; isso leva à conclusão de que, se a uma pessoa (física ou jurídica, pública ou privada, como prevê a CF) não for delegada nenhuma dessas ações, simplesmente não nascerá, para essa pessoa, a obrigação de prestar contas;

3ª) se compete ao TCU julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, esse julgamento só será possível nas hipóteses em que houver previsão normativa para a existência dessas contas, isto é, nas hipóteses em que se estabelecer, por norma jurídica, a obrigatoriedade da prestação de contas; o artigo 70, parágrafo único, da CF, serve justamente a identificar quais são as pessoas obrigadas a prestar contas;

4ª) identificados, mediante o artigo 70, parágrafo único, da CF, quais são as pessoas obrigadas a prestar contas, tratou o constituinte, mediante o artigo 71, inciso II, parte final, de apontar, entre aquelas pessoas, as que deverão ter suas contas levadas a julgamento pelo TCU em razão das ocorrências de perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; em outros termos, uma interpretação conjunta daqueles dois dispositivos constitucionais leva à conclusão de que é competência do TCU julgar as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário quando essa pessoa: (1ª hipótese) utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos; (2ª hipótese) utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores pelos quais a União responda; ou (3ª hipótese) em nome da União, assumir obrigações de natureza pecuniária;

5ª) o particular contratado pela Administração Pública para, em troca de contraprestação financeira, simplesmente lhe fornecer produtos, prestar serviços ou executar obras, não atua incumbido da gestão pública, traduzida nas ações previstas no artigo 70, parágrafo único, da CF, pelo que não recai sobre ele a obrigação de prestar contas pelas quantias que tenha recebido da Administração em pagamento pelo fornecimento de bens, pela prestação de serviços ou pela execução de obras;

6º) para a responsabilização do particular contratado pela Administração Pública que tenha dado causa a dano ao erário, deverão ser consideradas duas hipóteses: (1ª) se o dano ao erário foi causado pela atuação concorrente do particular contratado com quem tenha atuado no caso incumbido da gestão pública, então, em sede de tomada de contas especial, o particular deve responder pelo dano em solidariedade com quem atuou incumbido da gestão pública, conforme prevê o artigo 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992, ser apenado com multa, consoante o que dispõem o artigo 19, caput, e 57, da mesma lei, e, se for o caso, ser declarado temporariamente inidôneo para participar de licitação promovida pela Administração Pública, conforme o disposto no artigo 46 da mesma lei; (2ª) se o dano ao erário foi causado exclusivamente pela atuação do particular contratado, então este deve responder individualmente pelo dano; no entanto, configurada essa hipótese, a tomada de contas especial, instituto que serve exclusivamente à avaliação da gestão pública ante a ocorrência de um dano, não é o instrumento adequado para que se busque a recomposição do erário, cabendo à Administração Pública, nessa hipótese, promover as medidas administrativas ou judiciais cabíveis visando ao ressarcimento do prejuízo sofrido.

No caso ora em exame, evidenciou-se que as empresas Eulálio & Guimarães Ltda. - ME e Mota & Lima Ltda. - ME concorreram para o dano apontado nesta TCE. No entanto, essas empresas não atuaram como pessoas às quais a Administração tenha confiado a gestão pública, uma vez que aquelas empresas funcionaram, no caso, tão somente como pessoas contratadas para fornecer bens e serviços à Administração em troca de determinada contraprestação financeira. Daí que não recai sobre aquelas empresas a obrigação de prestar contas. E se não cabe falar em contas daquelas empresas, não poderia mesmo haver julgamento, pelo TCU, dessas inexistentes contas. O julgamento de que trata o citado artigo 71, inciso II, parte final, da Constituição, só se faz possível sobre contas que existam, ou seja, sobre contas de pessoas que, incumbidas da gestão pública – e justamente por isso obrigadas a prestar contas –, derem causa a dano ao erário. A interpretação do que dispõe o artigo 71, inciso II, parte final, da CF, no sentido de que cabe julgamento de contas de todo e qualquer que dê causa a dano ao erário revela-se, pois, simplista e equivocada, uma vez que não se pode julgar aquilo que não existe.

Todavia, a despeito de as empresas Eulálio & Guimarães Ltda. - ME e Mota & Lima Ltda. - ME não terem contas a serem julgadas no caso presente, devem elas responder pelo dano apurado no feito, em solidariedade com aqueles que realmente funcionaram, no caso, como gestores públicos – o Sr. Robson Dutra da Silva, o Sr. Fernando Pimentel Barbosa e a Sra. Andreza Aparecida Gonzaga da Silva –, conforme estabelecido no artigo 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992, e ser penalizados com multas, consoante o disposto nos artigos 19, *caput,* e 57, da mesma lei.

Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU endossa a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PB às páginas 11-13 da peça 48, ressalvando, porém, que devem ser suprimidos, daquela proposição, a declaração de inidoneidade das empresas Eulálio & Guimarães Ltda. - ME e Mota & Lima Ltda. - ME e o julgamento de contas daquelas empresas, mantendo-se, no entanto, suas condenações em débito e suas penalizações mediante aplicação de multas SP. [...]".

É o Relatório

VOTO

Aprecia-se nesta oportunidade Tomada de Contas Especial (TCE) resultante da conversão de Representação (TC 015.353/2016-8) formulada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), em cumprimento ao Acórdão 2.121/2017-TCU-2ª Câmara (Peça 4), que também autorizou as pertinentes citações dos responsáveis em decorrência de irregularidades relacionadas ao não fornecimento de produtos e serviços por parte das empresas Mota & Lima Ltda. e Eulálio & Guimarães Ltda., descumprindo os contratos feitos com a Secretaria Municipal de Assistência Social

(Semas) de Campina Grande-PB, não obstante terem recebido os respectivos pagamentos, realizados com recursos públicos federais.

2. No âmbito do referido Acórdão 2.121/2017-TCU-2ª Câmara, foram determinadas as citações de:

a) Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, mediante ofício 0672/2017-TCU/Secex-PB, de 19/5/2017 (Peça 8), conforme aviso de recebimento de 19/6/2017 (Peça 13), que, após pedido de prorrogação de prazo em 3/7/2017 (Peça 16), concedida em 6/7/2017 (Peça 22), apresentou as alegações de defesa em 19/7/2017 (Peças 28 e 29);

b) Fernando Pimentel Barbosa, mediante ofício 0674/2017-TCU/Secex-PB, de 19/5/2017 (Peça 10), conforme aviso de recebimento de 23/6/2017 (Peça 15), que, após pedido de prorrogação de prazo em 10/7/2017 (Peça 23), concedida em 10/7/2017 (Peça 24), veio apresentar as alegações de defesa em 6/9/2017 (Peça 32);

c) Robson Dutra da Silva, mediante ofício 0676/2017-TCU/Secex-PB, de 19/5/2017 (Peça 12), conforme aviso de recebimento de 20/6/2017 (peça 14), que, após pedido de prorrogação de prazo em 3/7/2017 (Peça 19), concedida em 6/7/2017 (Peça 21), veio apresentar as alegações de defesa em 4/9/2017 (Peça 31);

d) Eulálio & Guimarães Ltda., mediante ofício 1845/2017-TCU/Secex-PB, de 4/10/2017 (Peça 40), conforme aviso de recebimento de 17/10/2017 (Peça 43), após tentativa frustrada mediante ofício 0673/2017-TCU/Secex-PB, de 19/5/2017 (Peças 8 e 20), que apresentou as alegações de defesa em 1º/11/2017 (Peça 45);

e) Mota & Lima Ltda., mediante ofício 1844/2017-TCU/Secex-PB, de 4/10/2017 (Peça 39), conforme aviso de recebimento de 19/10/2017 (Peça 41), após tentativas frustradas mediante ofícios 0675/2017-TCU/Secex-PB, de 19/5/2017 (Peças 11, 25 e 26) e 1843/2017-TCU/Secex-PB, de 4/10/2017 (Peças 38 e 42), apresentou as alegações de defesa em 1/11/2017 (Peça 44).

3. A Secex-PB analisou as alegações de defesa apresentadas nos itens 14 a 22 desta instrução transcrita no Relatório precedente e concluiu que restou comprovada apenas a entrega parcial dos bens nominados nas notas fiscais correspondentes aos Contratos 408/2012 e 409/2012 e nas Dispensas 194/2012 e 198/2012, razão pela qual propõe rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Eulálio & Guimarães Ltda. – ME e Mota & Lima Ltda. – ME, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas, não logrando afastar os débitos que lhes foram atribuídos.

4. Com relação à alegação de defesa apresentada pela Sra. Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, a unidade técnica propõe acatá-la parcialmente quanto aos débitos correspondentes às notas fiscais 31, 34, 35, 36 e 37, emitidas pela empresa Eulálio & Guimarães Ltda. Entretanto, afirma inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, defende que suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992; bem como, caracterizadas as gravidades de suas condutas, pela aplicação a essa responsável da sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

5. Quanto ao Sr. Robson Dutra da Silva afirma que este não conseguiu afastar as irregularidades consistentes na assinatura das notas de liquidação, das ordens de pagamentos, bem como de ter realizado transferências bancárias e/ou assinado cheques para pagamento das Notas Fiscais 215, 229, 143, 144, 145, 150, 146, 130, 31, 32, 34, 35, 36 e 37 sem a respectiva entrega dos produtos e serviços contratados, o que concretizou os pagamentos indevidos e, por consequência, o dano ao Erário.

6. Já o Sr. Fernando Pimentel Barbosa, segundo a unidade técnica, este não logrou afastar as irregularidades consistentes na assinatura de ordens de pagamentos, na realização de transferências bancárias e/ou assinatura de cheques para pagamento das Notas Fiscais 215, 143, 144, 145, 150, 146, 130, 31, 34, 35, 36 e 37 sem a respectiva entrega dos produtos e serviços contratados, o que concretizou os pagamentos indevidos e, por consequência, o dano ao Erário.

7. A empresa da Mota & Lima Ltda. – ME, segundo a Secex-PB, também não logrou justificar o recebimento dos valores das Notas Fiscais 215, 229, 143, 144, 145, 150, 146 e 130 sem a entrega dos produtos e serviços nelas descritos, contribuindo para o dano ao Erário verificado no processo.

8. Da mesma forma a empresa a Eulálio & Guimarães Ltda. – ME não apresentou justificativas hábeis a afastar as irregularidades referentes ao recebimento de valores referentes às Notas Fiscais 31, 32, 34, 35, 36 e 37 sem a entrega dos produtos e serviços nelas descritos, o que ocasionou o dano ao Erário correspondente.

9. Em razão da análise realizada a Secex-PB propõe ao Tribunal, em essência: julgar irregulares as contas do Sr. Robson Dutra da Silva, do Sr. Fernando Pimentel Barbosa e da Sra. Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, respectivamente, titular, diretor administrativo e financeiro e servidora efetiva da Secretaria de Assistência Social do Município de Campina Grande-PB à época dos fatos, e das empresas Eulálio & Guimarães Ltda. - ME e Mota & Lima Ltda. – ME, contratadas pelo município para fornecimento de bens e serviços; condenar em débito os referidos responsáveis, consoante vários arranjos de valores e vínculos de solidariedade; aplicar aos referidos responsáveis multas individualizadas; inabilitar temporariamente o Sr. Robson Dutra da Silva, o Sr. Fernando Pimentel Barbosa e a Sra. Andreza Aparecida Gonzaga da Silva para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública; e declarar a inidoneidade temporária das empresas Eulálio & Guimarães Ltda. - ME e Mota & Lima Ltda. - ME para participarem de licitação na Administração Pública Federal (páginas 11-13 da Peça 48, com anuência dos dirigentes da unidade técnica às Peças 49 e 50).

10. O Ministério Público junto a este Tribunal, no Parecer de Peça 51, em face do que restou apurado nos autos, manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela Secex-PB, ressalvando, porém, que não cabem, neste feito, nem a declaração de inidoneidade das empresas Eulálio & Guimarães Ltda. - ME e Mota & Lima Ltda. - ME nem o julgamento de contas daquelas empresas contratadas, pelas razões expostas no seu parecer e que comento a seguir.

11. Corroboro as análises empreendidas pela unidade instrutora, com as ressalvas apontadas pelo MP/TCU, as quais incorporo às minhas razões de decidir neste processo, à exceção do entendimento quanto à impossibilidade de julgamento das contas das empresas contratadas, sem prejuízo das considerações a seguir aduzidas.

12. O dano ao Erário apurado nesta TCE foi causado por pagamentos indevidos, com recursos repassados ao município de Campina Grande no âmbito de programas federais (PACI, FMC, PETI Bolsa, EAJV, PSB, Jovem, PACI POP RUA, PRO Jovem, PBF), por fornecimento de produtos não entregues e serviços não realizados, contratados com as empresas Mota & Lima Ltda. e Eulálio & Guimarães Ltda.

13. Destaco da instrução da Secex-PB, em relação às alegações de defesa apresentadas por Andreza Aparecida Gonzaga da Silva (Peças 28 e 29), duas questões. A primeira, diz respeito à alegação de obediência hierárquica. Embora reconhecendo que servidores, principalmente os comissionados, muitas vezes se veem pressionados a seguirem ordens superiores, não há como aceitar que estes estejam desobrigados da estrita obediência ao princípio da legalidade da Administração Pública. Por outro lado, no caso em apreço, observa-se que houve ordem para a servidora atestar o recebimento dos bens, sem que fossem comprovadamente entregues. Era uma ordem manifestamente ilegal, não deveria ter sido obedecida. Não há comprovação de que tenha sido submetida à coação moral irresistível, o que seria uma excludente de ilicitude.

14. A segunda questão diz respeito à dúvida que paira sobre a fidedignidade da assinatura supostamente aposta pela Sra. Andreza Aparecida Gonzaga da Silva. O relatório do TCE já apontava dissonâncias entre as assinaturas da servidora nas notas fiscais 31, 32, 34, 35, 36 e 37, emitidas pela empresa Eulálio & Guimarães Ltda., quando comparadas com as assinaturas nas notas fiscais emitidas pela empresa Mota & Lima Ltda., fazendo o registro sobre a necessidade de exame grafotécnico para se ter uma conclusão. Na defesa apresentada pela servidora, esta reconhece como sendo suas as assinaturas apostas nas notas fiscais emitidas pela empresa Mota & Lima Ltda., não subsistindo, portanto, dúvidas quanto à sua responsabilidade solidária. Mesmo diante dessa controvérsia, acompanho o entendimento da Secex-PB de que não se justifica a preliminar, em razão do custo administrativo de se fazer o exame grafotécnico.

15. Assim, com supedâneo nos indícios já constantes nos autos, e em nome da economia processual, entendo adequado afastar a servidora da responsabilidade solidária nos débitos correspondentes às notas fiscais questionadas – 31, 32, 34, 35, 36 e 37, emitidas pela empresa Eulálio e Guimarães Ltda. Entretanto, o afastamento da responsabilidade solidária da servidora em relação a esses débitos, não afasta a responsabilidade dos gestores que efetuaram o empenho, a liquidação e o pagamento das despesas correspondentes.

16. Concordo que a alegação apresentada pelos Srs. Robson Dutra da Silva e Fernando Pimentel Barbosa de que os bens não foram encontrados nas entidades destinatárias em virtude de terem sido guardados em depósito da Semas, para que a gestão sucessora viesse a distribuí-los, afigura-se também insubsistente, fato corroborado pela ausência de registro da entrada dos itens em livro de controle do depósito e/ou de suas incorporações ao patrimônio da Semas mediante inventário. Além disso, conforme consta dos autos, não foi apresentado qualquer documento que comprove essa guarda e o inventário anual dos bens patrimoniais, juntado ao processo (Peça 13), também não traz em sua lista qualquer dos produtos supostamente adquiridos.

17. Também não tem como ser acolhida a tese levantada pelo Sr. Robson Dutra da Silva e Fernando Pimentel Barbosa de que as denúncias eram infundadas, pois baseadas em certidões falsas

emitidas por servidora que foi pressionada para assiná-las, de forma a concretizar uma perseguição política. Não foi apresentada qualquer comprovação de que tal situação tenha ocorrido e os indícios relatados nos autos são suficientes para permitir firmar convicção de que as irregularidades ocorreram e causaram dano ao Erário.

18. No que tange à participação das empresas Mota & Lima Ltda. (Peça 44) e Eulálio & Guimarães Ltda. (Peça 45), como visto nos autos, estas não lograram comprovar que entregaram os bens e os serviços nominados nas notas fiscais correspondentes aos Contratos 408/2012 e 409/2012 e nas Dispensas 194/2012 e 198/2012, recebendo indevidamente os valores correspondentes o que ocasionou o dano ao Erário correspondente, obrigando à sua reparação, em solidariedade com os gestores envolvidos, nos termos do art. 16, § 2º, alínea d, da Lei 8.443/1992, devendo ser apenadas, com multas, consoante o disposto nos artigos 19, **caput**, e 57, da mesma lei.

19. No que tange à declaração de inidoneidade das empresas, manifesto a minha concordância com o MP/TCU de que, nos termos do artigo 46 da Lei 8.443/1992, essa medida punitiva somente pode ser aplicada caso se verifique "a ocorrência de fraude comprovada à licitação". No caso presente, as irregularidades danosas para as quais concorreram as referidas empresas tiveram lugar não nos processos seletivos que as indicaram para contratação, mas, sim, nas execuções contratuais, nas quais se constatou que, embora as empresas tenham recebido pagamentos, não forneceram ao município contratante os correspondentes bens e serviços.

20. Discordo, entretanto, do entendimento quanto à impossibilidade de julgamento de contas das empresas contratadas. Embora essa questão esteja sendo discutida em sede de incidente de uniformização de jurisprudência suscitado no TC-013.967/2012-6, prevalece nesta Corte de Contas o entendimento de que, na hipótese de dano ao Erário de responsabilidade de agente público e de empresa contratada, ambos devem ter as contas julgadas irregulares e ser condenados solidariamente ao ressarcimento do prejuízo causado (arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992).

21. Ante os fundamentos acima, depreendo presentes todos os elementos necessários para o julgamento das contas de Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Andreza Aparecida Gonzaga da Silva e das empresas Mota & Lima Ltda. e Eulálio & Guimarães Ltda., com fundamento nas alíneas **b** e **c** do art. 16, inciso III, da Lei 8.443/92, imputando-lhes, solidariamente o débito apurado nos autos.

22. Considero, ainda, apropriada a aplicação da multa prevista nos art. 57 da Lei 8.443/1992, ao responsáveis, cujo valor fixo em R$ 43.000,00, para o Sr. Robson Dutra da Silva; R$ 40.000,00, para o Sr. Fernando Pimentel Barbosa; R$ 25.000,00, para a Sra. Andreza Aparecida Gonzaga da Silva; R$ 30.000,00 para a empresa Mota & Lima Ltda. e R$ 20.000,00, para a empresa Eulálio & Guimarães Ltda.

23. Entendo adequado autorizar antecipadamente, caso venha a ser solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais sucessivas, a primeira a vencer em 15 (quinze) dias após a notificação e as demais a cada 30 (trinta) dias, com a incidência dos devidos encargos legais sobre cada uma delas e com o alerta de que a falta de comprovação de recolhimento de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor.

24. Ante a gravidade das infrações cometidas por pelos Srs. Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa e Sra. Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, acolho a proposta de aplicação a estes responsáveis da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992; cujo período fixo em 5 (cinco) anos.

25. Por fim, deve ser encaminhada cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando que o conteúdo da decisão do TCU pode ser consultado no endereço <www.tcu.gov.br/acordaos>.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação desta Segunda Câmara.

ACÓRDÃO Nº 2876/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.953/2017-2.
1.1. Apenso: TC 015.353/2016-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (CNPJ 05.526.783/0001-65).
3.2. Responsáveis: Andreza Aparecida Gonzaga da Silva (CPF 051.757.224-92), Eulalio & Guimaraes Ltda. - ME (CNPJ 09.536.904/0001-00), Fernando Pimentel Barbosa (CPF 151.084.494-53), Mota & Lima Ltda. - ME (CNPJ 10.725.905/0001-82) e Robson Dutra da Silva (CPF 136.303.344-15).
4. Entidade: Município de Campina Grande - PB.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex-PB).
8. Representação legal:
8.1. Joelber Cristhian Barbosa Amorim (13971/OAB-PB), representando Wagner Mota Eulalio Lima e Rossana Mota Eulalio Lima;
8.2. Jose de Alencar e Silva Neto (15.902/OAB-PB), representando Andreza Aparecida Gonzaga da Silva;
8.3. Romilton Dutra Diniz (4.583/OAB-PB), representando Robson Dutra da Silva.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial (TCE) resultante da conversão de Representação (TC 015.353/2016-8) formulada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), em cumprimento ao Acórdão 2.121/2017-TCU-2ª Câmara (Peça 4), que também autorizou as pertinentes citações dos responsáveis em decorrência de irregularidades relacionadas ao não fornecimento de produtos e serviços por parte das empresas Mota & Lima Ltda. e Eulálio & Guimarães Ltda., descumprindo os contratos feitos com a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) de Campina Grande-PB, não obstante terem recebido os respectivos pagamentos, realizados com recursos públicos federais;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas b e c; 19, **caput**; 23, inciso III; e 57 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, em:
9.1. julgar irregulares as contas de Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, Eulálio & Guimarães Ltda. – ME e Mota & Lima Ltda. – ME (10.725.905/0001-82) e condená-los solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, valores eventualmente ressarcidos, em decorrência do dano ao Erário causado por pagamentos indevidos, com recursos repassados ao município de Campina Grande, no âmbito de programas federais (PACI, FMC, PETI Bolsa, EAJV, PSB, Jovem, PACI POP RUA, PRO Jovem, PBF), por fornecimento de produtos não entregues e serviços não realizados, contratados com as empresas Mota & Lima Ltda. e Eulálio & Guimarães Ltda.:

9.1.1. débito solidário de Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Andreza Aparecida Gonzaga da Silva e Mota & Lima Ltda.:

Valor histórico (R$)	Data de ocorrência
6.960,00	10/10/2012
103.820,99	30/11/2012
44.865,57	06/12/2012
26.925,42	06/12/2012
4.486,56	10/12/2012
6.729,84	31/12/2012
2.243,27	31/12/2012

9.1.2. débito solidário de Robson Dutra da Silva e Mota & Lima Ltda.:

Valor histórico (R$)	Data de ocorrência
R$ 4.150,00	12/11/2012

9.1.3. débito solidário de Robson Dutra da Silva e Eulálio & Guimarães Ltda.:

Valor histórico (R$)	Data de ocorrência
R$ 32.894,90	18/12/2012

9.1.4. débito solidário de Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa e Eulálio & Guimarães Ltda.:

Valor histórico (R$)	Data de ocorrência
R$ 9.526,60	14/12/2012
R$ 9.450,24	14/12/2012
R$ 19.031,40	28/12/2012
R$ 10.780,10	28/12/2012
R$ 27.314,15	28/12/2012

9.2. aplicar, individualmente, aos responsáveis Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa, Andreza Aparecida Gonzaga da Silva, Eulálio & Guimarães Ltda. – ME e Mota & Lima Ltda. – ME as multas respectivas, conforme tabela a seguir, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;

Responsável	Valor (R$)
Robson Dutra da Silva	43.000,00
Fernando Pimentel Barbosa	40.000,00
Andreza Aparecida Gonzaga da Silva	25.000,00
Eulálio & Guimarães Ltda. – ME	30.000,00
Mota & Lima Ltda. – ME	20.000,00

9.3. autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes do presente Acórdão, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.4.com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. considerar graves as infrações cometidas por Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa e Andreza Aparecida Gonzaga da Silva;

9.6. inabilitar Robson Dutra da Silva, Fernando Pimentel Barbosa e Andreza Aparecida Gonzaga da Silva para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.7. dar ciência do inteiro teor desta deliberação à Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB, ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e aos responsáveis;

9.8. encaminhar cópia do presente Acordão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço <www.tcu.gov.br/acordaos>.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2876-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO I – CLASSE V – 2ª Câmara

TC 020.405/2017-0 [Apenso: TC 019.613/2017-2]

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Governo do Estado de Alagoas; Universidade Federal de Alagoas; Municípios do Estado de Alagoas (103 Municípios);

Interessado: Tribunal de Contas da União

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE RISCOS DE FRAUDES. INTEGRAÇÃO COM ÓRGÃOS DO FÓRUM DE COMBATE À CORRUPÇÃO DE ALAGOAS (FOCCO/AL). EXECUÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS DA FUNÇÃO SAÚDE. ESTADO DE ALAGOAS. TIPOLOGIAS DE FRAUDE. TESTES EM AMOSTRA DE OBJETOS DE CONTROLE DE ALTO RISCO SELECIONADOS. CONSOLIDAÇÃO. PROCESSOS DE

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL JÁ AUTUADOS COM USO DAS TIPOLOGIAS DESENVOLVIDAS. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório parte da instrução de peça 7, da Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (Secex-AL), a qual contou com a anuência de seu corpo diretivo, por meio das peças 8 e 9:

"**I. Apresentação**

1. Trata o presente processo de acompanhamento realizado pela Secex/AL nos anos de 2017 e 2018, com o objetivo de desenvolver uma metodologia de avaliação de risco de fraude/irregularidade nas transações financeiras e comerciais envolvendo aquisições públicas na área de saúde por prefeituras municipais e órgãos/entidades do Estado de Alagoas.

2. A presente fiscalização está relacionada à linha de ação "Auditar objetos de controle selecionados com base no poder de compra, no poder de regulação, bem como a riscos já identificados em ações anteriores ou em andamento, de modo a selecionar contratações de bens e serviços com maior impacto na sociedade e/ou com maior suscetibilidade a desvios" da Diretriz I do Plano de Controle Externo do TCU (2017/2019): "Combate à Fraude e Corrupção". Se relaciona ainda com o objetivo estratégico do Tribunal de "Intensificar a atuação com base em análise de risco".

3. Um dos pressupostos que fundamentou a execução deste projeto foi que o modo de agir (denominado também de *modus operandi*) em relação às fraudes praticadas em aquisições públicas no estado de Alagoas, nos últimos anos, tem sido uma combinação, com relativa variação, dos seguintes fatores: frustração de licitações + utilização de empresas fictícias + sócios "laranjas" + simulação de operações comerciais + uso de documentos falsos/fraudados = Desvio de Recursos Públicos + Enriquecimento Ilícito (peça 14, p. 6, TC 019.613/2017-2 e Situação-problema Código 5815 do Sistema Conhecer).

4. Diante disso, e considerando a situação-problema "baixa capacidade de detecção de fraudes e irregularidades em aquisições públicas pelos órgãos de controle", somada à observação de que a perpetuação do quadro apresentado, no rol de situação-problemas a serem abordadas pela Segecex, impõe a necessidade de que os órgãos de controle e fiscalização da administração pública inovem em seus processos de trabalho relacionados ao enfrentamento das fraudes e outras irregularidades praticadas nas aquisições públicas, especificamente com a adoção de ações de detecção mais sistêmicas e de forma continuada, gerando maior expectativa de controle nos agentes públicos e privados, para reduzir essas ocorrências.

5. O trabalho teve como premissa a utilização intensiva das informações disponíveis em base de dados acessíveis ao Tribunal e o uso de análises automatizadas de tipologias de fraudes. E foi desenvolvido de forma colaborativa com órgãos parceiros do Fórum de Combate à Corrupção em Alagoas (FOCCO/AL), mediante a criação de Grupo de Trabalho específico (peça 14, p. 3-4, TC 019.613/2017-2) intitulado Projeto "C" – Avaliação Integrada de riscos de fraude e outras irregularidades.

6. Para validação dos resultados apresentados pelo modelo como de alto risco, após a identificação e tratamento das discrepâncias e padrões anômalos, foram realizados exames *in loco* de uma amostra das transações selecionadas pela ferramenta, por meio de fiscalizações em cinco municípios alagoanos (TC 028.262/2017-4, TC 030.682/2017-7, TC 031.802/2017-6, TC 032.028/2017-2 e TC 032.035/2017-9).

7. Cabe destacar, também, a realização de ações de investigação isoladas de outros órgãos de controle no ano de 2017 (Operação Sepse do Ministério Público Estadual e Operação Correlatos da Polícia Federal) que tratam de objetos conexos com os tratados nas fiscalizações acima citadas. Entretanto, tendo em vista que os procedimentos investigatórios ainda estão em curso, as informações e relatórios conclusivos das referidas investigações não foram ainda disponibilizados pelos órgãos parceiros para consolidação.

8. Assim, o produto parcial do presente acompanhamento se limita à apresentação de resultados da avaliação de risco inicial do projeto de análise de dados, traduzidos em objetos de controle com elevado potencial de riscos de fraudes e irregularidades, e que foram validados, conforme as conclusões das fiscalizações anteriormente mencionadas, e dos respectivos Acórdãos prolatados (Acórdãos 639/2018-TCU-Plenário, 640/2018 –TCU-Plenário, Acórdãos 641/2018-TCU-Plenário, Acórdãos 642/2018-TCU-Plenário e Acórdãos 643/2018-TCU-Plenário, todos de Relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

9. No presente relatório serão detalhados o histórico de construção e de teste da metodologia de avaliação de riscos e os resultados até então alcançados.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

10. Em cumprimento ao Acórdão 1.515/2017-TCU-Plenário (TC 012.474/2017-7 – Ministro Aroldo Cedraz), de 12/7/2017, foi autuado o presente processo de acompanhamento com o intuito de desenvolver e testar um modelo novo de avaliação de riscos de fraudes aplicado aos gastos públicos executados em Alagoas.

11. O Levantamento foi autorizado, com base nos seguintes aspectos relacionados a risco, relevância, materialidade e oportunidade:

a) Risco: A gestão de recursos públicos em Alagoas é alvo de constantes ações policiais com vistas a coibir fraudes e desvios de recursos, praticados por servidores públicos e agentes políticos. Apesar da importância das ações repressivas, como as operações policiais, há uma clara percepção, refletida no clamor social estampado nos meios de comunicação no estado, de que esses remédios não têm se mostrado suficientes para minimizar ou inibir as práticas fraudulentas de desvios de recursos. Exames pontuais realizados indicam que várias empresas arroladas em ações de fiscalização e investigação pretéritas continuam ativas e operando no Estado. Entretanto, elevada proporção destes fornecedores são microempresas e empresas de pequeno porte, com atuação pulverizada, o que desaconselharia a atuação na forma tradicional de fiscalização adotada pelo Tribunal (auditoria *in loco*), por se mostrar, nesse caso, com alto custo e baixa efetividade. Reforçam essa assertiva as informações repassadas por órgãos parceiros que compõem o Fórum Estadual de Combate à Corrupção em Alagoas que indicam um risco mais elevado de desvios na gestão de recursos de transferências não voluntárias repassados aos municípios (principalmente nas áreas de saúde e educação) em comparação aos tradicionais repasses de convênios. Mostra-se necessária e essencial a execução de ações sistêmicas e mais efetivas pelo TCU, com vistas a evitar que práticas delituosas e tipologias de desvios já identificadas continuem a ocorrer. É preciso atuar de forma integrada e/ou articulada com os demais órgãos de controle, para construir um método de detecção e tratamento de riscos na execução das despesas públicas, que incremente a capacidade de atuação sistêmica do Tribunal e destes órgãos.

b) Oportunidade: Considerando o objetivo estratégico do Tribunal de "Intensificar a atuação com base em análise de risco", diretamente relacionado com a atual Diretriz de "Combate à fraude e corrupção", mostra-se oportuno e relevante o desenvolvimento da ação proposta. O principal diferencial deste trabalho, que tem como objetivo principal desenvolver e testar um novo modelo de avaliação de riscos de fraudes aplicado à integralidade dos gastos públicos no estado de Alagoas, é a utilização da base de dados das notas fiscais eletrônicas fornecidas pela Secretaria da fazenda Estadual de Alagoas (Sefaz/AL), no âmbito de convênio celebrado com este Tribunal. Por isso tem o potencial de alavancar a atuação não só da Secex-AL neste campo, mas também, posteriormente, a atuação de outras unidades do TCU nos estados, a partir da replicação do modelo a ser desenvolvido durante o acompanhamento. Ademais, vislumbra-se a oportunidade de potencializar o resultado do convênio celebrado com a Sefaz/AL, materializado no compartilhamento de informações muito relevantes para o controle, para, inovando na forma de atuar no combate a fraudes e desvios, desenvolver, com a colaboração dos demais órgãos de investigação e controle do Estado (CGU, MPF, MPE/AL e Sefaz/AL), um produto alinhado com a estratégia do Tribunal.

c) Materialidade: A metodologia de avaliação de riscos a ser desenvolvida se destina a avaliar os seguintes elementos de despesas: 31 - Material de Consumo; 32 - Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita; 52 - Equipamentos e Material Permanente; e, 62 - Aquisição de Produtos para Revenda). Em alagoas, é empenhado em média um montante aproximado de **R$ 1,3 bilhão** nestes quatro elementos de despesas, conforme distribuição a seguir: i) Municípios - R$ 948,2 milhões (dados do Sicap/TCE-AL); ii) Estado - R$ 307,6 milhões (dados do Portal da Transparência/AL); e iii) Órgãos federais - R$ 54,1 milhões (dados do Siafi).

d) Relevância: Em que pese o grande volume de recursos públicos repassado aos municípios alagoanos por meio de transferências constitucionais e também voluntárias, grande parte da população que vive na capital alagoana e nos municípios do interior do estado convive com sérias dificuldades no que concerne ao acesso a serviços básicos como saúde e educação de qualidade. Essa aparente dicotomia, que sinaliza para a má aplicação dos recursos públicos, ganha reforço ao analisarmos os indicadores disponíveis, divulgados periodicamente pelo Ipea, IBGE, Inep, etc. Com efeito, o estado de Alagoas ocupa as piores posições relacionados às áreas da saúde, educação e qualidade de vida, considerando indicadores como Ideb, taxa de analfabetismo, índice de esgotamento sanitário e coleta de lixo, taxa de homicídios por habitantes e IDH, por exemplo. No que diz especificamente aos recursos transferidos por meio de transferências voluntárias (convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres), há outro indicativo de gestão inadequada destes recursos: o elevado quantitativo de tomada de contas especial (TCE) remetidas ao TCU pelos órgãos repassadores.

Aproximadamente 80% dos processos de controle externo instruídos pela Secex -AL são TCE. É preciso atuar de forma mais efetiva no combate aos desvios e fraudes na aplicação dos recursos pelos gestores públicos, de modo a contribuir para que os montantes recebidos e geridos pelos entes públicos de fato se transformem em benefícios para a sociedade local. E essa atuação tem que ser sistêmica e integrada com outros órgãos de controle e investigação, somando-se esforços e compartilhando conhecimentos e informações, na busca por melhores resultados. É o que se propõe com o acompanhamento em tela.

II.2. Visão geral do objeto fiscalizado

12. Conforme extraído do Sistema Conhecer:

O processo de aquisição pública é uma das principais portas de entrada para a corrupção e fraude no setor público. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estima que entre 20 e 25% do orçamento global destinado às licitações se perdem por causa da corrupção, algo em torno de 2 trilhões de dólares anuais. Denotando, assim, a necessidade de que os órgãos de controle e fiscalização da administração pública inovem seus processos de trabalho relacionados ao enfrentamento do problema da fraude e corrupção nas aquisições públicas.

O nível federal é certamente o mais fiscalizado e alvo de múltiplos órgãos de fiscalização, que fiscalizam as licitações promovidas pelos diferentes entes da União. Existindo inúmeras iniciativas de avaliação de risco de irregularidades envolvendo técnicas avançadas de análise de risco de conluio em contratações.

Já nos níveis estadual e municipal, esses órgãos fiscalizadores existem, mas as fiscalizações são menos frequentes e menos efetivas e transparentes. No entanto, grande parcela do orçamento federal é executada de forma descentralizada (convênios e outros ajustes) pelos entes municipais e estaduais. Assim, considerável parcela dos recursos públicos são executados em ambientes que as agências de controle federais desconhecem os níveis de risco de fraude e corrupção.

No Brasil, são recorrentes os escândalos de esquemas ilícitos, corrupções e fraudes envolvendo aquisições públicas (merenda escolar, medicamentos e insumos hospitalares, além de fraudes em licitações de todos os tipos).

Entretanto, um problema-chave enfrentado por aqueles que investigam a fraude e a corrupção é a sua detecção. Ao contrário de muitos crimes tradicionais, como agressão ou roubo, a corrupção pública frequentemente não tem uma vítima óbvia. Não haveria, em tese, vítimas susceptíveis de reclamar, dado o caráter de aparente sigilo que permeia tais práticas (Situação-problema Código 1690 do Sistema Conhecer).

13. Esta mesma situação se observa em escala subnacional, como é o caso de Alagoas, onde a materialidade do universo de aquisições públicas (apenas os elementos de despesa: 30, 32, 52 e 62) gira em torno de R$ 1,3 bilhões ao ano, conforme item 11.c.

14. Entretanto, na fase de execução do presente trabalho, para fins de delimitação de seu escopo, os testes e a avaliação de riscos realizados se concentraram em aquisições públicas realizadas na função saúde, que giram em torno de R$ 200 milhões ao ano. Tal ajuste se fez necessário devido às limitações empíricas apresentadas para o desenvolvimento da metodologia a ser empregada na referida avaliação de riscos. Considerou-se, ainda, os informes repassados por órgãos parceiros que compõem o Focco/AL, que apontavam um maior risco de desvios na gestão de recursos públicos oriundos de transferências não voluntárias repassados ao estado e aos municípios (principalmente nas áreas de saúde e educação) em comparação aos tradicionais repasses via convênios, conforme item 11.a.

15. O art. 33 da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, dispõe que os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde. O Decreto 7.507, de 27 de junho de 2011, determina que a movimentação destes recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.

16. Apesar de considerarmos que, em linhas gerais, o processo de aquisição de produtos ou serviços da administração pública ocorre de acordo com os preceitos da Lei 8.666/1993, de 21 de junho de 1993, e da Lei 10.520/2002, de 17 de julho de 2002, o que favorece uma base sólida de critérios e parâmetros para testes automatizados de indicadores ou tipologias, em Alagoas existem sérias limitações de disponibilidade de base de dados estruturadas sobre o processo de contratações em municípios e no governo estadual, em razão de que o TCE/AL não implantou ainda o módulo de licitações e contratos no Sicap (Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública). Assim o grupo de trabalho não avançou em tipologias de risco envolvendo o processamento de licitações.

17. Diante deste quadro, como objeto de fiscalização inicial, foram utilizadas as transações financeiras

das contas específicas destinadas à movimentação de recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos municípios e ao Governo do Estado de Alagoas, e ainda os gastos de entidades federais sediadas em Alagoas, tendo como sub elemento de despesas a aquisição de produtos na área de saúde.

18. Foi possível, desse modo, identificar os fornecedores de bens e serviços beneficiários dos pagamentos pelo fornecimento de produtos relacionados à função saúde. Em seguida, tais fornecedores foram avaliados sob a perspectiva de riscos de fraude e irregularidades envolvidos nas **transações financeiras** efetuadas, na **liquidação das despesas** e nos seus **dados cadastrais**.

II.3. Objetivo

19. O presente relatório parcial tem por objetivo relatar o processo de construção e aplicação de uma metodologia de avaliação de risco de fraude e irregularidade nas transações envolvendo aquisições públicas em Alagoas.

20. Como objetivos específicos tem-se: demonstrar o desenvolvimento da metodologia de descrição e teste automatizado de tipologias de fraudes em aquisições; apresentar os resultados da avaliação de risco de entidades e operações ou casos de maior risco selecionados (tratados em processos específicos de fiscalização).

21. Com os resultados obtidos já é possível identificar o aperfeiçoamento do processo de detecção de indicadores de fraudes e irregularidades nas aquisições na área da saúde, executadas com recursos federais, e melhorias na alocação dos recursos de fiscalização da secretaria, a partir de objetos de controle previamente identificados pela metodologia como de alto risco.

II.4. Limitações inerentes à fiscalização

22. Os principais entraves foram identificados na fase de execução do teste piloto que inicialmente previa a atuação conjunta com outros órgãos de controle, mais especificamente a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, o que não foi possível tendo em vista os problemas de agenda e prioridades dos órgãos parceiros, nada obstante a cessão de recursos humanos na fase de desenvolvimento da metodologia.

23. Registra-se, assim, que as fiscalizações foram executadas exclusivamente pelo Tribunal e atingiram o propósito de testar a amostra inicial de achados de riscos.

II.5. Volume de recursos fiscalizados

24. Os testes iniciais envolveram o montante de R$ 192,8 milhões, que equivalem ao gasto público com aquisição de produtos na área de saúde (elementos de despesas: 30 – material de consumo, 32 – material de distribuição gratuita e 52 – equipamentos e material permanente) de vinte e sete fornecedores distintos e realizados por fundos municipais de saúde, secretarias estaduais e universidades públicas (Fonte: Base dados de amostra de NF-e de vendas públicas em Alagoas analisada).

II.6. Benefícios estimados da fiscalização

25. Entre os benefícios da execução do presente acompanhamento pode-se mencionar a elevação da expectativa de controle, melhoria da capacidade de detecção de irregularidades do Tribunal e dos órgãos parceiros e fornecimento de subsídios para a atuação de outros órgãos ou autoridades.

26. Os benefícios quantificáveis apurados até então serão registrados em outros processos de fiscalização executados em decorrências dos achados de risco do presente processo.

II.7. Processos conexos

27. Foram constatados os seguintes processos conexos a esse trabalho:
TC 028.262/2017-4, TC 030.682/2017-7, TC 031.802/2017-6, TC 032.028/2017-2 e
TC 032.035/2017-9. Os resultados obtidos nas fiscalizações realizadas no âmbito desses processos serão utilizados neste Acompanhamento, como indicador de acurácia dos riscos apontados.

II.8. Metodologia

28. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância do "Manual de Acompanhamento", anexo à Portaria-Segecex 27, de 9 de dezembro de 2016.

29. Cabe destacar que a abordagem de avaliação de risco utilizada no presente trabalho diverge do modelo previsto no documento Técnica de Verificação de Risco, aprovada pela Portaria-Segecex 252, de 1º de dezembro de 2003, e também do roteiro de avaliação de maturidade da gestão de riscos, aprovado pela Portaria-Segecex 2, de 22 de janeiro de 2018.

30. O objetivo inicial foi definir um modelo de avaliação de risco que atendesse as necessidades da Secex-AL e dos demais parceiros do Grupo de Trabalho inicial do Projeto, conjugado com a reunião dos recursos informacionais, tecnológicos e capital intelectual necessários e disponíveis no Tribunal e na Rede de

Controle local.

31. Parte da prospecção de informações e do desenvolvimento das ações previstas foi realizada no âmbito do TC 019.613/2017-2 (Produção de Conhecimento, apenso) entre os meses de março e agosto de 2017.

32. O trabalho até então desenvolvido, pode ser dividido, cronologicamente, em duas etapas:

a) Constituição do Grupo de Trabalho (Projeto C): Realizada entre março a agosto de 2017, o Projeto "C", é uma iniciativa da Secex/AL, aprovada e patrocinada pelo FOCCO-AL, conforme Ata de 27 de março de 2017(peça 14, TC 019.613/2017-2), com vistas a desenvolver, de forma colaborativa, uma metodologia de avaliação de risco para descrever, catalogar, detectar e indicar, de forma automatizada, as principais tipologias de fraudes e irregularidades nas aquisições públicas no Estado de Alagoas. O Grupo de Trabalho possui integrantes permanentes dos seguintes órgãos: Secex-AL/TCU, CGU/AL, DPF/SRPF/AL e Sefaz/AL. O projeto conta com colaboradores eventuais requisitados dos demais parceiros do FOCCO-AL (TCE-AL, Denasus/AL, CRF/AL, MPE/AL, MPF e outros) e o apoio da SGI/TCU. Nesta etapa foram desenvolvidos os seguintes produtos intermediários: 1) Documentação do Projeto (segundo o Guia PMBOK); 2) Roteiro para descrição de tipologias de fraudes e irregularidades; 3) Portfólio de tipologias de fraudes; 4) Algoritmos para detecção de indicadores (*red flags*) associados às tipologias; e, 5) Modelo preliminar de avaliação de risco;

b) Modelagem, construção e validação dos indicadores de riscos: Nesta etapa, realizada entre agosto de 2017 e março de 2018, foram desenvolvidos os seguintes produtos intermediários: 6) protótipo de painel; 7) resultado do teste piloto de validação dos achados iniciais (fiscalização); e 8) o presente relatório que descreve as etapas executadas do projeto e as lições aprendidas até aqui. De caráter mais operacional, consistiu em traduzir toda a teoria e modelagem produzida na primeira etapa do Projeto para uma plataforma de data discovery e visualização de dados (painel de análise interativa), que auxiliou tanto na definição de objetos de controle de maior probabilidade de risco de fraude, e foi utilizada pelas equipes em campo para facilitar a manipulação dos dados transacionais durante as fiscalizações.

33. O produto final será um aplicativo que apresente, mediante classificação ou ranking, (ou ainda na forma de relatórios automatizados de riscos), os objetos de controle e transações com alta probabilidade da prática de atos fraudulentos ou de outras irregularidades, modelado em tipologias específicas, para direcionar a atuação dos órgãos de controle.

34. De forma sucinta a Estrutura Analítica do Projeto (EAP) executado teve a seguinte configuração:

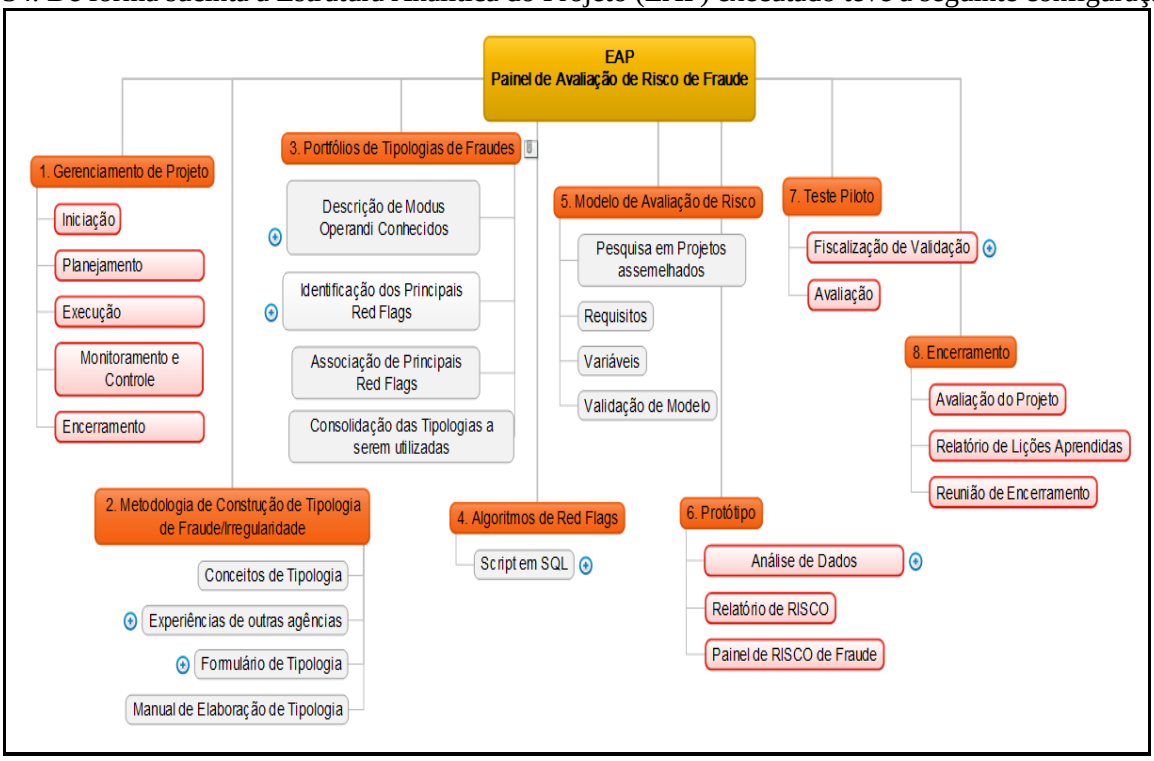


Figura 1 – Estrutura Analítica do Projeto "C"

35. Para uma melhor compreensão é apresentado, a seguir, o dicionário da EAP, com a descrição das entregas propostas:

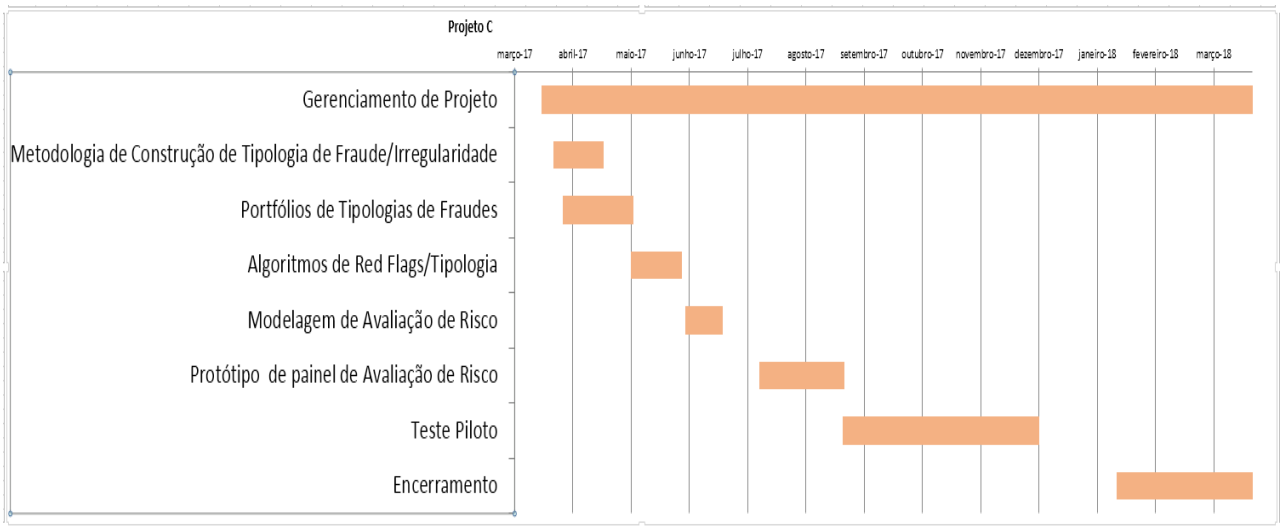
ID EAP	Pacote de Trabalho	Descrição	Entrega
1.	Gerenciamento de Projeto	Documentar todas as fases do Projeto	Documentação do Projeto
2.	Metodologia de Construção de Tipologia de Fraude/Irregularidade	Relaciona todas as tarefas necessárias ao desenvolvimento de metodologia para descrever e catalogar as tipologias que serão testadas	Roteiro de Descrição de Tipologia
			Formulários Auxiliares
3.	Portfólios de Tipologias	Relação de tipologias documentadas	Tipologias documentada (Formulário)
4.	Algoritmos de *Red Flags/Tipologia*	Desenvolvimento de algoritmos em linguagem natural ou em linguagem de programação específica para automatização dos testes	Algoritmo Concluído
5.	Modelagem de Avaliação de Risco	Automatização da avaliação de risco de fraude ou irregularidade com o uso de tipologias e seus *red flags* associados	Modelo Computacional para ranquear objetos de controle por tipologias de fraudes
6.	Protótipo de painel de Avaliação de Risco	Desenvolvimento de aplicativo em *Qlik Sense de dashboard interativo* de avaliação de risco e auxílio nos procedimentos de fiscalização.	Painel de avaliação de risco para testes exploratórios
7.	Teste Piloto	Realização de teste de campo sobre a eficácia da metodologia (auditoria, inspeção ou investigação)	Relatório de Fiscalização
8.	Encerramento	Realizar procedimentos finais para encerramento do Projeto	Apresentação
			Relatório de Avaliação
			Relatório de Lições aprendidas

Quadro 1 - Dicionário da EAP do Projeto

36. Após a definição e sequenciamento das tarefas necessárias aos pacotes de trabalho da EAP, foi definida a duração das tarefas, baseado na experiência dos integrantes e em estimativas de outros projetos. Assim, foi definido um cronograma com duração de um ano, tendo como data final para encerramento da primeira fase o dia 30 de março de 2018, conforme figura 2, a seguir:

Figura 2 – Cronograma do Projeto C – Fase 1

II.8.1 Do método de descrição de tipologias de fraudes



37. Conforme roteiro desenvolvido pela equipe do projeto (peça 16, TC 019.613/2017-2), entende-se por tipologia de fraude "as várias técnicas, procedimentos e *modus operandi* utilizados para o cometimento de atos ilegais, simulados, desonestos e com quebra de confiança, e a sua tentativa de ocultação e dissimulação". Para se caracterizar como tipologia, é necessário que estes atos se repitam com uma certa estabilidade e pouca variação. São importantes instrumentos para auxiliar na detecção de fraudes que ocorreram ou que estão ocorrendo e fornecem elementos para a construção de contramedidas com o objetivo de mitigar a possibilidade de ocorrência de novos desvios.

38. As tipologias conhecidas envolvendo irregularidades no fornecimento de produtos à administração pública, e suas possíveis variantes, fruto de experiências investigativas das agências de controle ou do exercício de abstração de investigadores, especialistas de negócios e especialistas de tecnologia da informação, foram consolidadas e refinadas em várias reuniões realizadas pelo Grupo de Trabalho do Projeto "C".

39. No presente trabalho, para fins de descrição de uma tipologia de fraude com possível desvio de recursos públicos (e outras irregularidades), deveriam ser relatados os seguintes elementos mínimos de informação:

a) **Título da Tipologia** (ou do caso de Fraude): descrição resumida, apelido do caso, jargão ou terminologia comumente conhecida pelas várias agências de controle;

b) **Atores envolvidos**: relação de todos os agentes públicos ou privados que exerceram papeis ou atividades necessárias ao resultado fraudulento pretendido;

c) **Objeto de controle**: instância de análise, processo administrativo ou documento (físico ou virtual), alvo da atividade fraudulenta (licitação, contrato administrativo, nota fiscal, contrato social, cheque, banco de dados, cadastro e outros);

d) **Descrição do Caso** (***Modus Operandi***): identificação da atividade, dos procedimentos e das ações utilizadas para materializar a fraude. É um exemplo de um método ou técnica utilizado num caso de fraude (real ou abstrato). Assim, são ilustradas as ações concretas que seriam empreendidas para realizar tais operações e facilita a compreensão do método e técnicas utilizados para a prática;

e) ***Red Flags*** (indicadores ou sinais de alerta): são sintomas e sinais que podem evidenciar a ocorrência de uma fraude. Em complemento são atos, operações, comportamentos ou informações que em determinado contexto podem presumir a ocorrência da irregularidade. Pode ser classificado ainda em: automatizável (se os dados necessários à sua construção estiverem disponíveis em bases de dados acessíveis às agências de controle) ou não-automatizável (quando os dados só estiverem acessíveis através de outras técnicas como entrevistas, denúncias, análise de documentos físicos e outras formas não executáveis através de algoritmos computacionais);

f) **Tendências**: descrição do desenvolvimento estimado da atividade ao longo do tempo, que pode variar dependendo da região, dos agentes envolvidos, da tecnologia envolvida no negócio e outras; e

g) **Diagrama da Tipologia**: descreve de forma gráfica o funcionamento de caso de fraude descrito na tipologia.

II.8.2 Identificação ou construção de indicadores ou alertas de fraude (*Red Flags*)

40. Dentre os fatores críticos de sucesso da metodologia de detecção de fraudes através de tipologias, aponta-se a qualidade dos indicadores (*red flags*) utilizados para modelar as possíveis tipologias.

41. Assim, dada a importância de serem identificados ou desenvolvidos eficazes r*ed Flags*, há necessidade de que haja um adequado detalhamento do processo de elaboração destes indicadores.

42. Para tanto, na descrição do r*ed flag* serão identificadas e detalhadas as seguintes informações:

a) Título: expressão que resume a indicador ou apelido geralmente utilizado. Ex.: "Venda à descoberta" = (Volume de Vendas) > (3 x Volume_Compras);

b) Tipo: para fins deste trabalho, foram classificados em cadastrais, transacionais e de relacionamento;

c) Restrição: informar se envolve dado sigiloso ou base de dados com alguma barreira de acesso, ou ainda se o dado não está em formato digital;

d) Base de dados: informar o nome das bases de dados necessárias para elaboração do indicador (com base no catálogo do LabContas, se já internalizadas);

e) Campos/Atributos: informar o nome dos campos das bases de dados que serão utilizados;

f) Forma de produção: informar como será produzido o indicador (algoritmo de execução ou script em ferramenta analítica).

II.8.3 Do tratamento dos dados fiscais internalizados no Tribunal

43. A definição da amostra inicial dos objetos a serem fiscalizados partiu das transações financeiras

ocorridas em contas públicas vinculadas a gastos na função saúde. Em seguida, foram utilizados os dados do SIAFI, do SICAP e do portal da transparência estadual, visando expandir a seleção de fornecedores e identificar a natureza orçamentárias das despesas pagas.

44. Após o levantamento das unidades gestoras e identificação respectivos fornecedores, via o detalhamento das transações financeiras, foi realizada uma análise preliminar de riscos cadastrais destes fornecedores, utilizando para tanto as bases de dados públicos disponíveis no LabContas.

45. Ao mesmo tempo, tendo em vista as tipologias de simulação de fornecimento de produtos à administração pública, desenvolvidas pelo grupo de trabalho do projeto, houve a necessidade de utilização de informações transacionais adicionais em relação aos pagamentos realizados com recursos públicos.

46. Assim, foram requisitadas as extrações de bases de dados das notas fiscais eletrônicas envolvidas nas transações dos fornecedores, integrantes da amostra inicial de testes, que já apontavam alguns indicadores de riscos cadastrais. Esta requisição, que se caracteriza como compartilhamento de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública, sem extravasamento para terceiros, se deu com base na Cláusula Terceira, item "d", e Cláusula Quarta, do Acordo de Cooperação firmado com a Sefaz/AL (peça 1, TC 019.613/2017-2).

47. Os dados repassados ao Tribunal se referem a campos do leiaute das notas fiscais eletrônicas, que possibilitam a identificação de todas as informações da transação comercial realizada entre a empresa fornecedora e a Administração Pública, necessárias para realizar uma avaliação de risco com base em tipologias de fraudes e irregularidades desenvolvidos com o auxílio de servidores do próprio órgão de fiscalização tributária estadual, conforme já tratado nos itens 37 a 42 deste relatório.

48. Em relação aos campos de informações de compras dos fornecedores alvos da fiscalização e de operações de vendas para pessoas estranhas à administração pública, houve a "anonimização" dos dados de identificação dos sujeitos passivos estranhos à jurisdição do TCU, mantendo-se a classificação do presente processo e de suas peças de informações como sigilosas.

49. A "anonimização" ou mascaramento dos dados é um tema devidamente tratado pelo TCU, no âmbito do Acórdãos 1.958/2015 e 1.391/2016, ambos do Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, e viabiliza a concordância prática entre a necessidade de controle exercida pelo TCU e a de prevenir o acesso a dados acobertados por sigilo fiscal dos contribuintes que não sejam objeto de fiscalização na presente ação de controle.

II. 8.4 Modelagem do Risco

50. A reunião de um conjunto de indicadores pode, através de um processo lógico abdutivo, apontar, com uma elevada probabilidade de acerto, que determinada empresa contratada não existe de fato, ou não praticou determinada transação. Como exemplo destes indicadores podemos apontar a ausência de empregados (Rais/Caged), baixo índice de relacionamento com o mercado, sócios cadastrados em programas sociais, ausência de registro em órgãos reguladores do setor, ausência de aquisição de insumos necessários para o fornecimento de produtos comercializados, transações contábeis/financeiras atípicas para o setor e outros.

51. Nesse contexto, os objetos de controle (entidades e transações) foram ranqueados por probabilidade de ocorrência da tipologia (para cada tipologia existe um modelo próprio, a partir de um conjunto de indicadores selecionados), ver peça 06.

III. Dos resultados da aplicação da metodologia - Indicadores de riscos de fraudes

52. A presente fiscalização teve como objeto de avaliação as despesas realizadas pelo Estado de Alagoas e municípios com aquisição de produtos na área de saúde, classificados nos elementos de despesas 30 (material de consumo), 32 (material de distribuição gratuita) e 52 (equipamentos e material permanente). As transações avaliadas foram realizadas com vinte e sete fornecedores distintos, todos sediados no Estado de Alagoas.

53. Aplicados os procedimentos descritos na metodologia construíram-se indicadores de riscos de fraudes, com base em três tipologias desenvolvidas pelo grupo de trabalho:

a) Tipologia 01: Simulação de vendas de produtos à Administração Pública;

b) Tipologia 02: Simulação parcial de vendas de produtos à Administração Pública;

c) Tipologia 03: Utilização de empresa "fantasma" para fornecer produtos da área de saúde à administração pública.

54. Nesta etapa, de implementação e testes das tipologias suportadas por "red flags" transacionais de fornecedores da Administração Pública, foram utilizados, além das bases de dados já disponíveis no ambiente computacional LabContas, dados/informações fornecidas pela Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas, amparada em acordo de cooperação firmado com Tribunal (peça 1, TC 019.613/2017-2), conforme descrito no item II.8.3 deste relatório.

55. A partir dos resultados construíram-se painéis interativos, com a utilização da plataforma de análise de dados "Qlik Sense" (vide demonstração na figura 3, a seguir).

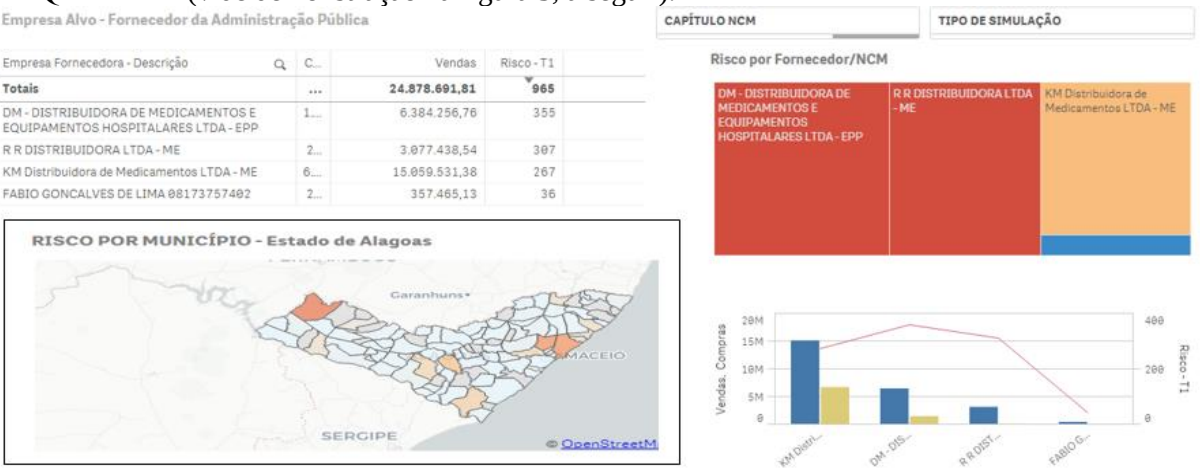


Figura 3 – Painel de análise do Projeto "C" – Fornecedores

56. A seguir apresentam-se os resultados da avaliação de riscos por tipologia implementada, e as conclusões das auditorias de validação, realizadas em cinco municípios.

III.1. Tipologia 01 – Simulação de vendas de produtos à Administração Pública

57. Pode ser descrita como a situação em que é realizada a contratação de empresa para fornecimento de materiais para a Administração Pública, mas a remessa física de materiais não ocorre, é apenas uma simulação.

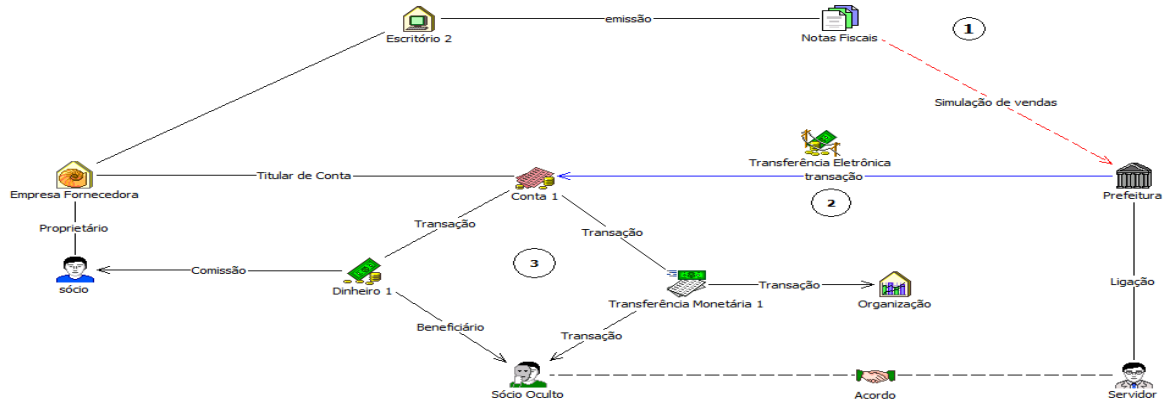


Figura 4 – Diagrama de análise da Tipologia 01 – Simulação

58. Nestes casos, conforme representado no diagrama acima, a contratada fornece a documentação para simular os processos de liquidação e pagamento (1), os recursos públicos são transferidos ilicitamente à empresa fraudadora, sem a contraprestação em produtos (2) que, em ato seguinte, repassa à beneficiários ocultos (3) (peça 17, p. 1, TC 019.613/2017-2).

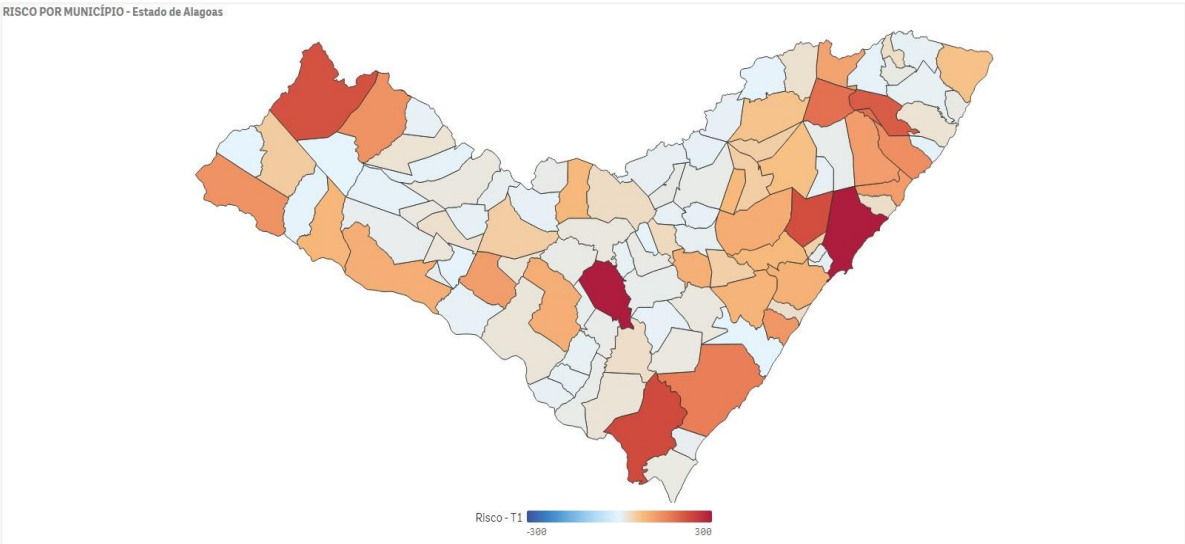
59. Este tipo de fraude perpassa vários objetos de controle como licitação, contratação, processos de pagamento, notas fiscais, registro de movimentação de estoque e dados cadastrais e comerciais do fornecedor.

60. Muitas vezes as empresas que participam desse tipo de irregularidade são entidades fantasmas (ver conceito no item III.3, a seguir).

61. Um dos procedimentos a destacar, utilizado na implementação desta tipologia foi o confronto entre os valores consolidados de vendas realizadas à administração pública e os dados consolidados de compras do fornecedor, que resultou na construção do indicador "venda à descoberto".

Figura 5 – Mapa de Risco - Tipologia 01 – Simulação

62. De acordo com os critérios de construção do indicador de riscos, quanto maior o resultado maior a



probabilidade da ocorrência da irregularidade naquele ente.

III.1.1 Análise dos resultados dos indicadores relacionados à tipologia 01

63. A partir dos resultados apontados pelo painel, com a indicação de diferentes níveis de riscos transacionais, realizou-se, como primeira camada de validação do modelo, análises substantivas das empresas identificadas como fornecedoras dos produtos para os municípios com aquisições com risco de serem fraudadas.

64. O resultado das análises revelou indícios consistentes de que a empresa R R DISTRIBUIDORA LTDA – ME (CNPJ: 23.641.425/0001-85), fornecedora para alguns dos municípios apontados, se trata de uma empresa fantasma, tendo em vista os seguintes indicadores (*red flags*):

i) a empresa foi constituída em 11/nov/2015, com sede na cidade de Arapiraca-AL;

ii) não possui registro no Conselho Regional de Farmácia (CRF/AL);

iii) embora não possuísse nenhum histórico de relacionamento comercial (público ou privado), a empresa forneceu R$ 3,07 milhões para a administração pública entre a sua criação e março/2017;

iv) não possui registro de empregados;

v) não possui unidade consumidora registrada em seu CNPJ na concessionária de energia elétrica (o que seria item necessário para manter ambiente refrigerado para armazenamento de medicamentos e algumas categorias de correlatos);

vi) endereço da empresa não existe no cadastro da concessionária de energia elétrica. Nem no aplicativo *googlemaps*.

65. Quantos aos seus sócios, estes possuem atributos cadastrais que denotam se tratar de pessoas fictícias:

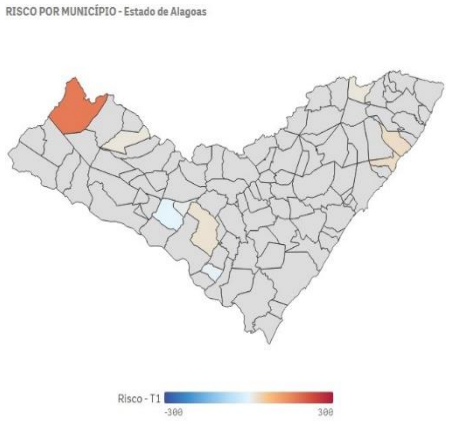
i) (CPF 620.387.253-90) RAPHAEL BARROS DE LIMA: o CPF do sócio foi criado somente em 18/nov/2014, e está na situação "suspensa". Não possui registro no Cadastro Eleitoral (Título de Eleitor). Não possui registro no Cadastro Nacional de Carteira de Habilitação (carteira de motorista). Não possui registro de histórico de atividade laboral, nem em programas sociais. Não possui unidade consumidora registrada em seu CPF na concessionária de energia elétrica; e

ii) o CPF da sócia (620.610.673-01) RAULENE KAROLINE DA SILVA BARROS, foi criado somente em 18/dez/2014, e está na situação "suspensa". Não possui registro no Cadastro Nacional de Carteira de Habilitação (carteira de motorista). Não possui registro de histórico de atividade laboral. Não possui registro de histórico de atividade laboral nem em programas sociais. Não possui unidade consumidora registrada em seu CPF na concessionária de energia elétrica.

66. O resultado da análise com base nos "red flags" transacionais reforçaram os indícios de ocorrência de simulação de vendas à administração pública, tendo em conta o elevado volume de vendas a descoberto.

67. Conforme resultados apresentados pela ferramenta desenvolvida (vide gráfico a seguir), a referida empresa forneceu, supostamente de forma simulada (recebeu pagamentos sem a contraprestação dos produtos), para nove municípios alagoanos. Em sete deles o modelo apontou elevado risco, sendo que em um, Mata Grande, o indicador apontou risco muito elevado

Figura 6 – Painel de análise do Projeto "C" – Fornecedor R R Distribuidora Ltda



Órgão/Entidade	UF	Quant. Itens	Vendas	Risco - T1
Totais		**1.527**	**3.077.438,54**	**307**
-	--	0	0,00	0
FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE MATA GRANDE - AL.	AL	603	1.642.359,58	164
FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE BARRA DE SANTO ANTONIO	AL	262	315.003,60	31
FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE PASSO DE CAMARAGIBE	AL	262	315.003,60	31
FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE GIRAU DO PONCIANO-FMSGP	AL	231	252.090,50	25
FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE COLONIA LEOPOLDINA	AL	39	199.549,50	20
FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE MARAVILHA	AL	42	198.990,00	20
FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE JARAMATAIA	AL	50	102.250,00	10
FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DO MUNICIPIO DE OLHO DAGUA GRANDE	AL	34	44.279,26	4
MUNICIPIO DE BATALHA	AL	3	7.910,00	1
-	AL	1	2,50	0

III.1.2 Validação dos indicadores de riscos apontados pelo modelo (tipologia 01)

68. Como segunda etapa da metodologia, a Unidade selecionou uma amostra das transações apontadas pelo modelo como de elevado risco de fraude para, por meio de testes substantivos realizados em processos específicos de auditoria, validar os indicadores.

69. Foram realizadas auditorias de validação em quatro municípios para verificar "in loco" se haviam evidências que confirmassem as irregularidades apontadas pela ferramenta (TC 030.682/2017-7, TC 031.802/2017-6, TC 032.028/2017-2 e TC 032.035/2017-9).

70. Nesses municípios a empresa fornecedora dos produtos foi a R.R. DISTRIBUIDORA LTDA – ME.

71. Conforme conclusões lançadas nos relatórios das auditorias, restaram evidenciadas as irregularidades apontadas na ferramenta de avaliação de riscos, relacionadas a tipologia de Simulação de Vendas de Produtos para a Administração Pública, nos municípios de Barra de Santo Antonio/AL, Passo de Camaragibe/AL, Mata Grande/AL e Jaramataia/AL.

72. Todos os processos de auditoria já foram apreciados pelo TCU, com decisão de conversão dos autos em TCE para citação dos responsáveis.

III.2. Tipologia 02 – Simulação parcial de vendas de produtos à Administração Pública

73. É uma variação da Tipologia 01, que consiste em simulação de partes das operações de fornecimentos de produtos realizadas com a Administração Pública. Os indicadores de risco são em parte similares aos da tipologia 01. Entretanto, há necessidade de avaliação individualizada de alguns grupos de produtos específicos agrupados por GTIN (*Global Trade Item Number*) e a NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) ou mediante similaridade de nomenclatura. Nesta tipologia são incluídas as empresas com indícios de que se tratam de empresas de fachada.

III.2.1 Análise dos resultados dos indicadores relacionados à tipologia 02

74. A partir dos resultados apontados pelo painel, com a indicação de diferentes níveis de riscos transacionais, realizou-se, como primeira camada de validação do modelo, análises substantivas das empresas identificadas como fornecedoras dos produtos para os municípios com aquisições com risco de serem fraudadas.

75. A análise cadastral da empresa DM - DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS E EQUIPAMENTOS HOSPITALARES LTDA – EPP (CNPJ: 20.908.157/0001-27) revelou que:

a) a empresa de pequeno porte (EPP) foi criada em 25/8/2014, tendo como endereço a rua Barra de São Miguel, 330, Farol. A partir de julho/2016, conforme alteração do contrato social, a sua sede estaria localizada na Rua Barão Jose Miguel, 330, Farol, Maceió/AL. O histórico de baixo consumo de energia do referido imóvel representa indício de que não houve a operação de uma empresa distribuidora de medicamentos e correlatos no imóvel; e,

b) apesar de constituída com capital social de apenas R$100.000,00, teria vendido mais de R$ 6 milhões à Administração Pública no Estado de Alagoas, desde sua criação até março de 2017; a empresa não registrou seus demonstrativos contábeis na Junta comercial do Estado de Alagoas – Juceal.

76. A análise dos atributos cadastrais dos sócios indica se tratarem de pessoas, em tese, sem capacidade

econômica ou experiência profissional para constituir e operar uma empresa distribuidora de medicamentos, senão vejamos: a sócia SABRINA CAVALCANTI PEREIRA (CPF 063.901.824-65) possuiu como atividades laborais nos últimos anos o cargo de vendedora em estabelecimentos varejistas, auxiliar de escritório e, no ano de 2015, como fisioterapeuta no Município de Piranhas-AL. Já o sócio administrador da empresa, NEYRIVAN KELVEN CARVALHO DA SILVA (CPF 076.407.014-22), entre 2010 e 2014, foi auxiliar de escritório em outra empresa distribuidora de medicamentos no Estado de Alagoas denominada ALAGOAS COMERCIAL MÉDICA LTDA (CNPJ 20.908.157/0001-27).

77. A análise dos atributos transacionais indicou riscos relacionados ao fornecimento dos seguintes produtos: fraldas descartáveis, fitas para teste de glicemia e imunoglobulina.

III.2.2 Validação dos indicadores de riscos apontados pelo modelo (tipologia 02)

78. Como segunda etapa da metodologia, a Unidade selecionou uma amostra das transações apontadas como de elevado risco de fraudes para, por meio de testes substantivos realizados em processos específicos de auditoria, validar os indicadores.

79. Foi realizada auditoria de validação no município de Rio Largo/AL no qual a empresa DM - DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS E EQUIPAMENTOS HOSPITALARES LTDA foi a fornecedora dos produtos apontados como de alto risco de simulação, para verificar "in loco" se haviam evidências que confirmassem as irregularidades indicadas pela ferramenta (TC 028.262/2017-4).

80. Conforme conclusões lançadas no relatório de auditoria, restaram também evidenciadas as irregularidades apontadas na ferramenta de avaliação de riscos, relacionadas a tipologia de Simulação Parcial de Vendas de Produtos para a Administração Pública, no município de Rio Largo/AL.

81. O mencionado processo de auditoria foi julgado, com decisão de conversão dos autos em TCE para citação dos responsáveis.

III.3. Tipologia 03 – Utilização de empresa "fantasma" para fornecer produtos da área de saúde à administração pública

82. Para o desenvolvimento desta tipologia, parte-se da premissa que empresa é uma atividade, e para que se tenha uma verdadeira atividade empresária desempenhada, seja de forma pessoal (empresário individual) ou societária, por meio de pessoa jurídica criada para esse fim, necessariamente devem ser observadas as seguintes condições:

a) existência e/o disponibilidade dos fatores de produção aptos ao desenvolvimento de atividade empresarial;

b) organização dos fatores de produção (insumos, capital, mão de obra e tecnologia) em quantidades e qualidades necessárias a alcançar o desiderato almejado;

c) produção de bem e/ou prestação de serviço e que essa organização seja profissional;

d) realizada de forma continuada e/ou com habitualidade, fazendo da empresa sua atividade principal;

e) por empresário ou sociedade empresária de fato existente (não bastando a existência formal); e

f) atendimento à regular constituição formal de uma empresa, uma vez que a mesma irá fornecer produtos ou prestar serviços à Administração Pública.

83. Assim, a análise que se intenta realizar, quanto ao critério existência de fato de insumos que possa viabilizar a empresa (atividade), será focada na identificação da existência ou não dos fatores de produção de determinado empresário ou sociedade empresária, contratada com o intuito de fornecer bens à Administração Pública.

84. Assim a reunião de um conjunto de indicadores pode, através de um processo lógico abdutivo, apontar, com elevada probabilidade de acerto, que determinada empresa contratada não existe de fato ou não praticou determinada transação. Como exemplo destes indicadores podemos apontar a ausência de empregados (Rais ou Caged), baixo índice de relacionamento com o mercado (SPC), sócios cadastrados em programas sociais, ausência de registro em órgãos reguladores do setor, ausência de aquisição de insumos necessários para o fornecimento de produtos comercializados (vendas a descoberto), transações contábeis/financeiras atípicas para o setor e outros.

85. Para fins do presente acompanhamento, utilizaremos os seguintes conceitos:

85.1. Por **"empresa fictícia" ou "empresa fantasma"** se entende a pessoa jurídica constituída apenas documentalmente, ou seja, somente no papel. Por definição, a constituição de empresas "fantasmas" é prática que consiste na criação, por meio de cadastro nos órgãos de registro empresarial e reguladores, de empresas que não atuam de fato no mercado (ou atuam se valendo da estrutura empresarial de outra), mas "participam" de processos de aquisições públicas com o intuito único de conferir aparência de legalidade aos processos de

licitação, execução contratual e pagamentos.

85.2. Já a **"empresa de fachada"** seria uma entidade legalmente constituída e participante de atividades empresariais normais no mercado, mas são utilizadas em atividades ilícitas (mesclando ou não recursos ilícitos com recursos provenientes de sua própria atividade).

III.3.1 Achados de riscos de tratados relacionados à tipologia 03

86. Nesta tipologia foram selecionados para teste a empresa R R DISTRIBUIDORA LTDA – ME, DM - DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS E EQUIPAMENTOS HOSPITALARES LTDA – EPP (já analisadas nos itens precedentes), e a empresa individual FABIO GONCALVES DE LIMA (CNPJ 24046147000180).

87. A análise apontou o seguinte:

a) a empresa FABIO GONCALVES DE LIMA é uma empresa individual constituída em 25/1/2016, com sede no mesmo endereço residencial de seu proprietário FABIO GONCALVES DE LIMA (CPF: 08173757402), na Rua Antonio Pinheiro, 958, Pinheiro, Maceió/AL;

b) a média de consumo de energia elétrica (unidade consumidora número 132551) desse imóvel foi inferior a 100 kWh/mês no período analisado, o que denota indícios de que não há atividade empresarial compatível com o objeto da empresa (distribuidora de medicamentos), que exige um ambiente climatizado diuturnamente para armazenagem de medicamentos e outros produtos. A empresa não possui outra unidade consumidora registrada em seu CNPJ na base de dados da concessionária de energia elétrica;

c) a empresa não possui registro no Conselho Regional de Farmácia (CRF/AL);

d) embora não possuísse nenhum histórico de relacionamento comercial (público ou privado), a empresa forneceu R$ 357,4 mil, em medicamentos e insumos para a administração pública, entre a sua criação e março/2017; e

e) a empresa não possui registro de empregados.

88. Quanto ao seu proprietário, o senhor FABIO GONCALVES DE LIMA (CPF: 08173757402), possui atributos cadastrais que denotam se tratar de pessoa sem capacidade econômica ou experiência profissional para constituir e operar a referida empresa, senão vejamos:

a) não possui registro no Cadastro Eleitoral (Título de Eleitor), e o registro anterior foi cancelado;

b) não possui registro no Cadastro Nacional de Carteira de Habilitação;

c) possui histórico de atividade laboral apenas como Barman, faxineiro e servente de obra; e,

d) possui registro em programas sociais do governo federal, sendo beneficiário do Bolsa Família.

89. A análise dos indicadores de risco transacionais indica indícios de simulação de vendas à administração pública.

III.3.2 Validação dos indicadores de riscos apontados pelo modelo (tipologia 03)

90. Na etapa de validação, foram realizadas cinco auditorias nos municípios nos quais as referidas empresas aparecem no painel como fornecedoras de produtos, para verificar "in loco" se haviam evidências que confirmassem as irregularidades indicadas pela ferramenta.

91. Conforme conclusões lançadas nos relatórios de auditoria (TC 030.682/2017-7, TC 031.802/2017-6, TC 032.028/2017-2 e TC 032.035/2017-9) restou evidenciada a inexistência de fato ("fantasma") da empresa R. R. DISTRIBUIDORA LTDA – ME.

92. Quanto à empresa DM - DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS E EQUIPAMENTOS HOSPITALARES LTDA – EPP, o relatório de auditoria (TC 028.262/2017-4) relata fortes indícios de que se trata de empresa de fachada.

93. A empresa individual FABIO GONCALVES DE LIMA ainda não foi objeto de fiscalização.

III.4. Outras tipologias em desenvolvimento

94. O Grupo de trabalho que executa o Projeto "C" vem trabalhando na formulação de outras tipologias que ainda não foram implementadas na plataforma de análise, quais sejam: dispensa indevida de licitação, anomalia quantitativa na aquisição de produtos, aquisição de produtos vencidos (ou na sua iminência) e superfaturamento de preços de medicamentos.

95. Vale dizer que em relação à tipologia "dispensa indevida de licitação", a Polícia Federal em Alagoas deflagrou em 2017 a Operação Correlatos, tendo como alvo a Secretaria de Saúde do Estado de Alagoas, cujo objeto era investigar supostas fraudes praticadas a partir de dispensas indevidas de licitação e direcionamento. Nesse sentido, os relatórios conclusivos da mencionada investigação poderão ser utilizados como testes de validação da tipologia, e seu eventual aperfeiçoamento.

96. Há perspectiva de avanços nos testes da tipologia "superfaturamento de preços de medicamentos",

tendo em vista a implantação no leiaute da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) de um campo de informação específico denominado "Código Anvisa", para fins de rastreabilidade de produtos fornecidos, o que permitiria, em tese, automatizar a análise comparativa de preços de medicamentos entre as notas fiscais de aquisições e a Tabela CEMED publicada pela Anvisa.

IV. Da proposta de expansão da metodologia para outras Unidades do TCU

97. Para o ano de 2018, foi cadastrada ação específica no Sistema Planejar com vista a convidar outras Secretarias do Tribunal para testar e aperfeiçoar a metodologia do presente trabalho na execução do Plano Operacional 2018/2019. Demonstraram interesse as seguintes unidades: Secex-MA, Secex-PB, Secex-PI, Secex/RN, Secex-AC e Secex-SE.

98. Assim, outras unidades do Tribunal serão incentivadas a firmarem acordo de cooperação com as Secretarias de Fazendas Estaduais, e outros parceiros locais, requisitar um subconjunto de dados de vendas públicas com vista a estudos de novas tipologias, produção de informações, propostas de fiscalizações e aperfeiçoamento da metodologia iniciada no presente trabalho.

V. Do Prêmio Reconhe-Ser do TCU

99. O processo de construção e teste da metodologia desenvolvida nesta fiscalização (Projeto "C" – Avaliação Integrada de Riscos de Fraudes) foi premiado na categoria "Trabalho Inovador - Controle Externo" do Prêmio Reconhe-Ser 2017 do TCU. Essa premiação denota o potencial do trabalho desenvolvido para gerar valor agregado ao Tribunal, aos parceiros e à sociedade, tendo servido de estímulo e reconhecimento para a equipe envolvida no Projeto.

VI. Comentários do Gestor

100. É dispensável o encaminhamento do presente relatório aos gestores de órgãos e entidades selecionados na avaliação inicial de risco, conforme orienta o item 93.2 do Manual de Acompanhamento, tendo em vista que os resultados do presente acompanhamento se limitam a realização de uma avaliação de riscos de fraudes, sendo os testes de auditoria realizados em processos de fiscalização distintos. Caso contrário haveria o risco de comprometimento dos resultados de futuras fiscalizações utilizando a metodologia descrita no presente trabalho.

VII. Conclusão

101. O presente acompanhamento tem como objetivo desenvolver e testar uma metodologia de avaliação de risco de fraude e outras irregularidades nas aquisições públicas em Alagoas, que subsidiará uma melhor alocação dos recursos de fiscalização da Secex-AL no que tange à diretriz de combate à fraude e corrupção. (item II.3)

102. A metodologia para a execução dos trabalhos de avaliação de riscos foi desenvolvida de forma colaborativa com parceiros do Focco/AL, tendo os seguintes subprodutos já concluídos: roteiro para descrição de tipologias de fraudes, portfólio de tipologias, algoritmos para detecção de indicadores (*red flags*) de fraudes e modelo preliminar de avaliação de risco. (item II.8)

103. Foram desenvolvidas tipologias de riscos de fraudes que se mostraram promissoras, como as tipologias de simulação de fornecimentos de produtos, em que os casos selecionados foram todos validados em auditorias realizadas com essa finalidade. (item III)

104. Os resultados obtidos até então, com o desenvolvimento de tipologias, atuação e seleção de casos específicos na área de saúde, o desenvolvimento de uma maior interação com parceiros da rede de controle e a perspectiva de avanço no desenvolvimento de novas tipologias, recomendam dar ciência das informações do presente relatório à Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaude) e à Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção (Seccor). (item III.4)

105. Considerando que o acompanhamento concluiu sua primeira fase e obteve os resultados almejados; o alinhamento da presente ação com o plano de fiscalização e as diretrizes do Tribunal; e que o item 60 da Portaria Segecex 27/2016 permite que o processo de acompanhamento permaneça aberto por até dois anos; propõe-se a continuidade do presente acompanhamento tendo em vista a proposta de replicação da metodologia de trabalho em outras secretarias do Tribunal. (item IV)

VIII. Proposta de Encaminhamento

106. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, relator do processo, com as seguintes propostas:

a) autorizar a continuidade do Acompanhamento até o término do Plano Operacional 2018/2019, com a participação de outras secretarias do Tribunal, nos termos propostos no item IV deste relatório.

b) dar ciência à Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaude) e à Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção (Seccor) dos resultados parciais desta fiscalização."

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de processo de acompanhamento realizado pela Secex/AL nos anos de 2017 e 2018, com o objetivo de desenvolver uma metodologia de avaliação de risco de fraude/irregularidade nas transações financeiras e comerciais envolvendo aquisições públicas na área de saúde por prefeituras municipais e órgãos/entidades do Estado de Alagoas, trabalho realizado em cumprimento ao Acórdão 1.515/2017-TCU-Plenário.

2. O trabalho teve como premissa a utilização intensiva das informações disponíveis em base de dados acessíveis ao Tribunal e o uso de análises automatizadas de tipologias de fraudes, tendo sido desenvolvido de forma colaborativa com órgãos parceiros do Fórum de Combate à Corrupção em Alagoas (FOCCO/AL), mediante a criação de Grupo de Trabalho específico (peça 14, p. 3-4, TC 019.613/2017-2) intitulado Projeto "C" – Avaliação Integrada de riscos de fraude e outras irregularidades.

3. Para validação dos resultados apresentados pelo modelo como de alto risco, após a identificação e tratamento das discrepâncias e padrões anômalos, foram realizados exames **in loco** de uma amostra das transações selecionadas pela ferramenta, por meio de fiscalizações em cinco municípios alagoanos (TC 028.262/2017-4, TC 030.682/2017-7, TC 031.802/2017-6, TC 032.028/2017-2 e TC 032.035/2017-9).

4. Assim, o produto parcial do presente acompanhamento se limita à apresentação de resultados da avaliação de risco inicial do projeto de análise de dados, traduzidos em objetos de controle com elevado potencial de riscos de fraudes e irregularidades, e que foram validados, conforme as conclusões das fiscalizações anteriormente mencionadas, e dos respectivos Acórdãos prolatados (Acórdãos 639/2018-TCU-Plenário, 640/2018-TCU-Plenário, Acórdãos 641/2018-TCU-Plenário, Acórdãos 642/2018-TCU-Plenário e Acórdãos 643/2018-TCU-Plenário, todos de minha Relatoria).

5. Feita essa breve introdução, adoto como razões de decidir o que foi exposto no relatório precedente e passo a tratar, de forma sucinta, da construção e do teste da metodologia de avaliação de riscos, assim como dos resultados até então alcançados.

6. Considerando que em Alagoas existem sérias limitações de disponibilidade de base de dados estruturadas sobre o processo de contratações em municípios e no governo estadual, em razão de que o TCE/AL não implantou ainda o módulo de licitações e contratos no Sicap (Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública, ressalto, inicialmente, que o grupo de trabalho criado para condução das atividades não avançou em tipologias de risco envolvendo o processamento de licitações.

7. Dessa forma, foram utilizadas as transações financeiras das contas específicas destinadas à movimentação de recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos municípios e ao Governo do Estado de Alagoas, e ainda os gastos de entidades federais sediadas em Alagoas, tendo como elemento de despesas a aquisição de produtos na área de saúde.

8. Foi possível, desse modo, identificar os fornecedores de bens e serviços beneficiários dos pagamentos pelo fornecimento de produtos relacionados à função saúde. Em seguida, tais fornecedores foram avaliados sob a perspectiva de riscos de fraude e irregularidades envolvidos nas transações financeiras efetuadas, na liquidação das despesas e em seus dados cadastrais.

9. O trabalho até então desenvolvido pode ser dividido, cronologicamente, em duas etapas. A primeira consistiu na constituição de um Grupo de Trabalho (Projeto C), composto por integrantes permanentes (Secex-AL/TCU, da CGU/AL, do DPF/SRPF/AL e da Sefaz/AL) e colaboradores

eventuais requisitados dos demais parceiros do FOCCO-AL (TCE-AL, Denasus/AL, CRF/AL, MPE/AL, MPF e outros), além de contar com o apoio da SGI/TCU. Em síntese, essa etapa definiu um roteiro para descrição de tipologias de fraudes e irregularidades, um portfólio de tipologias de fraudes, algoritmos para detecção de indicadores (**red flags**) associados às tipologias e um modelo preliminar de avaliação de risco.

11. A segunda etapa, de caráter mais operacional, consistiu em traduzir toda a teoria e modelagem produzida na primeira para uma plataforma de **data discovery** e visualização de dados (painel de análise interativa), que auxiliou tanto na definição de objetos de controle de maior probabilidade de risco de fraude quanto na manipulação de dados transacionais durante as fiscalizações em campo pelas equipes, de modo a validar a análise de risco.

12. De acordo com a Secex-AL, o produto final será um aplicativo que apresente, mediante classificação ou **ranking**, (ou ainda na forma de relatórios automatizados de riscos), os objetos de controle e transações com alta probabilidade da prática de atos fraudulentos ou de outras irregularidades, modelado em tipologias específicas, para direcionar a atuação dos órgãos de controle.

13. O cerne da metodologia baseia-se na definição de tipologias de fraudes, que podem ser conceituadas como as várias técnicas, procedimentos e **modus operandi** utilizados para o cometimento de atos ilegais, simulados, desonestos e com quebra de confiança, e a sua tentativa de ocultação e dissimulação. Para este trabalho foram definidos os seguintes elementos mínimos de informação das tipologias: título, atores envolvidos, objeto de controle, descrição do caso (modus operandi), indicadores ou sinais de alerta (**red flags)**, tendências e diagrama.

14. Reunidos um conjunto de indicadores, essa informações podem apontar, com elevada probabilidade de acerto, o cometimento de uma irregularidade, a exemplo de uma empresa contratada que não existe de fato ou que não praticou uma determinada transação. Nesse contexto, a modelagem de risco ranqueia objetos de controle (entidades e transações), por probabilidade de ocorrência.

II – Dos resultados da aplicação da metodologia - indicadores de riscos de fraudes

15. A presente fiscalização teve como objeto de avaliação as despesas realizadas pelo Estado de Alagoas e municípios com aquisição de produtos na área de saúde, classificados nos elementos de despesas 30 (material de consumo), 32 (material de distribuição gratuita) e 52 (equipamentos e material permanente). As transações avaliadas foram realizadas com 27 fornecedores distintos, todos sediados no Estado de Alagoas.

16. Aplicados os procedimentos da metodologia desenvolvida, foram construídos indicadores de riscos de fraudes, com base em três tipologias:

a) Tipologia 01: Simulação de vendas de produtos à Administração Pública;

b) Tipologia 02: Simulação parcial de vendas de produtos à Administração Pública;

c) Tipologia 03: Utilização de empresa “fantasma” para fornecer produtos da área de saúde à administração pública.

17. A Tipologia 01 pode ser descrita como a situação em que é realizada a contratação de empresa para fornecimento de materiais para a Administração Pública, mas a remessa física de materiais não ocorre. Um dos procedimentos a destacar, utilizado na implementação desta tipologia foi o confronto entre os valores consolidados de vendas realizadas à administração pública e os dados consolidados de compras do fornecedor, que resultou na construção do indicador “venda à descoberto”.

18. Como resultado da aplicação da metodologia em relação à primeira topologia, foram revelados indícios consistentes de que a empresa R. R. DISTRIBUIDORA LTDA. – ME (CNPJ: 23.641.425/0001-85), fornecedora para alguns dos municípios alagoanos, se trata de uma empresa fantasma, tendo em vista diversos indicadores (**red flags**), como por exemplo, o fato da empresa não possuir registro no Conselho Regional de Farmácia (CRF/AL), não possuir empregados e tenha fornecido R$ 3,07 milhões para a administração pública entre a sua criação e março/2017, embora não possuísse nenhum histórico de relacionamento comercial (público ou privado).

19. Partindo para a validação da metodologia, foi selecionada uma amostra das transações apontadas pelo modelo como de elevado risco de fraude para, por meio de testes substantivos realizados em processos específicos de auditoria, validar os indicadores. Foram realizadas auditorias de validação em quatro municípios para verificar **in loco** se havia evidências que confirmassem as irregularidades apontadas pela ferramenta (TC 030.682/2017-7, TC 031.802/2017-6, TC 032.028/2017-2 e TC 032.035/2017-9).

20. Conforme os relatórios das auditorias, restaram evidenciadas as irregularidades apontadas na ferramenta de avaliação de riscos, relacionadas à tipologia de "Simulação de Vendas de Produtos para a Administração Pública", nos municípios de Barra de Santo Antonio/AL, Passo de Camaragibe/AL, Mata Grande/AL e Jaramataia/AL, tendo como fornecedora a empresa R. R. DISTRIBUIDORA LTDA – ME (CNPJ: 23.641.425/0001-85). Em todos os processos, esta Corte decidiu converter os autos em TCE para citação dos responsáveis.

21. Assim como para a primeira tipologia, a ferramenta de avaliação de riscos, para a "Tipologia 2: Simulação parcial de vendas de produtos à Administração Pública", indicou riscos relacionados ao fornecimento de fraldas descartáveis, fitas para teste de glicemia e imunoglobulina pela empresa DM - DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS E EQUIPAMENTOS HOSPITALARES LTDA – EPP (CNPJ: 20.908.157/0001-27). De igual modo, a auditoria, realizada no município de Rio Largo/AL, validou positivamente a metodologia, pois este Colegiado novamente autorizou a conversão dos autos em TCE e citação dos responsáveis (Acórdão 639/2018 - TCU - Plenário).

22. Na "Tipologia 03: Utilização de empresa fantasma para fornecer produtos da área de saúde à administração pública", foram selecionados para teste a empresa R. R. DISTRIBUIDORA LTDA. – ME, DM - DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS E EQUIPAMENTOS HOSPITALARES LTDA – EPP (já analisadas nos itens precedentes), e a empresa individual FABIO GONCALVES DE LIMA (CNPJ 24046147000180). Conforme os relatórios de auditoria lançados nos já mencionados processos (TC 030.682/2017-7, TC 031.802/2017-6, TC 032.028/2017-2 e TC 032.035/2017-9), restou evidenciada a inexistência de fato da empresa R. R. DISTRIBUIDORA LTDA. – ME. Quanto à empresa DM - DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS E EQUIPAMENTOS HOSPITALARES LTDA – EPP, o relatório de auditoria (TC 028.262/2017-4) relata fortes indícios de que se trata de empresa de fachada.

III – Considerações Finais

23. Com os resultados obtidos, já é possível identificar o aperfeiçoamento do processo de detecção de fraudes e irregularidades nas aquisições na área da saúde, executadas com recursos federais, e melhorias na alocação dos recursos de fiscalização da Secex/AL, a partir de objetos de controle previamente identificados pela metodologia como de alto risco. Destaco, ainda, que o supramencionado grupo de trabalho vem trabalhando na formulação de outras tipologias que ainda não foram implementadas na plataforma de análise: dispensa indevida de licitação, anomalia quantitativa na aquisição de produtos, aquisição de produtos vencidos (ou na sua iminência) e superfaturamento de preços de medicamentos.

24. Não posso deixar de registrar que iniciativas dessa natureza são exemplos da importância de que esta Corte continue a fomentar o uso da inteligência computacional aplicada à auditoria, pois elas podem nos ajudar de diversas maneiras, tornando mais focalizado o nosso trabalho e liberando recursos humanos para outras importantes demandas que nos são apresentadas.

25. O sucesso dessa iniciativa pode ser atestado, além dos resultados obtidos na validação da metodologia, pela premiação recebida no Prêmio Reconhe-Ser do TCU no ano de 2017, razão por que deve ser incorporada e aperfeiçoada pela Segecex, de modo que o planejamento e execução de nossas fiscalizações possam ser continuamente melhorados, em prol da sociedade brasileira.

26. Destaco, por oportuno, a necessidade de que essas tipologias sejam incorporadas, se já não o foram, ao grande projeto desenvolvido por várias Secretarias da Segecex, coordenado pela Seginf, que integrou diversas tipologias em uma análise transversal de diversas bases de dados de órgãos públicos,

apontando riscos e possíveis objetos de controle, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo no Acórdão 2587/2108-Plenário.

27. Concluo parabenizando todos os envolvidos no desenvolvimento dessa metodologia, em nome da Secex/AL, e anuo às propostas da unidade instrutiva, em especial a de continuidade do acompanhamento até o término do Plano Operacional 2018/2019, com a participação de outras unidades que demonstraram interesse em se engajar nessa iniciativa, a saber: Secex/MA, Secex/PB, Secex/PI, Secex/RN, Secex/AC e Secex/SE.

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

ACÓRDÃO Nº 2877/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.405/2017-0.
1.1. Apenso: 019.613/2017-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: Governo do Estado de Alagoas; Prefeituras Municipais do Estado de Alagoas (103 Municípios); Universidade Federal de Alagoas.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (Secex/AL).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento realizado pela Secex-AL, com o objetivo de desenvolver uma metodologia de avaliação de risco de fraude/irregularidade nas transações financeiras e comerciais envolvendo aquisições públicas na área de saúde por prefeituras municipais e órgãos/entidades do Estado de Alagoas, em cumprimento ao Acórdão 1.515/2017-TCU-Plenário;

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

9.1. autorizar a continuidade do presente Acompanhamento até o término do Plano Operacional 2018/2019, com a participação de outras secretarias do Tribunal, nos termos propostos no item IV do relatório de peça 7;

9.2. dar ciência do presente acórdão à Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaude) e à Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção (Seccor).

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2877-48/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE II – Plenário
TC 028.455/2008-0 [Apenso: TC 010.194/2005-7]
Natureza: Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
Responsáveis: Evandro Gastão Wanderley (167.481.824-68); Marcos de Barros Bezerra (128.293.234-91); Severino Gomes de Moraes Filho (018.545.854-87)
Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU em Pernambuco (00.414.607/0014-32)
Representação legal: 8.1. Fábio Henrique de Araújo Urbano, OAB/PE 15.473 (peça 5, p. 36- 41 e peça 6, p. 21-24), representando Marcos de Barros Bezerra, Evandro Gastão Wanderley, João Costa dos Santos Filho, Severino Gomes de Morais, Ruy Marinho de Barros e Sousa e Iralúcia de Souza Oliveira; Bruna Bezerra Cavalcanti Fernandes, OAB/PE 21.023, Leonardo Cavalcanti Morais, OAB/PE 22.513 e outros, representado Projetec – Projetos Técnicos Ltda. (peça 7, p. 31 e 36); e Fernando Rosendo de Araújo Filho (peça 26); Fernando Rosendo de Araujo Filho e outros, representando Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (p.26).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (ORIGINADA DE CONVERSÃO DE RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO). CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS. REIJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS DE PARTE DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Inicio este relatório transcrevendo, a seguir, a instrução de mérito lançada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (Secex-PE) (peça 22), a qual contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 23 e 24):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial originária de conversão de processo de Levantamento de Auditoria realizado na Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), para verificar o Programa de Irrigação de Lotes do Reassentamento de Itaparica, no âmbito do Fiscobras-2005 (TC 010.194/2005-7, apensado). Por meio do Acórdão 2.224/2008-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, o Tribunal rejeitou, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas pelos Senhores Evandro Gastão Wanderley, Marcos de Barros Bezerra e Severino Gomes de Moraes Filho, e determinou a conversão do referido processo em tomada de contas especial, para promover a citação dos responsáveis solidários arrolados nos autos, em razão da existência de fortes indícios de superfaturamento e da realização de pagamento de reajuste indevido de contrato, determinando ainda a audiência dos responsáveis devido à irregularidade constatada em processo licitatório.

HISTÓRICO

2. Em auditoria realizada na Chesf, no Programa de Irrigação de Lotes do Reassentamento de Itaparica/BA, em 2005, foram constatadas oito irregularidades, uma das quais foi classificada como ‘irregularidade grave’, caracterizada pelo pagamento de reajuste do Contrato CT-I.92.2002.4480.00, considerado irregular em razão da aplicação de índice de reajuste de mão de obra sobre todos os componentes de custos do contrato, incluindo os custos administrativos e a remuneração da empresa. Na ocasião, a equipe de auditoria propôs a conversão do processo em tomada de contas especial, para a citação solidária dos responsáveis por esse pagamento. O então Ministro-Relator, entendendo que os autos não continham todos os elementos necessários à apuração do débito, não acolheu tal proposta, tendo sido proferido o Acórdão 1.191/2005-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, contemplando determinações à Chesf e à Secex-PE.

3. À Chesf, foi determinado que estabelecesse o índice de correção a ser aplicado sobre os valores estabelecidos no Contrato CT-I.92.2002.4480.00, de acordo com a cláusula contratual que regia a matéria, aplicando-o adequadamente sobre os valores já pagos. No caso do procedimento demonstrar ter ocorrido pagamento a maior, que a Chesf exigisse e obtivesse junto à contratada Projetec - Projetos Técnicos Ltda. (Projetec), o ressarcimento devido, tudo no prazo de trinta dias a contar da notificação da decisão (subitem 9.1.1 do mencionado acórdão).

4. À Secex-PE foi determinado que analisasse os procedimentos acima e adotasse as medidas necessárias à conversão dos referidos autos em tomada de contas especial, caso não fosse obtido o devido ressarcimento (subitem 9.2.1 do mesmo acórdão). Também foi determinado que esta Secretaria efetuasse a audiência dos Srs. Evandro Gastão Wanderley, Marcos de Barros Bezerra e Severino Gomes de Moraes Filho, para que esclarecessem ou justificassem as falhas observadas na condução dos contratos objeto das determinações contidas nos itens 9.1.1, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9 daquele acórdão. Para o Contrato CT-I.92.2002.4480.00, a falha observada foi a aplicação de índice de reajuste em desacordo com cláusula contratual (subitem 9.2.3 do mesmo acórdão).

5. Em cumprimento à determinação feita à Chesf, o seu Departamento de Compras, Contratações e Administração do Fornecimento (DCC) definiu o índice a ser aplicado sobre os valores do Contrato CT-I.92.2002.4480.00, e, ao aplicá-lo, encontrou um valor reajustado superior ao inicialmente repactuado. Após definido esse índice, a Chesf se reuniu com a contratada Projetec e esta declarou então que não reivindicaria a diferença encontrada, comprometendo-se, caso não fossem aceitos os cálculos pelo TCU, a devolver o valor indicado por esse órgão.

6. A Secex-PE, por sua vez, promoveu a audiência dos responsáveis indicados acima e analisou os procedimentos adotados pela Chesf para a definição do índice de reajuste, bem como as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, em atendimento à audiência. A análise daqueles procedimentos foi realizada no âmbito do TC 010.194/2005-7 (apensado). O Contrato CT-I.92.2002.4480.00 também foi objeto de verificação durante trabalho de auditoria realizado em 2006 na Chesf, no mesmo programa, quando foram constatados outros indícios de irregularidades graves acerca da licitação, da contratação e da execução do contrato.

7. Analisados aqueles procedimentos e os novos indícios de irregularidades, concluiu-se, naquela ocasião, que houve pagamento indevido à contratada, durante a execução do contrato, em razão de superfaturamento observado. Verificou-se então que os valores efetivamente pagos pela contratada, a título de remuneração de mão de obra, foram diferentes daqueles contidos na composição analítica dos custos da sua proposta de preços apresentada na respectiva licitação, à qual ela estava vinculada. O valor do pagamento indevido foi calculado conforme “Quadros Comparativos dos Valores Devidos e Pagos” relativos ao Contrato CT-I.92.2002.4480.00 e seu aditivo.

8. Comprovado o pagamento a maior, durante a execução do contrato, já considerado o reajuste de salário, concluiu-se então que não havia mais reajuste a pagar e foi proposta a conversão do processo apensado em tomada de contas especial, para a citação dos responsáveis, após a realização de diligência para obtenção das datas e dos valores dos pagamentos realizados à Projetec, pelos serviços objeto daquele contrato.

9. Na mesma ocasião, foi ainda proposta a audiência dos membros da Comissão de Licitação da Tomada de Preços TP-2.92.2002.4480 e do Chefe do DCC da Chesf, para que apresentassem suas razões de justificativa acerca da classificação da proposta de preços apresentada pela Projetec, cuja planilha de composição de preços contemplava uma equipe de apenas quatro engenheiros, diferente do que foi especificado no item 2.3 do Termo de Referência CEI 1/2002, parte integrante do Edital, que previa uma equipe técnica necessária para realização das tarefas objeto da contratação de cinco engenheiros.

10. Realizada a diligência, os documentos e informações encaminhados pela Chesf foram analisados por esta unidade técnica, com proposta final de conversão do processo em tomada de contas especial, para a citação dos responsáveis pelos pagamentos indevidos, solidariamente com a empresa beneficiária desses pagamentos. Também foi proposta a realização da audiência acima mencionada.

11. Com a anuência da unidade técnica, a proposta foi submetida ao relator, que se manifestou de acordo com ela, no essencial, submetendo o Acórdão ao Colegiado. Sobreveio, então, o Acórdão 2.224/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, proferido nos autos do TC 010.194/2005-7 (apensado), determinando a conversão daqueles autos na presente tomada de contas especial, para citação:

a) dos Senhores João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo, e Carlos Roberto Aguiar de Brito, solidariamente com a empresa Projetec, para que apresentassem alegações de defesa ou recolhessem aos cofres da Chesf os valores calculados (subitem 9.2.1 do Acórdão).

b) dos Senhores Severino Gomes Moraes Filho, Marcos de Barros Bezerra, Evandro Gastão Wanderley, João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo e Carlos Roberto Aguiar de Brito, solidariamente com a empresa Projetec, **em razão do reajuste indevido do Contrato CT-I.92.2002.4480.00**, para que apresentassem alegações de defesa ou recolhessem aos cofres da Chesf a quantia de R$ 61.541,83, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir de 13/10/2003 até a data do efetivo pagamento, na forma da legislação em vigor (subitem 9.2.2 do Acórdão).

12. Além disso, foi determinado à Secex-PE que promovesse a audiência dos membros da Comissão de Licitação da TP-2.92.2002.4480, Senhores Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva e João Costa dos Santos Filho, e do Chefe do DCC, Senhor Marcos de Barros Bezerra, para que apresentassem razões de justificativa quanto à **classificação da proposta de preços apresentada pela Projetec** na referida licitação, cuja planilha de composição de preços contemplava uma equipe de apenas quatro engenheiros, diferente do que foi especificado no item 2.3 do Termo de Referência CEI 1/2002, parte integrante do Edital, que previa uma equipe técnica necessária para realização das tarefas objeto da contratação de cinco engenheiros (subitem 9.3 do Acórdão).

13. Em cumprimento ao acórdão acima mencionado, os ofícios de citação e audiência foram encaminhados aos responsáveis, conforme os seguintes documentos:

a) Audiência de Ruy Marinho de Barros e Sousa: Ofício 337/2008-TCU/SECEX-PE, de 13/11/2008 (peça 1, p. 43-44); Aviso de Recebimento (peça 2, p. 23).

b) Audiência de Iralucia de Souza Oliveira Silva: Ofício 338/2008-TCU/SECEX-PE, de 13/11/2008 (peça 1, p. 45-46); Aviso de Recebimento (peça 2, p. 22).

c) Citação e audiência de Marcos de Barros Bezerra: Ofício 340/2008-TCU/SECEX-PE, de 13/11/2008 (peça 1, p. 49-50); Ofício 329/2008-TCU/SECEX-PE, de 14/11/2008 (peça 2, p. 12-13); Avisos de Recebimento (peça 2, p. 25 e 31).

d) Citação e audiência de João Costa dos Santos Filho: Ofício 322/2008-TCU/SECEX-PE, de 14/11/2008 (peça 1, p. 51 e peça 2, p. 1); Ofício 331/2008-TCU/SECEX-PE, de 14/11/2008 (peça 2, p. 16-17); Ofício 339/2008-TCU/SECEX-PE, de 13/11/2008 (peça 1, p. 47-48); Avisos de Recebimento (peça 2, p. 24, 28 e 30).

e) Citação de Idelzita de Oliveira Melo: Ofício 323/2008-TCU/SECEX-PE, de 14/11/2008 (peça 2, p. 2-3); Ofício 332/2008-TCU/SECEX-PE, de 14/11/2008 (peça 2, p. 18-19); Avisos de Recebimento (peça 2, p. 26 e 33).

f) Citação de Carlos Roberto Aguiar de Brito: Ofício 324/2008-TCU/SECEX-PE, de 14/11/2008 (peça 2, p. 4-5) e Ofício 325/2008-TCU/SECEX-PE, de 14/11/2008 (peça 2, p. 6-7); Avisos de Recebimento (peça 2, p. 29 e 32).

g) Citação de Severino Gomes de Moraes Filho: Ofício 328/2008-TCU/SECEX-PE, de 14/11/2008 (peça 2, p. 10-11); Aviso de Recebimento (peça 2, p. 37).

h) Citação de Evandro Gastão Wanderley: Ofício 330/2008-TCU/SECEX-PE, de 14/11/2008 (peça 2, p. 14-15); Aviso de Recebimento (peça 2, p. 36).

i) Citação da empresa Projetec: Ofício 327/2008-TCU/SECEX-PE, de 14/11/2008 (peça 2, p. 8-9); Ofício 333/2008-TCU/SECEX-PE, de 14/11/2008 (peça 2, p. 20-21); Avisos de Recebimento (peça 2, p. 34 e 35).

14. Registre-se que os responsáveis, incluindo a empresa Projetec, solicitaram prorrogação do prazo para atendimento aos ofícios, cujos pleitos foram deferidos pelo TCU. As respostas recebidas foram acostadas aos autos às peças 5, 6 e 7.

15. Em 11/8/2011, por meio de instrução de mérito, esta Secex realizou a análise das alegações de defesa e das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis acerca das irregularidades constatadas (peça 3, p. 1-31).

16. Foram objetos de citação o superfaturamento constatado no contrato analisado e o pagamento indevido de reajuste à contratada, que também foi citada solidariamente, como beneficiária dos pagamentos indevidos. A audiência referiu-se à conduta da comissão de licitação que classificou e declarou vencedora uma proposta de preços que estava em desacordo com o respectivo edital da licitação.

17. Na ocasião, concluiu-se (peça 3, p. 28-29):

150. Pelo superfaturamento dos serviços contratados (subitem 9.2.1 do referido acórdão), foram responsabilizados os Senhores João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo e Carlos Roberto Aguiar de Brito, solidariamente com

a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda. As alegações de defesa por eles apresentadas não elidiram a irregularidade ocorrida e delas não constaram informações que comprovem a boa-fé dos responsáveis (parágrafos 18-83 desta instrução).

151. Pelo pagamento indevido de reajuste do contrato (subitem 9.2.2 do mesmo acórdão), foram responsabilizados os Senhores Severino Gomes Moraes Filho, Marcos de Barros Bezerra, Evandro Gastão Wanderley, João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo e Carlos Roberto Aguiar de Brito, solidariamente com a empresa Projetec. As alegações de defesa por eles apresentadas não foram suficientes para justificar o pagamento irregular desse reajuste e nem demonstraram a boa-fé dos responsáveis (parágrafos 90-126).

152. Dessa forma, será proposta a irregularidade das contas dos responsáveis e a condenação solidária ao ressarcimento dos danos causados aos cofres da Chesf. Não foi possível reconhecer a boa-fé dos responsáveis, conforme dispõe o art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, uma vez que não há elementos nos autos que possibilite esse reconhecimento. Diante da condenação dos responsáveis em débito, solidariamente com a empresa beneficiária dos pagamentos indevidos, e o não reconhecimento da boa-fé dos responsáveis, também será proposta a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

153. Os débitos relativos ao superfaturamento e ao reajuste indevido do contrato, atualizados monetariamente até 25/3/2011, correspondem a R$ 209.881,67 e R$ 171.423,66, respectivamente, conforme demonstrativos de débitos às fls. 97-106.

154. Na audiência, foram ouvidos os membros da Comissão de Licitação da TP-2.92.2002.4480, Senhores Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva e João Costa dos Santos Filho, e o Chefe do Departamento de Compras, Contratações e Administração do Fornecimento (DCC) da Chesf, Senhor Marcos de Barros Bezerra. O objeto da audiência foi a classificação da proposta de preços apresentada pela Projetec na referida licitação, cuja planilha de composição de preços contemplava uma equipe de apenas quatro engenheiros, diferente do que foi especificado no item 2.3 do Termo de Referência CEI 001/2002, parte integrante do Edital, que previa a necessidade de uma equipe técnica de cinco engenheiros, para realização dos serviços. Os procedimentos desta Tomada de Preços e seu julgamento estão detalhados na instrução de fls. 126-159 do volume principal do TC 010.194/2005-7, apensado (parágrafos 33-44, fls. 135-139).

155. Analisados aqueles procedimentos, verificou-se que a Projetec foi favorecida nessa tomada de preços, pois sua proposta declarada vencedora estava em desacordo com o respectivo edital. O julgamento da licitação foi realizado em desacordo com o item '5.1.a' do referido edital, com afronta aos artigos 41 (descumprimento de condições do edital), 43, incisos IV (classificação de proposta desconforme com os requisitos do edital) e V (classificação de proposta em desacordo com os critérios de avaliação constantes do edital), 44 e seu parágrafo 1º (no julgamento das propostas, não foram considerados os critérios objetivos definidos no edital e foi utilizado um elemento secreto - aceitação de equipe de quatro engenheiros - que elidiu o princípio da igualdade entre os licitantes), 45 (julgamento das propostas realizado em desacordo com os fatores referidos no edital) e 48, inciso I (classificação de proposta que não atendia ao edital), todos da Lei 8.666/1993, ferindo ainda o princípio constitucional da isonomia e os princípios básicos da igualdade e da vinculação ao instrumento convocatório, nos termos do art. 3º da mesma lei.

156. Após analisadas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, concluiu-se que não foram suficientes para refutar as irregularidades praticadas na condução da Tomada de Preços TP-2.92.2002.4480, portanto devem ser rejeitadas (parágrafos 131-148), propondo-se ainda a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

157. Por fim, os elementos presentes no processo permitem concluir pela ocorrência de dano à Chesf, decorrente dos pagamentos indevidos realizados à Projetec, além do prejuízo decorrente da não seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, na licitação acima mencionada.

(destaques inseridos)

18. O Ministério Público junto ao TCU emitiu pronunciamento manifestando-se, no mérito, de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela Secex-PE (peça 3, p. 34-35).

19. Em decorrência dos votos do Relator, Ministro Raimundo Carreiro (peça 3, p. 92-95), e do Revisor, Ministro-Substituto Augusto Sherman (peça 3, p. 37-47), inclusive dos votos complementares (peça 3, p. 50-56 e 57-59), o Tribunal se pronunciou sobre a questão por meio do Acórdão 3.421/2014-TCU-Plenário, decidindo (peça 3, p. 48-49):

9.1. converter o processo em diligência, nesta etapa processual;

9.2. determinar à SecobHidro, levando em conta os Votos do Relator e do Revisor, inclusive os Votos Complementares apresentados nesta Sessão Plenária, em relação ao Contrato CT-I.92.2002.4480.00, firmado entre a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) e a empresa Projetec – Projetos Técnicos Ltda., que:

9.2.1. verifique a adequação dos custos do referido contrato, incluindo aqueles decorrentes dos serviços acrescidos por meio de Termo Aditivo, em relação aos preços de mercado, mediante confronto com preços de referência disponíveis e com os custos verificados em outros contratos da espécie;

9.2.2. verifique a regularidade do percentual de reajuste concedido sobre os custos contratuais não vinculados à mão de obra, conforme repactuação de preços constante do Termo de Encerramento com Ajuste Final e os elementos comprobatórios juntados a estes autos e ao TC 010.194/2005-7 (anexo III);

9.2.3. após o cumprimento das medidas discriminadas nos itens anteriores, submeta os autos à consideração do Relator para nova análise de mérito.

20. Por meio de Despacho do Secretário da Secex-PE, datado de 26/12/2014, o processo foi encaminhado à SecobHidro, já convertido em autos eletrônicos (peça 9).

21. As verificações solicitadas à SecobHidro foram objeto de parecer técnico emitido em 20/4/2016 pela então SeinfraHidroFerrovia, cujo documento encontra-se acostado aos autos à peça 15, com conclusões ratificadas às peças 16 e 17, respectivamente, pelo diretor e secretário da unidade técnica.

22. Registre-se que, para subsidiar o parecer técnico emitido, foram juntados aos autos novos elementos comprobatórios: Tabela de Preços de Consultoria do Dnit (peça 11); Tabela de Custos do Sinapi PE e BA - Outubro/2002 (peça 12); Manual de Metodologia, Conceitos e Orientações do Sinapi – Abril/2013 (peça 13); e Cálculo do Preço Referencial do Contrato (peça 14).

23. Por meio de Despacho, datado de 18/10/2016, o Relator determinou o encaminhamento dos autos a esta Secex-PE para nova instrução de mérito, à luz da manifestação realizada pela SeinfraHidroFerrovia (peça 21).

EXAME TÉCNICO

24. Inicialmente, vale registrar que a instrução de mérito precedente realizou a análise das alegações de defesa e das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis acerca das seguintes irregularidades constatadas na condução da Tomada de Preços TP-2.92.2002.4480 e na execução do Contrato CT-I.92.2002.4480.00, celebrado entre a Chesf e a Projetec (peça 3, p. 1-31):

a) superfaturamento constatado no referido contrato;

b) pagamento indevido de reajuste à contratada;

c) conduta da Comissão de Licitação da tomada de preços, que classificou e declarou vencedora uma proposta de preços que estava em desacordo com o respectivo edital da licitação.

25. A seguir, passa-se à análise dessas irregularidades, considerando as análises e conclusões constantes do parecer técnico emitido pela SeinfraHidroFerrovia (peça 15).

I - Superfaturamento constatado no Contrato CT-I.92.2002.4480.00

26. A análise de mérito empreendida pela Secex-PE concluiu pela existência de superfaturamento no Contrato CT-I.92.2002.4480.00, celebrado entre a Chesf e a empresa Projetec, culminando na responsabilização dos Senhores João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo e Carlos Roberto Aguiar de Brito, solidariamente com a empresa Projetec, uma vez que as alegações de defesa por eles apresentadas não elidiram a irregularidade ocorrida e delas não constaram informações que comprovem a boa-fé dos responsáveis (peça 3, p. 5-16; parágrafos 18-83).

27. A SeinfraHidroFerrovia analisou a adequação dos custos do referido contrato e apresentou as seguintes análises e conclusões (peça 15, p. 3-6):

12. O Contrato CT-I.92.2002.4480.00 (TC 010.194/2005-7, peça 2, p. 8-19), no valor de R$ 984.060,00, preços relativos a outubro/2002, previa a execução de serviços técnicos pela empresa e, para isso, foram contratados quatro engenheiros seniores, sendo três na categoria III e um na categoria II. Verificou-se que dois engenheiros seniores III foram contratados com salário de R$ 5.200,00, outro engenheiro sênior III com salário de R$ 2.500,00, e o último engenheiro sênior II com salário de R$ 2.000,00 (TC 010.194/2005-7, peça 2, p. 17).

13. O aditivo aumentou o valor do contrato em R$ 242.926,26, tendo incluído, na cláusula segunda do contrato, três meses de serviço para avaliação do conteúdo dos relatórios e oficinas de trabalho realizadas sobre questões de cunho geral relacionadas com os perímetros Apolônio Sales, Brígida e Pedra Branca, com emissão de pareceres técnicos e planos de ação, com indicação de alternativas aos problemas diagnosticados (TC 010.194/2005-7, peça 2, p. 20-24).

14. Segundo a composição analítica de custos, a equipe prevista no aditivo era composta por sete engenheiros seniores, sendo cinco engenheiros seniores III com salário de R$ 5.200,00, um engenheiro sênior III com salário de R$ 3.150,00 e um engenheiro sênior II com salário de R$ 1.850,00 (TC 010.194/2005-7, peça 2, p. 24).

15. De início, observa-se situação particular, pois no contrato há engenheiros de mesma nomenclatura com salários diferentes. Como se vê na Tabela 1, no contrato original havia engenheiro sênior III com salário de R$ 5.200,00 e outro, da mesma categoria, com salário de R$ 2.500,00. Já no aditivo, um dos engenheiros seniores III foi aditivado com salário de R$ 3.150,00 e o engenheiro sênior II foi aditivado com salário inferior ao contratado, de R$ 1.850,00. Assim, para melhor compreensão, mostra-se na Tabela 1 resumo das remunerações contratadas, sem encargos sociais.

Tabela 1. Remunerações do Contrato CT-I.92.2002.4480.00, sem encargos sociais.

Discriminação	Contrato original		Aditivo	
	Valor mensal (R$)	Quantidade	Valor mensal (R$)	Quantidade
Engenheiro sênior III	5.200,00	2	5.200,00	5
Engenheiro sênior III	2.500,00	1	3.150,00	1
Engenheiro sênior II	2.000,00	1	1.850,00	1

Fonte: TC 010.194/2005-7, peça 2, p. 17 e 24.

16. Verifica-se que o Termo de Referência da Tomada de Preços apresentou estimativa da equipe considerada satisfatória para a execução dos serviços de quatro engenheiros seniores III e um engenheiro sênior II, especificando que o engenheiro sênior III deveria possuir quinze anos de experiência nas áreas relacionadas com o objeto do Termo de Referência, e o engenheiro sênior II, dez anos de experiência (TC 010.194/2005-7, peça 3, p. 8-9). A nomenclatura utilizada no Termo de Referência fugiu dos padrões usuais, visto que a classificação mais comum dos profissionais seria engenheiros sênior, pleno e júnior.

17. Portanto, para verificar a adequação dos custos do contrato, além da nomenclatura dos profissionais, é necessário levar em conta o tempo de experiência requerido no Termo de Referência. Nesse aspecto, importa esclarecer que a análise realizada partiu da premissa de que os profissionais contratados cumpriam os requisitos do Termo de Referência, tendo em vista que não constam nos autos indícios de irregularidade quanto a esse aspecto.

18. Considerando que o objeto do contrato em análise compreende atividades de fiscalização, supervisão e análise de projetos, um referencial de custos amplamente utilizado é a Tabela de Preços de Consultoria do Departamento de Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). Essa tabela apresenta preços originais de abril de 2001, que são atualizados pelo índice de consultoria da Fundação Getúlio Vargas (col. 39). Consta ainda das observações da tabela do Dnit a qualificação exigida para a equipe, de acordo com a nomenclatura empregada. A Tabela 2, a seguir, apresenta os custos dos profissionais obtidos da Tabela de Consultoria do Dnit (peça 11), atualizados para a data-base de outubro de 2002, com a correspondente qualificação exigida.

Tabela 2. Custos referenciais da Tabela de Consultoria do Dnit, sem encargos sociais.

Tipo	Custo 04/01	Custo 10/02 *	Qualificação
C – Consultor especial	R$ 6.373,32	R$ 7.108,32	Formação >= 15 anos
P0 – Coordenador-geral	R$ 4.779,99	R$ 5.331,24	Formação >= 10 anos
P1 – Engenheiro/Profissional Sênior	R$ 4.328,54	R$ 4.827,73	Formação >= 8 anos
P2 – Engenheiro/Profissional Pleno	R$ 3.877,10	R$ 4.324,23	Formação >= 5 anos
P3 – Engenheiro/Profissional Júnior	R$ 3.106,84	R$ 3.465,14	Formação >= 2 anos
P4 – Engenheiro/Profissional Auxiliar	R$ 2.336,88	R$ 2.606,38	Formação 3º Grau

*Valores reajustados pelo índice de consultoria da FGV (col. 39) de 4/2001 para 10/2002 (K=112,021/100,438)
Fonte: Tabela de Preços de Consultoria do Dnit, peça 11.

19. Considerando-se que a nomenclatura da tabela do Dnit não coincide com a utilizada no contrato da Chesf, a correlação foi realizada por meio do tempo de experiência, de forma que o engenheiro sênior III corresponderia ao consultor especial (C), com mais de quinze anos de formação, e o engenheiro sênior II, ao coordenador-geral (P0), com mais de dez anos de formação.

20. Outro referencial de custos oficialmente reconhecido é o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi). Para a pesquisa dos custos dos profissionais, utilizaram-se inicialmente as localidades de Recife/PE e Salvador/BA, considerando que, segundo o Termo de Referência, os serviços seriam realizados na cidade de Recife e nos perímetros irrigados Brígida e Apolônio Sales, em Pernambuco, e Pedra Branca, na Bahia. Como os custos do Sinapi são horários, a obtenção dos custos mensais é realizada mediante a multiplicação dos custos horários por 220h, conforme Manual de Metodologia, Conceitos e Orientações Gerais do Sinapi (peça 13, p. 57).

Tabela 3. Custos referenciais do Sinapi, em outubro de 2002, sem encargos sociais.

Descrição	nid.	Custo Recife			Custo Salvador		
		1º quartil	2º quartil	3º quartil	1º quartil	2º quartil	3º quartil

Engenheiro sênior	(h)	14,70	15,35	15,99	12,51	12,51	12,51
	(mês)	3.234,00	3.377,00	3.517,80	2.752,20	2.752,20	2.752,20
Engenheiro pleno	(h)	10,61	11,08	11,54	9,03	9,03	9,03
	(mês)	2.334,20	2.437,60	2.538,80	1.986,60	1.986,60	1.986,60
Engenheiro júnior	(h)	7,52	7,85	8,18	6,40	6,40	6,40
	(mês)	1.654,40	1.727,00	1.799,60	1.408,00	1.408,00	1.408,00

Fonte: Sinapi, peça 12.

21. De início, observa-se que os custos pesquisados em Salvador não apresentam variação entre os valores de 1º, 2º e 3º quartis, o que denota uma baixa representatividade da amostra. Dessa forma, deu-se preferência à utilização dos valores da tabela Sinapi em Recife, o que favorece o conservadorismo da análise, tendo em vista que os valores de Recife são superiores aos de Salvador. Considerando que o Sinapi não informa o nível de experiência correspondente às suas classes de profissionais, a correlação possível entre a nomenclatura da Chesf e a do Sinapi é adotar o valor mediano do engenheiro sênior (2º quartil) para o engenheiro sênior II e o valor do 3º quartil do engenheiro sênior para o engenheiro sênior III.

22. Outra informação que não deixa de ser relevante para compor o quadro é que, na data-base do contrato, o salário mínimo de engenheiro era de R$ 1.700,00 (conforme Lei 4.950, de 22 de abril de 1996, o piso salarial profissional do engenheiro é de 8,5 salários mínimos, para oito horas de trabalho). Tal fato reforça a opção por não se utilizar o referencial do Sinapi em Salvador, que apresenta valores inferiores ao salário mínimo para o engenheiro júnior.

23. Assim, com base nos referenciais acima explicitados (Dnit e Sinapi), o valor referencial do Contrato CT-I.92.2002.4480.00 foi calculado, substituindo os custos de mão de obra contratados pelos custos referenciais, e mantendo-se inalterados os demais parâmetros do contrato. A peça 14 contém o detalhamento dos cálculos efetivados e a Tabela 4, a seguir, apresenta os resultados dos valores globais do contrato original e do aditivo celebrado.

Tabela 4. Comparativo dos valores contratados e valores obtidos com custos Sinapi/PE e Dnit.

	Valor contratado (R$)	Valor Sinapi/PE (R$)	Diferença (%)	Valor Dnit (R$)	Diferença (%)
Contrato original	984.060,00	925.820,46	6,3%	1.690.188,10	-41,8%
Aditivo	242.926,26	199.500,33	21,8%	388.183,16	-37,4%
Total	1.226.986,26	1.125.320,79	9,0%	2.078.371,26	-41,0%

Fonte: elaboração própria.

24. Como resultado, observa-se que os valores referenciais de mercado do contrato obtidos a partir dos custos do Sinapi e da Tabela de Consultoria do Dnit apresentaram diferenças significativas. Com base no referencial do Sinapi, o valor total do contrato apresentaria um sobrepreço de 9%, ao passo que, com base no referencial do Dnit, o contrato estaria com desconto de 41%. Não é possível estabelecer uma preferência por qualquer dos dois sistemas referenciais, tendo em vista que ambos apresentam vantagens e desvantagens.

25. O Sinapi tem a vantagem de disponibilizar custos pesquisados localmente em Recife, e a desvantagem de não dispor de categorias específicas correspondentes à qualificação profissional exigida no Termo de Referência da Tomada de Preços TP 2.92.2002.4480. Outra desvantagem do Sinapi é que apresenta custos de engenheiros que atuam em qualquer atividade, tanto em execução de obras, gerenciamento de contratos e engenharia consultiva.

26. Já o Dnit tem a desvantagem de apresentar uma média nacional de custos e as vantagens de dispor de categorias correspondentes ao tempo de experiência profissional exigido no Termo de Referência e de apresentar custos de serviços de engenharia consultiva, que abrange principalmente as atividades de fiscalização, supervisão e projeto.

27. De forma conservadora, considerando as incertezas envolvidas na adoção do Sinapi como referencial de custos dos profissionais do Contrato CT-I.92.2002.4480.00, e considerando que o valor contratado foi inferior ao valor obtido a partir dos custos referenciais do Dnit, não é possível afirmar que os preços firmados no âmbito do Contrato CT-I.92.2002.4480.00 estivessem acima dos valores de mercado.

(...)

CONCLUSÃO

39. Ante o exposto, na análise da adequação dos custos do contrato, incluindo aqueles decorrentes dos serviços acrescidos por meio de Termo Aditivo, verificou-se que, em relação aos custos obtidos do Sinapi, o valor total do contrato apresentaria um sobrepreço de 9%, ao passo que, com base no referencial da Tabela de Preços de Consultoria do Dnit, o contrato estaria com desconto de 41%. De forma conservadora, considerando as incertezas envolvidas na adoção do Sinapi como referencial de custos dos profissionais do Contrato CT-I.92.2002.4480.00, e considerando que o valor contratado foi inferior ao valor obtido a partir dos custos referenciais do Dnit, não é possível afirmar que os preços firmados no âmbito do Contrato CT-I.92.2002.4480.00 estivessem acima dos valores de mercado.

(destaques inseridos)

28. Considerando a análise acima exposta e a conclusão de não ser possível afirmar que os preços firmados no âmbito do Contrato CT-I.92.2002.4480.00 estejam acima dos valores de mercado, propõe-se a desconstituição da irregularidade narrada na instrução de mérito precedente e, consequentemente, do débito apurado, razão pela qual deve-se desconsiderar a responsabilização dos Senhores João Costa dos Santos Filho, CPF 057.344.605-91, Edelzita de Oliveira Melo, CPF 005.428.574-72, Carlos Roberto Aguiar de Brito, CPF 104.090.254-53, solidariamente com a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda., CNPJ 12.285.441/0001-66, na pessoa do seu representante legal (peça 3, p. 5-16; parágrafos 18-83; p. 30).

II - Pagamento indevido de reajuste à contratada

29. A análise de mérito empreendida pela Secex-PE concluiu pelo pagamento indevido de reajuste do Contrato CT-I.92.2002.4480.00, celebrado entre a Chesf e a empresa Projetec, culminando na responsabilização dos Senhores Severino Gomes Moraes Filho, Marcos de Barros Bezerra, Evandro Gastão Wanderley, João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo e Carlos Roberto Aguiar de Brito, solidariamente com a empresa Projetec, uma vez que as alegações de defesa por eles apresentadas não foram suficientes para justificar o pagamento irregular desse reajuste e nem demonstraram a boa-fé dos responsáveis (peça 3, p. 18-24; parágrafos 88-126).

30. A SeinfraHidroFerrovia analisou a adequação do pagamento de reajuste do referido contrato e apresentou as seguintes análises e conclusões (peça 15, p. 6-8):

28. A outra questão determinada foi a análise da regularidade do percentual de ajuste concedido aos custos não vinculados à mão-de-obra. Para isso, é necessário partir do critério adotado no contrato, que foi a **repactuação de preço** após período de 12 meses, contados da data da apresentação da proposta, mediante documentação analítica de variação dos custos previstos no contrato, sendo vedada a utilização de índices econômico-financeiros ou taxa cambial (TC 010.194/2005-7, peça 2, p. 9).

29. Assim sendo, primeiramente, observa-se que o contrato não prevê o reajustamento de preços, mas a sua repactuação. Não se tratam de palavras sinônimas, mas institutos bastante diferentes, pois a repactuação é uma modalidade de reequilíbrio econômico-financeiro que não se aplica a qualquer contrato. Não obstante isso, o reajustamento, só é possível nos casos previstos no edital ou no contrato, como se vê na transcrição dos artigos da Lei de Licitações a seguir:

Art. 40. O edital (...) indicará, **obrigatoriamente**, o seguinte:

(...)

XI - **critério de reajuste**, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento (todos os grifos acrescidos).

30. Como se verificou, o contrato previu apenas a repactuação de preços, que é uma modalidade especial de reequilíbrio aplicável apenas em contratos de serviços contínuos, segundo informa Furtado (FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007). Essa questão está amplamente discutida na Portaria-Segecex 14, de 27 de abril de 2011, que aprovou a Nota Técnica CCO/TCU 1/2011. Assim, a repactuação não se aplicaria ao contrato analisado, por não ser de serviço contínuo, e nem o reajustamento, pois não foi previsto nos ajustes pactuados, nos termos legais.

31. Embora o entendimento mencionado possa encerrar a questão, aprofunda-se a investigação acerca do percentual de reajuste concedido sobre os custos contratuais não vinculados à mão de obra, em cumprimento à determinação do subitem 9.2.2 do Acórdão 3.421/2014-TCU-Plenário. Nesses termos, o contrato previu (TC 010.194/2005-7, peça 2, p. 9), *verbis*:

Poderá ocorrer repactuação do preço estabelecido neste contrato, após cada período de 12 (doze) meses, contados a partir apresentação das propostas, mediante documentação analítica da variação dos custos previstos no Contrato, tomando como parâmetros básicos a manutenção da qualidade dos serviços, e os preços vigentes no mercado, vedada a utilização de qualquer índice econômico-financeiro ou taxa cambial.

32. Assim, a repactuação seria possível a partir de documentação que demonstrasse a variação dos custos previstos no contrato.

33. Conforme correspondência interna da Chesf, CI-DCC-36/2005, de 31/10/2005, após o questionamento do TCU, a Projetec foi instada a apresentar comprovantes dos aumentos nos componentes dos custos administrativos (TC 010.194/2005-7, peça 6, p. 24-27). Assim, consta da comunicação interna da Chesf que a locação do imóvel variou 17,34%, as tarifas telefônicas variaram de 17,23% a 27,59%, o IPTU, 8,44%, a contabilidade, 20% e os custos da Diretoria, 24,8%.

34. Ainda segundo o documento CI-DCC-36/2005, a Chesf teria adotado o menor percentual para reajustar os custos administrativos, ou seja 8,44%, correspondente ao aumento no IPTU, e teria chegado ao valor total de reajuste de R$ 66.359,63, o qual seria R$ 4.817,80 superior ao reajuste efetivamente concedido. Não obstante isso, a empresa abriria mão de reivindicar o recebimento da diferença (item 4 da comunicação).

35. Verificando a documentação que buscou demonstrar a variação dos custos previstos no contrato (TC 010.194/2005-7, peça 6, p. 64-77), observa-se que estão comprovados os custos de locação, contabilidade, IPTU, telefonia e diretoria. Ainda que se admita um valor médio de reajuste desses custos, ou o valor mínimo, como fez a Chesf ao adotar a variação do IPTU, não seria correto utilizá-lo para reajustar os custos administrativos como um todo. Conforme a composição analítica dos custos do contrato, os custos administrativos foram previstos em um item único, no valor de R$ 8.195,00 mensal, a englobar a locação de imóveis, mobiliário, comunicação, imposto predial, contabilidade, manutenção, conservação, diretoria e equipamentos. Considerando a vigência de dezoito meses, os custos administrativos correspondem a um total de R$ 147.510,00.

36. Portanto, considerando a descrição da planilha de custos, apenas parte dos custos administrativos tiveram sua variação comprovada. Para despesas com mobiliário, manutenção, conservação e equipamentos, não foram apresentados documentos analíticos que justificassem qualquer reajuste. Além disso, é razoável supor que parte dos custos administrativos não tenham apresentado variação ao longo da vigência contratual. Tendo em vista que mobiliário e equipamentos devem ser mobilizados no início da execução dos serviços, os custos correspondentes não seriam passíveis de repactuação.

37. Como a planilha contratual não apresentou o detalhamento dos custos administrativos, a aplicação de qualquer índice de reajuste seria inadequada, pois incidiria sobre um montante que engloba itens que não tiveram sua variação de custos comprovada e cuja relevância sobre o total dos custos administrativos não é discriminada. Alternativamente, também não seria possível o reajustamento apenas da parcela das despesas para as quais foram apresentados documentos que comprovaram a variação dos custos, pois não há como separar o valor desses custos no item de custos administrativos. Essa questão já havia sido discutida entre a Projetec e a Chesf, conforme trecho do documento CI-DCC-36/2005 a seguir transcrito:

i) A Projetec propôs então abrir as despesas e comprovar o índice de reajuste para cada um deles.

j) A Chesf mais uma vez não aceitou em função de que a Composição de Custos inicialmente proposta não discriminou os valores individuais de cada componente. A sua discriminação nesse momento seria subjetiva e não poderia ser comprovada. (TC 010.194/2005-7, peça 6, p. 25)

38. Por fim, cumpre registrar que o reajuste de custos administrativos que foi pago e que, conforme a

análise aqui empreendida, não pode ser comprovada, corresponde a R$ 11.055,18, tendo em vista que o valor total de reajuste pago foi de R$ 61.541,83 e que o valor de reajuste calculado pela Chesf referente a pessoal e à remuneração da empresa resultou em R$ 50.486,65 (TC 010.194/2005-7, peça 6, p. 25).

CONCLUSÃO

(...)

40. Quanto à análise do percentual de reajuste concedido sobre os custos contratuais não vinculados à mão-de-obra, concluiu-se pela sua não pertinência em face, primeiro, da norma, o que já é conclusivo. No entanto, aprofundando a questão, apenas para analisar os argumentos da contratada, também não seria cabível, em virtude de que a aplicação de qualquer índice de reajuste incidiria sobre um montante que engloba itens que não tiveram sua variação de custos comprovada e cuja relevância sobre o total dos custos administrativos não foi discriminada na composição de custos original da empresa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo informar ao Ministro-Relator que, no tocante à adequação dos custos do contrato, não é possível afirmar que os preços firmados no âmbito do Contrato CT-I.92.2002.4480.00 estivessem acima dos valores de mercado e, quanto ao percentual de reajuste sobre os custos contratuais não vinculados à mão-de-obra, que ele não seja devido.

31. Considerando a análise acima exposta, conclui-se pela ratificação da irregularidade narrada na instrução de mérito precedente e, consequentemente, do débito apurado, razão pela qual deve-se considerar a responsabilização dos Senhores Severino Gomes Moraes Filho, CPF 018.545.854-87, Marcos de Barros Bezerra, CPF 128.293.234-91, Evandro Gastão Wanderley, CPF 167.481.824-68, João Costa dos Santos Filho, CPF 057.344.605-91, Edelzita de Oliveira Melo, CPF 005.428.574-72, e Carlos Roberto Aguiar de Brito, CPF 104.090.254-53CPF, solidariamente com a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda., CNPJ nº 12.285.441/0001-66, na pessoa do seu representante legal (peça 3, p. 18-24; parágrafos 88-126; p. 30-31):

d) condenar solidariamente os responsáveis indicados a seguir:

d.2) os Senhores Severino Gomes Moraes Filho, Marcos de Barros Bezerra, Evandro Gastão Wanderley, João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo, Carlos Roberto Aguiar de Brito e a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda., ao pagamento da quantia de R$ 61.541,83, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Chesf, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 13/10/2003 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

III - Conduta da Comissão de Licitação da tomada de preços, que classificou e declarou vencedora uma proposta de preços que estava em desacordo com o respectivo edital da licitação

32. Inicialmente, deve-se ressaltar que esta irregularidade não foi objeto de análise por parte da SeinfraHidroFerrovia, razão pela qual são mantidas as análises e conclusões empreendidas anteriormente pela Secex-PE no âmbito da instrução de mérito precedente (peça 3. p. 24-28; parágrafos 127 a 148).

33. Na ocasião, concluiu-se (peça 3. p. 29):

154. Na audiência, foram ouvidos os membros da Comissão de Licitação da TP-2.92.2002.4480, Senhores Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva e João Costa dos Santos Filho, e o Chefe do Departamento de Compras, Contratações e Administração do Fornecimento (DCC) da Chesf, Senhor Marcos de Barros Bezerra. O objeto da audiência foi a classificação da proposta de preços apresentada pela Projetec na referida licitação, cuja planilha de composição de preços contemplava uma equipe de apenas quatro engenheiros, diferente do que foi especificado no item 2.3 do Termo de Referência CEI 001/2002, parte integrante do Edital, que previa a necessidade de uma equipe técnica de cinco engenheiros, para realização dos serviços. Os procedimentos desta Tomada de Preços e seu julgamento estão detalhados na instrução de fls. 126-159 do volume principal do TC 010.194/2005-7, apensado (parágrafos 33-44, fls. 135-139).

155. Analisados aqueles procedimentos, verificou-se que a Projetec foi favorecida nessa tomada de preços, pois sua proposta declarada vencedora estava em desacordo com o respectivo edital. O julgamento da licitação foi realizado em desacordo com o item ‘5.1.a’ do referido edital, com afronta aos artigos 41 (descumprimento de condições do edital), 43, incisos IV (classificação de proposta desconforme com os requisitos do edital) e V (classificação de proposta em desacordo com os critérios de avaliação constantes do edital), 44 e seu parágrafo 1º (no julgamento das propostas, não foram considerados os critérios objetivos definidos no edital e foi utilizado um elemento secreto - aceitação de equipe de quatro engenheiros - que elidiu o princípio da igualdade entre os licitantes), 45 (julgamento das propostas realizado em desacordo com os fatores referidos no edital) e 48, inciso I (classificação de proposta que não atendia ao edital), todos da Lei 8.666/1993, ferindo ainda o princípio constitucional da isonomia e os princípios básicos da igualdade e da vinculação ao instrumento convocatório, nos termos do art. 3º da mesma lei.

156. Após analisadas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, concluiu-se que não foram suficientes para refutar as irregularidades praticadas na condução da Tomada de Preços TP-2.92.2002.4480, portanto

devem ser rejeitadas (parágrafos 131-148), propondo-se ainda a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

(destaques inseridos)

34. Assim, a instrução de mérito precedente considerou a responsabilização dos Senhores Senhores Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva, João Costa dos Santos Filho e Marcos de Barros Bezerra, propondo (peça 3, p. 31):

f) aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, aos Senhores Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva, João Costa dos Santos Filho e Marcos de Barros Bezerra, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

35. Por fim, considerando que as multas aplicadas pelo TCU possuem natureza sancionatória, estando sujeitas à prescrição da pretensão punitiva, e, uma vez que há intenção de aplicar a multa proporcional ao débito prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e a multa do art. 58, I, da Lei 8.443/1992, a prescrição, que ocorre em dez anos, deve ser aferida neste processo.

36. Quanto ao superfaturamento dos serviços contratados, imputada aos Srs. João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo, Carlos Roberto Aguiar de Brito e empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda., na pessoa do seu representante legal, essa irregularidade ocorreu entre 5/3/2003 e 23/8/2004 (peça 1, p. 40-41). Com relação ao pagamento indevido de reajuste do contrato, imputada aos Srs. Severino Gomes Moraes Filho, Marcos de Barros Bezerra, Evandro Gastão Wanderley, João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo e Carlos Roberto Aguiar de Brito, solidariamente com a empresa Projetec, essa irregularidade ocorreu em 13/10/2003 (peça 1, p. 41). Quanto à conduta da Comissão de Licitação da tomada de preços, imputada aos Srs. Severino Gomes Moraes Filho, Marcos de Barros Bezerra, Evandro Gastão Wanderley, João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo e Carlos Roberto Aguiar de Brito, solidariamente com a empresa Projetec, essa irregularidade ocorreu em 2002 (peça 3, p. 88)

37. O prazo prescricional para essas irregularidades foi interrompido por meio do Acórdão 2.224/2008-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, proferido na Sessão do Plenário de 8/10/2008, o qual ordenou a audiência e as citações dos respectivos responsáveis (peça 1, p. 40-42). Assim, é possível observar que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, pois o prazo prescricional decenário da pretensão punitiva seria em 8/10/2018 (dez anos a contar do ato que ordenou a citação).

CONCLUSÃO

38. Ante o exposto, quanto à análise da adequação dos custos do contrato, considerando que não foi possível afirmar que os preços firmados no âmbito do Contrato CT-I.92.2002.4480.00 estejam acima dos valores de mercado, concluiu-se pela desconstituição da irregularidade narrada na instrução de mérito precedente e, consequentemente, do débito apurado, razão pela qual deve-se desconsiderar a responsabilização dos Senhores João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo, Carlos Roberto Aguiar de Brito, solidariamente com a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda., na pessoa do seu representante legal.

39. Quanto à análise do percentual de reajuste concedido sobre os custos contratuais não vinculados à mão-de-obra, considerando o parecer pela sua não pertinência, concluiu-se pela ratificação da irregularidade narrada na instrução de mérito precedente e, consequentemente, do débito apurado, razão pela qual deve-se considerar a responsabilização dos Senhores Severino Gomes Moraes Filho, Marcos de Barros Bezerra, Evandro Gastão Wanderley, João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo, e Carlos Roberto Aguiar de Brito, solidariamente com a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda., na pessoa do seu representante legal. Diante da rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo responsáveis e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes sejam aplicadas a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

40. Quanto à conduta da Comissão de Licitação da tomada de preços, considerando que esta irregularidade não foi objeto de análise por parte da SeinfraHidroFerrovia, devem ser mantidas as análises e conclusões empreendidas anteriormente pela Secex-PE no âmbito da instrução de mérito precedente. Diante da rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva, João Costa dos Santos Filho, e Marcos de Barros Bezerra e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que lhes sejam aplicadas a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

41. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, foi reconhecida a interrupção do prazo

prescricional, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil, inexistindo no presente processo óbice ao exercício da ação punitiva por parte deste Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo, Carlos Roberto Aguiar de Brito, e pela empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda.;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Severino Gomes Moraes Filho, Marcos de Barros Bezerra e Evandro Gastão Wanderley;

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva, João Costa dos Santos Filho, e Marcos de Barros Bezerra;

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", § 2º, alíneas ‘a’ e ‘b’, 19 caput, e 23, inciso III, alínea "a" da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos responsáveis João Costa dos Santos Filho, CPF 057.344.605-91, Edelzita de Oliveira Melo, CPF 005.428.574-72, Carlos Roberto Aguiar de Brito, CPF 104.090.254-53, Severino Gomes Moraes Filho, CPF 018.545.854-87, Marcos de Barros Bezerra, CPF 128.293.234-91, Evandro Gastão Wanderley, CPF 167.481.824-68, e, Projetec - Projetos Técnicos Ltda., CNPJ 12.285.441/0001-66;

e) condenar solidariamente os Senhores Severino Gomes Moraes Filho, CPF 018.545.854-87, Marcos de Barros Bezerra, CPF 128.293.234-91, Evandro Gastão Wanderley, CPF 167.481.824-68, João Costa dos Santos Filho, CPF 057.344.605-91, Edelzita de Oliveira Melo, CPF 005.428.574-72, Carlos Roberto Aguiar de Brito, CPF 104.090.254-53, e, a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda., CNPJ 12.285.441/0001-66, ao pagamento da quantia de R$ 61.541,83, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Chesf, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 13/10/2003 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

f) com fundamento no art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 267 do Regimento Interno do TCU, aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da referida lei, aos Senhores Severino Gomes Moraes Filho, CPF 018.545.854-87, Marcos de Barros Bezerra, CPF 128.293.234-91, Evandro Gastão Wanderley, CPF 167.481.824-68, João Costa dos Santos Filho, CPF 057.344.605-91, Edelzita de Oliveira Melo, CPF 005.428.574-72, Carlos Roberto Aguiar de Brito, CPF 104.090.254-53, e, a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda., CNPJ 12.285.441/0001-66, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

g) aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, aos Senhores Ruy Marinho de Barros e Sousa, CPF 080.802.405-15, Iralucia de Souza Oliveira Silva, CPF 168.903.884-53, João Costa dos Santos Filho, CPF 057.344.605-91, e, Marcos de Barros Bezerra, CPF 128.293.234-91, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

h) autorizar, caso venha a ser solicitado, o pagamento da dívida Senhores Severino Gomes Moraes Filho, Marcos de Barros Bezerra, Severino Gomes Moraes Filho, Evandro Gastão Wanderley, João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo, Carlos Roberto Aguiar de Brito, Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva, e, a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda., em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe(s) o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar(em) perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar(em) o(s) recolhimento(s) das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

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

j) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentar, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

2. Discordando parcialmente do encaminhamento alvitrado pela unidade técnica, o Ministério Público junto ao TCU, nestes autos representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, juntou o seguinte parecer aos autos (peça 26):

Trata-se de tomada de contas especial originada da conversão do processo TC nº 010.194/2005-7, que cuidou de levantamento de auditoria realizado na Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) no ciclo de fiscalização Fiscobras de 2005, cujo escopo era verificar a regularidade do Programa de Irrigação de Lotes do Reassentamento da Usina de Itaparica/BA.

2. Nessa fiscalização, foram identificados indícios de irregularidades na execução do Contrato nº CT-I.92.2002.4480.00, firmado entre a Chesf e a empresa Projetec, cujo objeto era a "*fiscalização, supervisão e avaliação dos serviços técnicos especializados em desenvolvimento e programas para os perímetros do Reassentamento de Itaparica*". Tal ajuste vigorou de 09/01/2003 a 09/07/2005 e teve valor total de R$ 1.226.986,26 (peça 1, p. 26, do TC nº 010.194/2005-7).

3. As falhas que ensejaram a conversão do processo de fiscalização em TCE são:

i) indícios de superfaturamento no Contrato nº CT-I.92.2002.4480.00, pois foi constatado que a empresa Projetec remunerava a mão de obra objeto desse pacto com salários inferiores aos valores contidos nas composições de custos apresentadas em sua proposta de preços (dano ao erário calculado em R$ 74.988,59);

ii) superfaturamento decorrente do reajuste indevido de preços contratuais, uma vez que o mesmo índice que fundamentou o aumento de custos salariais também incidiu sobre custos administrativos, impostos e lucro, sem que houvesse justificativa para tanto (dano ao erário calculado em R$ 61.541,83).

4. Essas constatações justificaram a citação solidária da empresa contratada e de empregados da Chesf envolvidos na execução da avença.

5. Na mesma ocasião, o Tribunal determinou a realização da audiência de membros da comissão de licitação que conduziram a Tomada de Preços que resultou no Contrato nº CT-I.92.2002.4480.00 para que apresentassem justificativas sobre a classificação da proposta de preços apresentada pela Projetec no referido certame, cuja planilha de composição de preços contemplava uma equipe de apenas quatro engenheiros, diferente do que foi especificado no item 2.3 do Termo de Referência CEI nº 1/2002, parte integrante do Edital, que previa uma equipe técnica necessária para realização das tarefas objeto da contratação de cinco engenheiros (peça 1, p. 40-41).

6. Promovidas as notificações e apresentadas as respectivas defesas, a unidade técnica efetuou a análise dos novos elementos e concluiu que os argumentos trazidos pelos responsáveis não eram suficientes para elidir as irregularidades tratadas neste feito (peça 3, p. 1-31). Em parecer de peça 3, p. 34-35, endossei as conclusões e propostas de encaminhamento apresentadas pela Secex-PE.

7. Em debate ocorrido na sessão plenária de 03/12/2014, esta Corte considerou que a análise de preços do Contrato nº CT-I.92.2002.4480.00 deveria cotejar os valores contratuais com referenciais praticados no mercado. Por esse motivo, o Acórdão nº 3421/2014-Plenário (peça 3, p. 48-49) converteu os autos em diligência e determinou a remessa do processo à secretaria especializada em obras hídricas para a realização de novo estudo sobre a adequação dos preços contidos no pacto em tela e para a verificação da regularidade do índice de reajuste contratual que corrigiu valores de itens não vinculados à mão de obra.

8. Ao analisar o feito, a SeinfraHidro concluiu que a comparação dos custos do contrato com aqueles encontrados nas tabelas referenciais dos sistemas Sicro e Sinapi não permite afirmar que houve superfaturamento no ajuste vertente. Ademais, a unidade especializada se posicionou pela irregularidade do reajuste concedido em itens contratuais não relacionados à mão de obra (peça 15).

9. Nesta etapa processual, a Secex-PE apresenta nova proposta de mérito em que sugere:

i) considerar saneada a irregularidade de superfaturamento decorrente de preços excessivos;

ii) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Projetec e por Severino Gomes de Moraes Filho, Marcos de Barros Bezerra, Evandro Gastão Wanderley, João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo e Carlos Roberto Aguiar de Brito, condená-los solidariamente ao ressarcimento de débito equivalente a R$ 61.541,83, causado pelo reajuste indevido de valores contratuais, e aplicar-lhes multa fundamentada no art. 57 da Lei nº 8.443/92;

iii) rejeitar as razões de justificativa de Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva, João Costa dos Santos Filho e Marcos de Barros Bezerra, e aplicar-lhes multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92.

10. Feita essa breve síntese, peço vênias para divergir parcialmente do encaminhamento alvitrado pela unidade instrutora.

11. O primeiro ponto que merece atenção é o valor do débito imputado aos responsáveis em decorrência do pagamento à Projetec de reajuste com base na variação dos custos dos salários e encargos, aplicando-se indevidamente o mencionado índice sobre todos os custos que compõem a planilha de preços, incluindo aqueles não vinculados à mão de obra.

12. Conforme se depreende dos autos, o dano apurado pela Secex-PE, no total de R$ 61.541,83, corresponde ao montante integral pago à empresa contratada com fundamento na repactuação contratual, englobando tanto o reajuste decorrente do aumento de salários e encargos sociais quanto a majoração dos preços de itens não atrelados à mão de obra, como lucro, impostos e despesas administrativas.

13. No que se refere aos custos relacionados à mão de obra, a contratada embasou a necessidade de reajustar os preços originalmente pactuados por meio da apresentação de convenção coletiva de trabalho que fixou o aumento salarial da ordem de 15% para categoria profissional objeto do ajuste (peça 2, p. 34, do TC nº 010.194/2005-7).

14. De relevo mencionar que o reajuste de preços encontra respaldo no próprio termo contratual, que previa a possibilidade de repactuação dos valores por meio de sua Cláusula 3.1.1 (peça 2, p. 9, do TC nº 010.194/2005-7), que dispôs:

"*3.1.1 – Poderá ocorrer repactuação do preço estabelecido neste Contrato, após o período de 12(doze) meses,* [...], *mediante documentação analítica da variação dos custos previstos no Contrato, tomando como parâmetros básicos a manutenção da qualidade dos serviços* [...]."

15. Assim, e considerando que a análise de preços efetuada pela unidade especializada não identificou superfaturamento dos valores contratuais, reputo que restou demonstrada a regularidade da repactuação de valores dos itens contratuais atrelados à mão de obra. Por esse motivo, somente deve integrar o débito o valor de reajuste concedido sobre os demais itens contratados (impostos, lucro, despesas administrativas), uma vez que não foram apresentadas justificativas para a majoração dos respectivos custos inicialmente previstos na avença.

16. Em vista disso, entendo que o valor a ser cobrado dos responsáveis por esta irregularidade perfaz R$ 30.232,35, conforme demonstrativo de cálculo que consta da peça 1, p. 81, do TC nº 010.194/2005-7.

17. No que concerne à falha objeto das audiências realizadas, filio-me à tese defendida pelo Excelentíssimo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, no voto revisor do Acórdão nº 3421/2014-Plenário (peça 3, p. 37-47), cujo excerto reproduzo a seguir:

"*32. Por fim, peço vênias para divergir do Relator em relação análise da audiência determinada no item 9.3 do Acórdão 2.224/2008-Plenário. Entendo que não restou devidamente comprovada ofensa ao princípio da isonomia no âmbito da Tomada de Preços TP 2.92.2002.4480.*

33. Observe-se que o Termo de Referência da licitação refere-se expressamente a uma 'estimativa da composição da equipe técnica multidisciplinar', o que, em uma análise direta, afasta a vinculação das propostas das empresas em relação aos quantitativos previstos na tabela então apresentada em sua cláusula 2.3 (fl. 205 do anexo 1 do TC 010.194/2005-7):

'Para efeito de estimativa da composição da equipe técnica multidisciplinar necessária para realização das tarefas objeto deste CONTRATO, é apresentado no quadro, com indicação da especialidade e tempo de experiência considerado satisfatório para realização das mesmas

NÍVEL PROFISSIONAL	**CATEGORIA**	**QUANTIDADE**
ENGENHEIRO SÊNIOR III	A	4
ENGENHEIRO SÊNIOR II	A	1
TOTAL		5

(...)*' (sublinhei).*

34. Não vislumbro elementos para reputar irregular a aceitação, pela Chesf, da proposta oferecida pela empresa Projetec, que considerou suficiente uma equipe de 4 profissionais para a prestação dos serviços licitados. Também não vejo ofensa ao princípio da isonomia. O termo de referência apresentou o quadro como uma 'estimativa' e as licitantes, em caso de dúvida, poderiam ter solicitado esclarecimentos à Chesf antes de apresentarem suas propostas.

35. Destaque-se que os termos da negativa do recurso administrativo impetrado pela empresa classificada em segundo lugar, ENEL Empresa Nordestina de Engenharia Ltda., denotam que os procedimentos adotados pela Chesf tiveram como fundamento suas convicções sobre a natureza do objeto licitado, concluindo que o edital não fixava, mas apenas estimava a equipe necessária à execução do contrato (fls. 243/244 do anexo 1 do TC 010.194/2005-7):

'- o objeto da licitação é execução de serviços técnicos e não contratação de mão-de-obra;

- o Edital não fixa e sim estima a equipe necessária para execução dos serviços técnicos;

- o critério de medição dos serviços não será feito mediante disponibilização de mão-de-obra e sim através da comprovação dos serviços técnicos executados (relatório, projetos, etc.);

- o fato de se exigir que se apresente o valor dos salários que pretende pagar a cada profissional que realizará os serviços contratados se prende a necessidade da CHESF fiscalizar o correto recolhimento dos tributos e encargos sociais, como contribuinte solidário no momento que contrata qualquer serviço. Quanto a obrigatoriedade de ser seguido um plano de cargos e salários por parte da contratada, é uma questão de política interna de pessoal, e como o contrato não é de mão-de-obra, o edital em nenhum momento faz tal exigência;

(...).'

36. Antes de considerar o procedimento da Chesf como contrário ao princípio da isonomia, vislumbro que a ausência de rigidez na composição da equipe técnica representou um benefício para a Administração, que, ao permitir que as empresas cotassem seus preços com base em composições diversas da estimativa apresentada no Termo de Referência, possibilitou o alcance de propostas economicamente mais vantajosas [...]."

18. A meu ver, a leitura do referido Termo de Referência permite concluir que o Termo de Referência utilizado no certame não exigiu uma equipe técnica composta por cinco profissionais, mas apenas estabeleceu uma estimativa da quantidade de profissionais necessária para a realização dos serviços abarcados pelo contrato. Dessa forma, opino pelo acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis sobre este ponto.

19. Ante o exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se parcialmente de acordo com o encaminhamento sugerido pela Secex-PE na peça 22, p. 14-16, por entender que:

i) o valor do débito decorrente do reajuste indevido de itens não relacionados à mão de obra deve ser ajustado para R$ 30.232,35; e

ii) devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas por Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva, João Costa dos Santos Filho e Marcos de Barros Bezerra.

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo neste processo em face da assunção do Ministro Raimundo Carreiro à Presidência do TCU.

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial originada da conversão do processo TC nº 010.194/2005-7, que tratou de levantamento de auditoria realizado na Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) no ciclo de fiscalização Fiscobras de 2005, cujo escopo era verificar a regularidade do Programa de Irrigação de Lotes do Reassentamento da Usina de Itaparica/BA.

3. A supracitada conversão foi determinada pelo Acórdão 2.224/2008-TCU-Plenário, que rejeitou, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas pelos Senhores Evandro Gastão Wanderley, Marcos de Barros Bezerra e Severino Gomes de Moraes Filho.

4. Nestes autos, após a promoção da citação dos responsáveis solidários arrolados em face dos indícios de superfaturamento e da realização de pagamento de reajuste indevido no Contrato nº CT-I.92.2002.4480.00, bem como a audiência de membros da comissão de licitação que conduziram a Tomada de Preços que resultou no Contrato nº CT-I.92.2002.4480.00 em face da classificação da proposta de preços apresentada pela Projetec no referido certame, a qual apresentou planilha de composição de preço em desacordo com o termo de referência.

5. Conforme rememora o **Parquet**, em debate ocorrido na sessão plenária de 03/12/2014, esta Corte considerou que a análise de preços do Contrato nº CT-I.92.2002.4480.00 deveria cotejar os valores contratuais com referenciais praticados no mercado. Por esse motivo, o Acórdão nº 3421/2014-Plenário (peça 3, p. 48-49) converteu os autos em diligência e determinou a remessa do processo à secretaria especializada em obras hídricas para a realização de novo estudo sobre a adequação dos preços contidos no pacto em tela e para a verificação da regularidade do índice de reajuste contratual que corrigiu valores de itens não vinculados à mão de obra. A SeinfraHidro concluiu, em suma, que a comparação dos custos do contrato com aqueles encontrados nas tabelas referenciais dos sistemas

Sicro e Sinapi não permite afirmar que houve superfaturamento, posicionando-se pela irregularidade do reajuste concedido em itens contratuais não relacionados à mão de obra.

6. Na presente etapa processual, os autos retornam com novo parecer da Secex-PE em conformidade com o despacho então Relator (peça 21), que solicitou nova instrução de mérito, à luz da manifestação realizada pela SeinfraHidroFerrovia.

7. Na novel manifestação, a Secex-PE concluiu-se pela não comprovação de que os preços firmados no âmbito do Contrato CT-I.92.2002.4480.00 estejam acima dos valores de mercado, propondo desconsiderar a responsabilização dos Senhores João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo, Carlos Roberto Aguiar de Brito, solidariamente com a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda.

8. Quanto à análise do percentual de reajuste concedido sobre os custos contratuais não vinculados à mão-de-obra, concluiu pela ratificação da irregularidade e do débito apurado, com a responsabilização dos Senhores Severino Gomes Moraes Filho, Marcos de Barros Bezerra,Evandro Gastão Wanderley, João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo, e Carlos Roberto Aguiar de Brito, solidariamente com a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda. Propõe, ademais, que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes sejam aplicadas a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992

9. Quanto à conduta da Comissão de Licitação da tomada de preços, ratifica a proposta de rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva, João Costa dos Santos Filho, e Marcos de Barros Bezerra, propondo a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992

10. Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCU manifesta-se parcialmente de acordo com o encaminhamento sugerido pela Secex-PE por entender que o valor do débito decorrente do reajuste indevido de itens não relacionados à mão de obra deve ser ajustado para R$ 30.232,35; e que devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas por Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva, João Costa dos Santos Filho e Marcos de Barros Bezerra.

11. Quanto ao preço, o Subprocurador justifica que a análise de preços efetuada pela unidade especializada não identificou superfaturamento dos valores contratuais, e por isso, entende que pela regularidade da repactuação de valores dos itens contratuais atrelados à mão de obra. Assim, somente deveriam integrar o débito o valor de reajuste concedido sobre os demais itens contratados (impostos, lucro, despesas administrativas), uma vez que não foram apresentadas justificativas para a majoração dos respectivos custos inicialmente previstos na avença.

12. Em sentido parecido, entende que o Termo de Referência utilizado no certame não exigiu uma equipe técnica composta por cinco profissionais, mas apenas estabeleceu uma estimativa da quantidade de profissionais necessária para a realização dos serviços abarcados pelo contrato, o que elidiria a falha atribuída à comissão de licitação.

13. Feito esse breve introito, passo a decidir.

14. Quanto ao Superfaturamento apontado no Contrato CT-I.92.2002.4480.00, verifico que mesmo após minuciosa análise, a Seinfrahidroferrovia concluiu que não ser possível confirmar a existência de pagamentos a maior no referido contrato. Isso porque, observa que os valores referenciais de mercado do contrato obtidos a partir dos custos do Sinapi e da Tabela de Consultoria do Dnit apresentaram diferenças significativas, isto é, enquanto a comparação com a base referencial do Sinapi apresentaria um sobrepreço de 9%, ao utilizar a base do Dnit, poderia se concluir por um desconto de 41%.

15. Assim, entendo por acertada a conclusão da Secex-PE, ratificada pelo **Parquet**, de que não é possível concluir, com os elementos contidos nos autos, que os preços firmados no âmbito do Contrato CT-I.92.2002.4480.00 estivessem acima dos valores de mercado.

16. Quanto ao pagamento indevido de reajuste, entendo acertada a conclusão do Ministério Público especial de que existiu a irregularidade, mas em um valor menor do que o apontado pela unidade instrutiva.

17. Isso porque o dano apurado pela Secex-PE, no total de R$ 61.541,83, corresponde ao montante integral pago à empresa contratada com fundamento na repactuação contratual, englobando tanto o reajuste decorrente do aumento de salários e encargos sociais quanto a majoração dos preços de itens não atrelados à mão de obra, como lucro, impostos e despesas administrativas.

18. No entanto, restou comprovado que os custos relativos à mão de obra foram ajustados nos termos da convenção coletiva de trabalho que fixou o aumento salarial da ordem de 15% para a categoria, bem como que havia previsão da possibilidade de repactuação na Cláusula 3.1.1 do ajuste.

19. Assim, remanesce apenas o débito de R$ 30.232,35 relativo ao reajuste concedido sobre os demais itens contratados (impostos, lucro, despesas administrativas), para os quais não houve justificação plausível para a majoração em relação à previsão estabelecida no contrato.

20. Por fim, quanto a conduta da comissão de licitação na aceitação da proposta da empresa Projetec, após as elucidações trazidas nos autos com as novas instruções, mais uma vez entendo acertado o encaminhamento proposto pelo Ministério Público.

21. Isso porque o Termo de Referência utilizou o termo "estimativa" quando descreveu a composição da equipe multidisciplinar necessária para a realização das tarefas afetas ao contrato.

22. Ajuda neste entendimento, a informação de que o efetivo critério de medição contratual não era a disponibilização de mão-de-obra, mas sim, a comprovação dos serviços técnicos executados por meio de relatórios, projetos, etc. (fls. 243/244 do anexo 1 do TC 010.194/2005-7).

23. Considero, então, escusável a conduta da comissão de licitação da Chesf quando aceitou proposta oferecida pela empresa Projetec que considerou suficiente uma equipe de 4 profissionais para prestar os serviços licitados, sendo possível, portanto, o acolhimento das acolhidas as razões de justificativa apresentadas por Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva, João Costa dos Santos Filho e Marcos de Barros Bezerra.

24. Quanto às responsabilizações remanescentes, concluo que se deram em absoluta sintonia com os elementos existentes nos autos. Neste processo, restou comprovado que as condutas adotadas pelos responsáveis foram reprováveis e que atingiram frontalmente dispositivos legais que buscam garantir a integridade da aplicação dos recursos federais, inexistindo, tampouco, quaisquer elementos objetivos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis.

25. Quanto à pretensão punitiva, entendo não haver ocorrido prescrição, tendo em vista que não se passaram mais de 10 anos entre a data de ocorrência das irregularidades (2003), e a data em que foi ordenada a citação no âmbito desta corte, em 2008, nos termos estabelecidos no Acórdão 1.441/2016-Plenário.

26. Dessa forma, acolho os pareceres da unidade técnica (peças 22-24) com os ajustes sugeridos pelo **Parquet (**peça 25) como minhas próprias razões de decidir.

Ante o exposto, voto por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2878/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 028.455/2008-0.
1.1. Apenso: 010.194/2005-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU em Pernambuco (00.414.607/0014-32)
3.2. Responsáveis: Evandro Gastão Wanderley (167.481.824-68); Marcos de Barros Bezerra (128.293.234-91); Severino Gomes de Moraes Filho (018.545.854-87).
4. Órgão/Entidade: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

8. Representação legal:

8.1. Fábio Henrique de Araújo Urbano, OAB/PE 15.473 (peça 5, p. 36- 41 e peça 6, p. 21-24), representando Marcos de Barros Bezerra, Evandro Gastão Wanderley, João Costa dos Santos Filho, Severino Gomes de Morais, Ruy Marinho de Barros e Sousa e Iralúcia de Souza Oliveira; Bruna Bezerra Cavalcanti Fernandes, OAB/PE 21.023, Leonardo Cavalcanti Morais, OAB/PE 22.513 e outros, representado Projetec – Projetos Técnicos Ltda. (peça 7, p. 31 e 36); e Fernando Rosendo de Araújo Filho (peça 26); Fernando Rosendo de Araujo Filho e outros, representando Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (p.26).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial originada da conversão do processo TC 010.194/2005-7, que tratou de levantamento de auditoria realizado na Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) no ciclo de fiscalização Fiscobras de 2005, cujo escopo era verificar a regularidade do Programa de Irrigação de Lotes do Reassentamento da Usina de Itaparica-BA;

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

9.1. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por João Costa dos Santos Filho, Edelzita de Oliveira Melo, Carlos Roberto Aguiar de Brito e pela empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda.;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Severino Gomes Moraes Filho, Marcos de Barros Bezerra e Evandro Gastão Wanderley;

9.3. acolher as razões apresentadas por Ruy Marinho de Barros e Sousa, Iralucia de Souza Oliveira Silva, João Costa dos Santos Filho, e Marcos de Barros Bezerra;

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b" e "c", § 2º, alíneas ‘a’ e ‘b’; 19, caput, e 23, inciso III, alínea "a" da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos responsáveis João Costa dos Santos Filho, CPF 057.344.605-91, Edelzita de Oliveira Melo, CPF 005.428.574-72, Carlos Roberto Aguiar de Brito, CPF 104.090.254-53, Severino Gomes Moraes Filho, CPF 018.545.854-87, Marcos de Barros Bezerra, CPF 128.293.234-91, Evandro Gastão Wanderley, CPF 167.481.824-68, e, Projetec - Projetos Técnicos Ltda., CNPJ 12.285.441/0001-66;

9.5. condenar solidariamente os senhores Severino Gomes Moraes Filho, CPF 018.545.854-87, Marcos de Barros Bezerra, CPF 128.293.234-91, Evandro Gastão Wanderley, CPF 167.481.824-68, João Costa dos Santos Filho, CPF 057.344.605-91, Edelzita de Oliveira Melo, CPF 005.428.574-72, Carlos Roberto Aguiar de Brito, CPF 104.090.254-53, e, a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda., CNPJ 12.285.441/0001-66, ao pagamento da quantia de R$ 30.232,35 (trinta mil duzentos e trinta e dois reais e trinta e cinco centavos), fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Chesf, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 13/10/2003 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. com fundamento no art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 267 do Regimento Interno do TCU, aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da referida lei, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), aos senhores Severino Gomes Moraes Filho, CPF 018.545.854-87, Marcos de Barros Bezerra, CPF 128.293.234-91, Evandro Gastão Wanderley, CPF 167.481.824-68, João Costa dos Santos Filho, CPF 057.344.605-91, Edelzita de Oliveira Melo, CPF 005.428.574-72, Carlos Roberto Aguiar de Brito, CPF 104.090.254-53, e, a empresa Projetec - Projetos Técnicos Ltda., CNPJ 12.285.441/0001-66, fixando-lhes o prazo de15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro

Nacional, atualizada monetariamente da data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992:

9.7.1. o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno-TCU;

9.7.2. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.8. dar ciência desta decisão aos responsáveis e aos demais interessados, bem como à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Ministério Público do Estado de Pernambuco, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2878-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 032.094/2017-5

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade: Município de Betim – MG

Interessadas: Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).

Representação legal: Jailton Zanon da Silveira (44.279/OAB-DF) e outros, representando a Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. MUNICÍPIO DE BETIM/MG. PROJETO CURA. OBRAS DE SANEAMENTO. RECURSOS DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CONHECIMENTO. ENVIO DAS INFORMAÇÕES. ATENDIMENTO. COMUNICAÇÃO AO SOLICITANTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, por meio da qual seu Presidente, o Deputado Givaldo Vieira, encaminhou ao Tribunal o Relatório Prévio da Proposta de Fiscalização e Controle 133/2017, de autoria do Deputado Weliton Prado, versando sobre a execução do "Projeto Cura", financiado com recursos da Caixa Econômica Federal, tendo como objeto a execução de obras de saneamento no município de Betim-MG.

2. Reproduzo a seguir, com os devidos ajustes de forma, o teor principal da instrução de mérito elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (peça 26), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelo escalão dirigente da unidade técnica especializada (peça 27):

2. "A referida Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) propõe a esta Corte de Contas "ato de fiscalização e controle para investigar a execução do Projeto Cura, financiado com recursos da Caixa Econômica Federal, que objetivou a execução de obras de saneamento em Betim, na Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG, tendo em vista os indícios de fraude em cobrança feita pela empresa Andrade Gutierrez ao Município" (peça 1).

3. O autor da PFC, Deputado Weliton Prado, para fundamentar sua proposição apresentou a necessidade da referida fiscalização afirmando que (peça 1, p. 3):

> O Prefeito Municipal de Betim, ao assumir a nova gestão neste ano de 2017, deparou-se com a cobrança de uma dívida de R$ 500 milhões (quinhentos milhões de reais), com juros e correção monetária, referente a obras que teriam sido executadas pela construtora Andrade Gutierrez, na área de saneamento, no ano 1979, por meio de financiamento da Caixa Econômica Federal, no âmbito do Projeto Cura — Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada.
>
> A empresa alega ter feito obras de saneamento na cidade entre os anos de 1979 e 1982, que não teriam sido totalmente liquidadas pelo Município.
>
> A Procuradoria-Geral do Município contesta judicialmente a dívida e alega indícios de fraude documental e falsidade nas arguições apresentadas pela empresa.
>
> (...)
>
> Assim, diante da gravidade e complexidade desse processo, dos fortes indícios de fraude, da ausência de documentos técnicos, bem como da iminência do vencimento da dívida, que inviabilizará o atendimento de serviços essenciais à população, como saúde e educação, faz-se necessário investigar com urgência os fatos ocorridos e examinar a legalidade da dívida apresentada pela construtora Andrade Gutierrez à Prefeitura Municipal de Betim.

4. Nesse ínterim, a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados aprovou o Relatório Prévio da Proposta de Fiscalização e Controle n. 133/2017, originando o presente processo. Em anexo à solicitação, foram enviados documentos contendo as demandas judiciais já realizadas no instrumento (itens não digitalizáveis – 1 CD), os quais serão analisados no exame técnico a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. Inicialmente, destaca-se que a referida solicitação preenche os requisitos de admissibilidade, pois foi solicitada pelo Presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, sendo aprovada por ela, como previsto no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008.

EXAME TÉCNICO

6. De acordo com o Item "V – Plano de execução e metodologia de avaliação" da PFC apresentada, devem ser examinados, em especial, os seguintes pontos (peça 1, p. 12):

a) a execução das obras objeto do contrato e seus termos aditivos;
b) a correta correspondência entre o valor do contrato e as obras executadas; e
c) o efetivo pagamento das obras executadas.

7. Visando melhor subsidiar a presente análise, em complementação à documentação encaminhada em anexo à PFC, foram solicitados documentos junto à Prefeitura Municipal de Betim, além de ter sido realizada inspeção *in loco* entre os dias 25 e 26 de setembro de 2018, onde foram analisados os documentos sob posse da procuradoria da municipalidade.

8. Devido à complexidade do caso e às várias demandas judiciais conexas, será apresentada uma breve síntese dos fatos que aconteceram desde a assinatura do contrato até o presente momento, a fim de que se tenha melhor entendimento sobre a análise que será realizada. Em seguida, será realizada a análise nos tópicos solicitados acima.

Histórico dos fatos

9. O Município de Betim, em **5 de setembro de 1979**, firmou contrato com a Construtora Andrade Gutierrez S.A. para construção das obras do seu Plano Geral de Saneamento, Viário e de Urbanização (peça 9). O valor inicial do ajuste era Cr$ 268.148.430,00. No contrato, ficou determinada a data-base dos preços unitários de março de 1979, com reajustamento dos valores baseados na segunda coluna da revista Conjuntura Econômica da FGV, qual seja, o índice IGP-DI.

10. O contrato sofreu 5 aditamentos, em que foram ampliados o valor e o prazo de execução. Seu último aditivo, elevou o valor contratual à monta de Cr$ 1.050.000.000,00.

11. Em **8 de novembro de 1982**, o Secretário de Obras, o Secretário da Fazenda e o Prefeito Municipal de Betim, à época, Sr. Osvaldo Resende Franco, juntamente com a Construtora Andrade Gutierrez S.A, assinaram um documento denominado "**Ata de Reunião Relativa ao Encerramento das Obras previstas no Edital n. 004/79**", no qual reconheceram o encerramento das obras, bem como uma dívida a pagar à empresa no

valor de Cr$ 709.000.000,00 (peça 11) a preços iniciais (PI).

12. Em **11 outubro de 1991**, o Sr. Caio Júlio César Brandão Pinto, superintendente comercial da empresa à época, solicitou ao então Prefeito Ivair Nogueira do Pinho que desse andamento ao pedido de pagamento da dívida, feito em 1989 (sete anos após o reconhecimento da respectiva dívida). O referido pedido foi respondido no mesmo dia pelo Prefeito, informando que o valor estava em conformidade com o saldo devedor apurado em janeiro daquele ano através do Procedimento Administrativo n. 0659/89 (peça 12).

13. Entretanto, não existiam dotações orçamentárias para pagamento da quantia pleiteada, o que fez com que a Construtora ajuizasse Ação Ordinária de Cobrança contra o Município de Betim**,** que tramitou sob o n. 0027.92.001.000-9, a fim de cobrar o valor atualizado de Cr$ 14.759.549.121,00 (quatorze bilhões, setecentos e cinquenta e nove milhões, quinhentos e quarenta e nove mil, cento e vinte e um cruzeiros).

14. Em **2010** ocorreu o trânsito em julgado da Ação de Cobrança, com condenação do município ao pagamento da dívida, sendo a última decisão proferida naquele ano pelo Supremo Tribunal Federal. A Construtora executou o título judicial, restando em desfavor do Município de Betim uma dívida no valor de R$ 424.372.893,71 (quatrocentos e vinte e quatro milhões, trezentos e setenta e dois mil, oitocentos e noventa e três reais, e setenta e um centavos), atualizados até 30 de novembro de 2013.

15. Em **julho de 2016**, os débitos foram inscritos no Regime Especial de Precatórios do TJMG sob os GV – 380 (R$ 320.507.195,15) e GV – 391 (R$ 32.050.719,52), em nome da Andrade Gutierrez S.A, que deveriam ser obrigatoriamente pagos parceladamente até 2020, podendo levar à inadimplência daquele Município.

16. Posteriormente, a Procuradoria-Geral do Município de Betim ajuizou, em **março de 2017,** Ação Civil Pública com pedido liminar de antecipação de tutela para determinar a suspensão da exigibilidade dos créditos em favor da Andrade Gutierrez S/A, referente aos precatórios nos GV 380 e GV 391, e a retirada de R$ 94.000.000,00 (noventa e quatro milhões de reais) do orçamento da Procuradoria Geral do Município, destinado ao pagamento de precatórios.

17. Em maio do mesmo ano (2017), o juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Betim/MG proferiu decisão que deferiu a antecipação de tutela na forma pleiteada.

18. Após a referida decisão, a Andrade Gutierrez interpôs Agravo de Instrumento, distribuído sob o n. 1.0000.17.05022-1/001, no qual a Desembargadora Relatora deferiu o efeito suspensivo pleiteado para afastar os efeitos da liminar que concedeu a antecipação de tutela em Ação Civil Pública **– ACP** (peça 18)**.**

19. Após isso, o Município de Betim ajuizou agravo a fim modificar a Decisão proferida pela Desembargadora Relatora (que havia deferido o efeito suspensivo pleiteado pela Construtora Andrade Gutierrez para afastar os efeitos da liminar que concedeu a antecipação de tutela na ACP) e também ajuizou Ação Autônoma de Arguição de Falsidade Documental acerca dos documentos utilizados para embasar o débito à construtora, quais sejam: a Ata de reunião relativa ao encerramento e recebimento das obras previstas no edital 004/79 e a confissão de dívida assinada em 1991 pelo então prefeito do Município, Sr. Ivair Nogueira do Pinho. Porém o colegiado da Turma Cível ratificou a decisão monocrática, mantendo afastados os efeitos da liminar.

Análises determinadas na Proposta de Fiscalização e Controle n. 133/2017

20. Feito o breve histórico dos fatos, a seguir serão abordados em tópicos os três pontos solicitados na proposta de fiscalização e controle, que são de verificar:

a) a execução das obras objeto do contrato e seus termos aditivos;

b) a correta correspondência entre o valor do contrato e as obras executadas; e

c) o efetivo pagamento das obras executadas.

21. Diante do solicitado e devido à extensão do caso, bem como das divergências entre as análises pregressas (no âmbito judiciário), a análise a seguir irá abordar exclusivamente as partes técnicas dos tópicos determinados acima.

a) Execução das obras objeto dos contratos, e seus termos aditivos

22. Quanto à execução das obras objeto do contrato e dos termos aditivos, não é possível precisar que a entrega da obra ocorreu com todo o objeto concluído.

23. De pronto, destaca-se que, no contrato, o objeto não foi especificado, sendo abordado de forma genérica nos seguintes termos “construção das obras do plano geral de saneamento, viário e de urbanização no município de Betim” (peça 9).

24. Ainda de acordo com o contrato, as obras compreenderiam terraplenagem, retificação de córregos, pavimentação asfáltica com capa de concreto betuminoso usinado a quente, rede de águas pluviais, rede de

esgotos sanitários, meios fios de concreto e passeios, pontilhões e viadutos em concreto armado. No entanto, não foram apresentados documentos anexos ao contrato que pudessem definir, com um mínimo de detalhamento, os objetos a serem executados (locais, quantidades, etc.).

25. Além disso, a "Ata de reunião relativa ao encerramento e recebimento das obras previstas no edital 004/79", a qual foi considerada, para constituição da dívida, como o comprovante de encerramento do empreendimento, não registrou a comprovação dos serviços executados, haja vista que não há documentos que comprovem a vistoria por conta da conclusão do objeto, de forma análoga ao que hoje prescreve a Lei 8.666/1993 em seu art. 73 (peça 11). Tampouco tal ata foi subsidiada por parecer técnico ou documento análogo.

26. Quanto às análises realizadas na ação originária (a de cobrança), consta dos autos laudo da perita oficial que respondeu da seguinte forma ao quesito "Quais foram os serviços de terraplanagem, de saneamento, de retificação de córregos, de pavimentação asfáltica, de esgotos sanitários, meios fios de concreto e passeios, pontilhões e viadutos de concreto efetivamente executados pela autora e pela subrogada, em caso de subrogação?":

O contrato original e termos aditivos quando se referem aos objetos dos mesmos trata-os em termos genéricos.

As obras seriam executadas no complexo viário da cidade. **Não temos condições técnicas para responder este quesito**, o que deveria ser feito por uma equipe de engenheiros coordenados por engenheiro perito, na medida que fosse acompanhando as planilhas e medições e conferindo *in loco* a sua realização. (grifos acrescidos)

27. O Município de Betim, representado por seu Procurador Geral Sr. Bruno Ferreira Cypriano, também discorre sobre o assunto quando da formulação da Ação Civil Pública, afirmando: "Acrescente-se ainda que não se sabe com certeza se todas as obras foram realizadas, já que **não se tem registro fidedigno das medições feitas** – inclusive existem medições feitas a lápis nos arquivos do Município".

28. Há apenas documento síntese dos valores faturados e pagos (peça 23) e documentos de faturamentos pela construtora, com folhas de boletins de medição (peça 25), sem serem apresentados em forma mais completa, com boletins completos de medição, laudos técnicos e atestes mais confiáveis acerca da realização das obras.

29. Por sua vez, a construtora apresentou relatório com registro fotográfico das obras executadas supostamente no âmbito do contrato (peça 17). No referido relatório, a construtora afirma que realizou à época todas as obras contratadas pela Prefeitura, apresentado uma lista de obras que foram realizadas, com o respectivo registro fotográfico. No entanto, apesar do relatório demonstrar fotos da execução de algumas obras, não há documentos que comprovem a sua correspondência com as obras contratadas em 1979, os equipamentos das fotos sequer possuem identificação de que sejam da contratada e nem mesmo os operários vestem uniformes que pudessem deixar algum indício de que fossem vinculados àquela empresa, ou seja, não é possível comprovar, tampouco refutar, que as fotos se referem às obras em questão. Ainda, as fotos constam apenas no registro da própria construtora, não em documentos oficiais da municipalidade, o que coloca em xeque sua veracidade e vinculação com o contrato ora examinado.

30. Outrossim, nas demais peças apresentadas, não há documentos fidedignos que comprovem a execução total do objeto, como diário de obras, medições e laudos vistorias – nem mesmo os projetos encontram-se presentes.

31. Acrescenta-se ainda que, mesmo com a inspeção ao local das obras realizada por conta deste processo, não foi possível precisar a realização de todo o objeto contratado. Primeiro por conta da própria indefinição do objeto – conforme já discorrido, tem-se apenas a descrição genérica da obra, sem os projetos, memoriais ou outros documentos que a delimitem e especifiquem. Além disso, já se passaram quase 40 anos da assinatura do contrato, que continha em boa parte obras subterrâneas, sem a possibilidade de que seja constatada, neste momento, sua execução.

32. Noutro turno, registre-se que no documento "resumo final" (peça 24), que subsidiou a ata de encerramento das obras (peça 11), há informação de que o volume de serviços medidos, até janeiro de 1982, teria superado Cr$ 900 milhões, porém, como tal montante não é corroborado por quaisquer documentos probatórios (projetos ou memórias de cálculo), não é possível afirmar que as obras tenham sido de fato executadas nos montantes assinalados pelo citado documento.

33. Destaque-se que em janeiro de 1982 o contrato possuía valor total de Cr$ 724.437.150,00, qual seja o valor global do contrato após a celebração do 3º Termo Aditivo (peça 10, p. 5). Desta feita, a informação contida no resumo final (peça23) estaria indicando a execução de despesas no valor de Cr$ 928.861.431,71,

montante este superior ao previsto no contrato. Tal situação não era permitida pela legislação à época, tendo em vista que o art. 60 da Lei 4.320/1964 prevê a necessidade de prévio empenho à realização da despesa. Somente em março de 1982 foi assinado o 4º Termo Aditivo, que aumentou o valor contratual para Cr$ 1.000.000.000,00, que comportaria os valores supostamente medidos.

34. Verifica-se que, ao contrário do estipulado na Cláusula VI do contrato, a qual define que as alterações contratuais poderiam ser determinadas pela contratante, o suposto aumento de volume de serviços foi imposto pela contratada, que executou (supostamente) serviços em volume superior ao contratado e posteriormente informou ao Prefeito para que aprovasse a minuta de 4º Termo Aditivo, conforme se observa do documento Justificativa para o 4º Termo Aditivo (peça 24). Ou seja, não foi a administração quem solicitou o aditivo, mas sim a empresa que o apresentou sob a justificativa de extrapolação das quantidades de serviços.

35. Essa prática também não era permitida, pois limita o controle da execução das obras pela contratante. A comunicação, *a posteriori*, da realização de serviços não previstos, inviabiliza a análise prévia sobre a real necessidade da alteração ou inclusão de serviços, até mesmo da fidedignidade das quantidades ali constantes, e, no caso em tela, permitiu que a contratada cobrasse por serviços cuja execução é de difícil, senão impossível, comprovação posterior, quais sejam: escavação e carga de material de 1ª categoria, dragagem, gabião e transporte de material de 1ª categoria.

36. Apesar destes indícios de irregularidade, da mesma forma como não é possível afirmar que as obras foram realizadas nos montantes firmados pelo prefeito municipal à época da ata de encerramento, Cr$ 928.861.431,71 até janeiro de 1982 (peça 23), tampouco é possível afirmar que parte destas obras não foram realizadas por estarem acima do valor contratual à época.

37. Diante disso, o que se pode afirmar neste momento é que (i) existiram obras realizadas pela Construtora Andrade Gutierrez no Município de Betim, questão em que a Prefeitura e a construtora são uníssonas, contudo (ii) não há elementos que definam quais eram os serviços pactuados e os respectivos locais de execução, bem como (iii) não há elementos que comprovem a conclusão total do objeto previsto, pois, além de não se saber, com exatidão, qual foi o objeto efetivamente pactuado quando da assinatura do ajuste, não constam nos autos documentos que comprovem ou ao menos indiquem o que teria sido executado e em que local.

b) Correta correspondência entre o valor do contrato e as obras executadas

38. Em relação à adequação do valor da obra, também não é possível realizar tal aferição, pois como explicado no tópico anterior, não há especificações do que foi contratado, tampouco do que foi executado.

39. No que diz respeito ao valor do contrato, cabe discorrer, a título de registro, sobre os aditivos firmados ao longo da sua execução, uma vez que as cifras são de grande expressão.

40. De acordo com os autos, o referido contrato foi firmado em 5 de setembro de 1979 e teve cinco aditivos que mudaram o seu valor inicial, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Aditivos celebrados no contrato firmado entre o Município de Betim e a Construtora Andrade Gutierrez.

Objeto	Data	Valor
Contrato Inicial	5/9/1979	Cr$ 268.148.430,00
Primeiro Termo Aditivo	24/10/1980	Cr$ 404.114.710,00
Segundo Termo Aditivo	24/4/1981	Cr$ 588.470.870,00
Terceiro Termo Aditivo	14/9/1981	Cr$ 724.437.150,00
Quarto Termo Aditivo	29/3/1982	Cr$ 1.000.000.000,00
Quinto Termo Aditivo	1/12/1982	Cr$ 1.050.000.000,00

41. A partir da tabela acima, já se pode observar um primeiro indício de irregularidade: o quinto termo aditivo, celebrado em 1/12/1982, foi firmado após o encerramento e recebimento das obras previstas no contrato, ou seja, sem cobertura contratual (haja vista a ata de reunião relativa ao encerramento e recebimento

das obras datar de 8/11/1982), fato já considerado ilegal desde aquela época, por força do art. 60 da Lei 4320/1964. Nos documentos apresentados não são apresentadas justificativas para esse aditivo. No entanto, esse termo aditivo não foi objeto da ação de cobrança de n. 0027.09.001000-9, o que dispensa maiores explanações a respeito do assunto. Todavia, demonstra-se, mais uma vez, a vulnerabilidade do contrato celebrado entre o Município de Betim/MG e a construtora Andrade Gutierrez.

42. No tocante ao valor acrescido ao contrato inicial, pela falta de critérios à época dos fatos, não se pode concluir pela sua irregularidade, mas o fato reafirma a fragilidade do contrato. Nesse sentido, registre-se que o aumento do valor contratual ocorreu na monta de 292% em relação ao valor inicial.

Tabela 2 – Resumo das alterações contratuais.

(a) Valor inicial	Cr$ 268.148.430,00
(b) Valor final	Cr$ 1.050.000.000,00
(c=b-a) Diferença	Cr$ 781.851.570,00
(d=c/a) Percentual do aumento em relação ao valor inicial	292%

43. A título de comparação, cita-se que, atualmente, o art. 65, §1º, da Lei 8.666/93 informa que "o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos".

44. No caso concreto o aumento foi de mais de dez vezes o montante permitido nos dias de hoje, o que certamente ocasionou descaracterização do objeto inicialmente contratado. O gráfico abaixo consolida os dados e demonstra a magnitude das alterações, fixando em vermelho qual seria o limite caso fosse adotado o atual parâmetro firmado pela Lei 8.666/93.



45. De todo modo, esta breve ponderação não se presta a apontar a irregularidade dos aditivos firmados, pois a citada norma legal não existia quando das alterações realizadas no âmbito do contrato sob análise.

46. Por fim, ratifica-se a impossibilidade de realização de análise dos custos. Acrescenta-se, mais uma vez, que a análise acima apenas demonstra a magnitude das alterações no âmbito do contrato e a vulnerabilidade do contrato das obras.

47. Destaque-se ainda, quanto aos valores medidos, que os boletins de medição iniciais indicavam os preços acordados no contrato (com data-base março de 1979), sendo que o reajuste financeiro era contabilizado por boletim adicional. Ocorre que, com obras já em execução, parte do objeto passou a ser financiada pelo Projeto Cura, que estipulou que os preços unitários estariam na data-base julho de 1980, o que, devido à inflação desde março de 1979, levou à multiplicação destes pelo fator de 2,3.

48. Assim, as obras executadas após a assinatura do financiamento passaram a ser medidas com preços unitários na data-base julho de 1980. Apesar dessa alteração não estar devidamente registrada nos termos aditivos, tal fato é observado ao se comparar os preços unitários, por exemplo, de um boletim de medição de 1980 (peça 25, p. 66-67) com outro de 1981 (peça 25, p. 325), ambos da etapa da obra referente à Avenida das Américas. Os serviços presentes nos dois boletins (itens de terraplanagem), mantém entre si uma relação de proporção cuja razão é 2,3. O mesmo fator também é encontrado em um boletim de reajustamento, no qual o valor medido é divido por 2,3 (peça 25, p. 219).

49. Essa alteração de data-base de preços unitários durante a execução do objeto gera dúvida quanto à correção do valor medido a preços iniciais. Explica-se: foi afirmado que a execução acumulada do objeto alcançou Cr$ 928 milhões a PI (março/1979), porém, não há evidências que garantam que foram retroagidos a PI os valores medidos em todos os boletins emitidos após a assinatura do Projeto Cura, que possuíam valor unitário na data-base julho/1980.

50. Deste modo, não é possível descartar a possibilidade de que a medição acumulada até janeiro de 1982, atestada em Cr$ 928.861.431,71 a preços de março de 1979, contenha valores em data-base distinta, sem a devida deflação. A confirmação desta hipótese implicaria a necessidade de se aferir novamente o valor devido.

51. Contudo, como os documentos disponíveis não incluem os boletins de medição em sua totalidade, não é possível confirmar a ocorrência dessa hipótese, tampouco, naturalmente, aferir se o valor declarado como medido a preços de março de 1979 estava adequado.

52. Vale consignar que na memória de cálculo que embasou a confissão de dívida (peça 23), são cobrados cerca de Cr$ 8 milhões referentes a correção monetária, sem a apresentação de um detalhamento de como se chegaram a esses valores.

53. Por todo o exposto, fica prejudicada a análise da exata correspondência entre as obras executadas e o valor do contrato.

c) Efetivo pagamento das obras executadas

54. A ata de encerramento e recebimento das obras apresenta documento intitulado “Resumo Final” (peça 23), com apuração do total a faturar a PI (março de 1979) até janeiro de 1982, no valor de Cr$ 709.816.592,68 (retificado na ata para Cr$ 709.000.000,00). Contudo, não foram apresentados documentos detalhando tais valores a fim de suportar o débito do município.

55. Alega a prefeitura que alguns documentos encontrados em 2017 (peça 25), referentes aos pagamentos efetuados durante a vigência do contrato de execução, não teriam sido considerados no cômputo dessa dívida. Pelos motivos expostos nos parágrafos seguintes, considera-se improcedente essa alegação.

56. No Anexo 1 da presente instrução, elaborou-se uma tabela com todos os pagamentos efetuados até 1982, com base nas notas fiscais identificadas. Devido à grande inflação no período, que inviabiliza um comparativo imediato, buscou-se retroagir tais valores a preços do contrato, adotando-se o mesmo índice de reajuste contratual, qual seja, o IGP-DI. Todavia, não se identificou no site da FGV os valores históricos desse índice à época do contrato, os quais somente foram localizados no site do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), índice de inflação mensal IGP-DI.

57. Ao se retroagir os pagamentos identificados à data base do contrato (março de 1979), por meio do citado índice, obteve-se os seguintes montantes: em 1980, Cr$ 266.944.715,31; em 1981, Cr$ 560.776.385,76; e em 1982, Cr$ 72.957.863,24; que juntos totalizam Cr$ 214.465.610,21 (detalhamento constante na tabela do Anexo 1 da presente instrução).

58. Abatendo-se esse valor (Cr$ 214.465.610,21) do valor constante na confissão de dívida (peça 15), referente ao total de serviços supostamente executados (Cr$ 928.861.431,71), obtém-se aproximadamente Cr$ 714 milhões, valor próximo aos Cr$ 709 milhões declarados como devidos à empresa contratada na ata de encerramento do contrato (peça 11, p. 2). Acredita-se que essa diferença, de menos de 1%, pode ser devida à aproximação de casas decimais na atualização dos valores por meio de índice.

59. Como se verifica, além dos pagamentos identificados no Anexo 1 desta instrução, ocorreram pagamentos nos anos de 1984 e 1985, ou seja, após o encerramento do contrato e do atesto de dívida em Cr$ 709.000.000,00.

60. Quanto a esses pagamentos, na peça 15, p. 42, consta um documento denominado “Levantamento de Dívida Consolidada” elaborado pela prefeitura em 1990, utilizado no processo judicial, em que consta o registro dos seguintes pagamentos à empresa:

Valor pago pela Prefeitura em jul/1984 (aprox. Cr$ 11,4 bilhões), atualizado para o mês de abril/1990	Cr$ 699.628.179,02
Valor pago pela Prefeitura em dez/1984 (aprox. Cr$ 3,0 bilhões), atualizado para o mês de abril/1990	Cr$ 109.268.440,23
Valor pago pela Prefeitura em jan/1985 (aprox. Cr$ 16,8 bilhões), atualizado para o mês de abril/1990	Cr$ 543.253.622,45
Valor pago pela Copasa em set/1984 (aprox. Cr$ 2,1 bilhões), atualizado para o mês de abril/1990	Cr$ 108.998.150,72
Total pago nos anos 1984 e 1985 (data-base abril/1990)	**Cr$ 1.462.148.392,42**

61. Assim, os pagamentos identificados em 1984 e 1985 totalizaram Cr$ 1.462.148.392,42 (data-base abril/1990). Porém, no mesmo documento, a dívida de Cr$ 709 milhões (data-base março/1979) foi atualizada para abril de 1990, resultando no valor de Cr$ 3.319.416.189,43. Restando assim, o suposto saldo a ser pago seria de Cr$ 1.858.267.797,01 (data-base abril/1990).

62. Destaque-se que também se concluiu pela existência de saldo remanescente de dívida nos autos da ação de cobrança judicial (cópia da petição inicial na peça 15), em que foram considerados os pagamentos efetuados em 1984 e 1985. O processo, relembre-se, está transitado em julgado.

63. Não é demais frisar que esse suposto saldo parte da premissa de que teriam sido executados serviços que totalizam Cr$ 928.861.431,71 (data-base março/1979), conforme peça 23. Entretanto, pelos motivos expostos nos tópicos "a" e "b" da presente instrução, não foi possível ratificar, tampouco refutar, esse montante de serviços executados. Por conseguinte, não é possível firmar posicionamento a respeito da fidedignidade/veracidade desse suposto saldo a pagar.

64. Diante do exposto, considerando que os documentos ora disponibilizados são a totalidade dos documentos utilizados para acompanhamento da obra à época, é possível concluir que a execução do contrato em tela se deu em meio a uma série de potenciais irregularidades, tais como falta de especificação do objeto, ausência de projetos, fiscalização falha (em vista de medições incompletas e sem confiabilidade), aditivos exorbitantes (que indicam alteração substancial do objeto), recebimento da obra sem termo circunstanciado de vistoria e, ainda, assinatura de termo aditivo após o encerramento do contrato e entrega do objeto. Por outro lado, é possível constatar que houve vários pagamentos à empresa contratada, os quais, aparentemente, foram todos contabilizados quando do cômputo da dívida realizado na ação de cobrança. Todavia, em vista das diversas lacunas de informações já mencionadas anteriormente, não é possível emitir parecer conclusivo a respeito da correção dos valores pagos nem dos valores devidos à contratada.

CONCLUSÃO

65. Trata-se de solicitação da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, a qual propõe a esta Corte de Contas "ato de fiscalização e controle para investigar a execução do Projeto Cura, financiado com recursos da Caixa Econômica Federal, que objetivou a execução de obras de saneamento em Betim, na Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG, tendo em vista os indícios de fraude em cobrança feita pela empresa Andrade Gutierrez ao Município".

66. De início, registre-se que se deve conhecer a presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008.

67. Para atendimento da referida proposta, além da análise pormenorizada dos documentos disponibilizados, foi realizada inspeção *in loco* no Município de Betim, no intuito de verificar a possibilidade de visualização das obras realizadas, bem como de buscar outros documentos da época de realização das obras que, eventualmente, não haviam sido disponibilizados pela prefeitura na sua petição inicial.

68. O trabalho foi desenvolvido com foco na busca de respostas paras as questões suscitadas na solicitação, que foram sobre:

a) a execução das obras objeto do contrato, e seus termos aditivos;

b) a correta correspondência entre o valor do contrato e as obras executadas; e

c) o efetivo pagamento das obras executadas.

69. Em relação à **execução das obras** do contrato, chegou-se à conclusão que existiram obras, não sendo possível afirmar, contudo, quais foram as obras então contratadas e em quais locais deveriam ter sido executadas, o que inviabiliza, por conseguinte, o pronunciamento sobre se o objeto fora ou não totalmente

executado, devido à ausência de projetos, medições fidedignas, bem como vistorias e registros fotográficos oficiais feitas quando do encerramento do contrato.

70. Ao confrontar a ata de encerramento do contrato com os termos aditivos, verificou-se que foi atestado que as medições totalizaram Cr$ 928.861.431,71 até janeiro de 1982, momento em que o contrato possuía valor de Cr$ 724.437.150,00 (que veio a ser elevado a Cr$ 1.000.000.000,00 apenas em março de 1982), prática essa que já era vedada na legislação à época.

71. Da mesma forma, não foi possível aferir a **correspondência entre o valor do contrato e as obras executadas**, uma vez que não há planilhas orçamentárias nos autos, bem como não é possível saber o que exatamente foi contratado e executado. Além disso, já se passaram quase 40 anos da assinatura do contrato e parte das obras executadas são subterrâneas, fatos que impossibilitam a verificação, neste momento, do que fora executado no âmbito daquele contrato.

72. Há de se destacar que os boletins de medição referentes ao Projeto Cura tiveram os preços unitários alterados após a assinatura do contrato de financiamento, devido à mudança de data-base imposta pelo financiamento. Não há nos autos documentos que permitam afirmar que esses valores foram corretamente deflacionados para PI quando do pagamento das medições. A falta de retroação, se ocorrida, teria implicado pagamentos em valores indevidos (datas base diferentes), impactando nos valores utilizados para contabilização da dívida. Contudo, a incompletude das medições disponíveis para análise não permite verificar se tal situação de fato ocorreu.

73. Em relação aos pagamentos, ratifica-se que, na hipótese de validade do volume de serviços supostamente executados, a regressão dos pagamentos efetuados entre 1980 e 1982 a data-base do contrato permite inferir, ao contrário do que tenta demonstrar a Prefeitura de Betim, que eles foram considerados no momento de assunção da dívida. Quanto aos pagamentos realizados entre 1984 e 1985, verifica-se que estes são insuficientes para o adimplemento da obrigação, conforme já aferido no âmbito da ação de cobrança judicial. Contudo, em virtude das lacunas de informações, não é possível emitir parecer conclusivo sobre a adequação dos valores pagos.

74. Em suma, a análise dos documentos disponíveis evidencia a má-gestão efetuada no contrato, desde a sua assinatura até os pagamentos efetuados e, ainda, após seu encerramento, com assunção da dívida sem estar devidamente subsidiada por pareceres técnicos e assinatura de novo termo aditivo após expiração do prazo de vigência do contrato. Todavia, em virtude das limitações impostas pela falta de documentos comprobatórios, bem como pelo próprio tempo decorrido desde a execução das obras (de quase 40 anos), **não é possível o pronunciamento quanto a:** (i) quais obras foram de fato contratadas por meio do contrato ora examinado; (ii) se as obras foram completa e adequadamente executadas pela construtora Andrade Gutierrez; (iii) se o valor contratado era compatível com os serviços previstos; e (iv) se os pagamentos foram realizados em montante correspondente aos serviços executados.

75. Com base no exposto, propõe-se conhecer a presente Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008 e, em resposta, encaminhar a presente análise à Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, com fulcro no art. 17, inciso II da Resolução-TCU 215/2008.

76. Por fim, deve-se considerar integralmente atendida esta solicitação e autorizar o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno-TCU, bem como no art. 14, inciso IV e no art. 17, inciso II, ambos da Resolução-TCU 215/2008.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

77. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008;

b) encaminhar a presente análise à Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, em resposta ao consulente e em atendimento ao art. 17, inciso II da Resolução-TCU 215/2008;

c) considerar integralmente atendida esta Solicitação do Congresso Nacional; e

d) autorizar o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno-TCU, bem como no art. 14, inciso IV e no art. 17, inciso II, ambos da Resolução-TCU 215/2008."

É o Relatório.

VOTO

Conforme visto no Relatório, a Solicitação sob exame, encaminhada pela Presidência da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, tem origem no Relatório Prévio da Proposta de Fiscalização e Controle 133/2017, de autoria do Deputado Weliton Prado, com pedido ao Tribunal de "ato de fiscalização e controle para investigar a execução do Projeto Cura, financiado com recursos da Caixa Econômica Federal, que objetivou a execução de obras de saneamento em Betim, na Região Metropolitana de Belo Horizonte-MG, tendo em vista os indícios de fraude em cobrança feita pela empresa Andrade Gutierrez ao Município".

2. Em sede de admissibilidade, a Solicitação merece ser conhecida, eis que atendidos os requisitos aplicáveis à espécie, constantes do art. 38, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno; e art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008.

3. Quanto ao mérito, verifico que a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana - SeinfraUrbana abordou, com bastante propriedade, em sua minudente instrução, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, todas as questões necessárias ao deslinde do feito, exaurindo a análise da matéria.

4. Nesse contexto, afigura-se pertinente a proposta de atendimento à Solicitação, nos termos consignados nos autos, devendo o processo ser arquivado, após o envio, à Comissão da Câmara dos Deputados, da análise empreendida no âmbito da instrução de mérito.

5. Como visto, foi realizado procedimento de inspeção **in loco** no município de Betim-MG, incluindo a busca de documentos sob a posse da procuradoria da municipalidade, objetivando verificar a "possibilidade de visualização das obras realizadas, bem como de buscar outros documentos da época de realização das obras que, eventualmente, não haviam sido disponibilizados pela prefeitura na sua petição inicial".

6. Em resumo, tentou-se responder às questões suscitadas pela Comissão da Câmara do Deputados, versando sobre: i) a execução das obras objeto do contrato e seus termos aditivos; ii) a correta correspondência entre o valor do contrato e as obras executadas; e iii) o efetivo pagamento das obras executadas.

7. De início, a unidade técnica historiou o feito, informando que o município de Betim-MG firmou, em 5/9/1979, contrato com a Construtora Andrade Gutierrez S.A. para a "construção das obras do seu Plano Geral de Saneamento, Viário e de Urbanização", no valor inicial de Cr$ 268.148.430,00, com data-base dos preços unitários de março/1979 e reajustamento de valores baseados no IGP-DI, tendo o contrato passado por 5 aditamentos, com ampliação de prazos e valores, totalizando o montante final de Cr$ 1.050.000.000,00.

8. Em face de inexistência de dotações orçamentárias para o pagamento, a Construtora ajuizou ação de cobrança, visando a receber o valor atualizado de Cr$ 14.759.549.121,00, tendo ocorrido o trânsito em julgado e a condenação do município em 2010, junto ao STF. A Construtora promoveu a execução do título judicial, restando uma dívida no valor de R$ 424.372.893,71, atualizados até 30/11/2013.

9. A demanda passou por diversas intercorrências, a exemplo do ajuizamento de Ação Autônoma de Arguição de Falsidade Documental acerca dos documentos utilizados para embasar o débito à construtora, decorrente de confissão de dívida assinada em 1991 pelo então prefeito do Município, Sr. Ivair Nogueira do Pinho.

10. Conforme lançado na instrução de SeinfraUrbana, chegou-se à conclusão, relativamente à execução do contrato, que foram realizadas obras; porém, não é possível informar "quais foram as obras então contratadas e em quais locais deveriam ter sido executadas, inviabilizando, por conseguinte, o pronunciamento sobre se o objeto fora ou não totalmente executado, devido à ausência

de projetos, medições fidedignas, bem como vistorias e registros fotográficos oficiais feitas quando do encerramento do contrato".

11. Ainda quanto ao objeto do contrato e aditivos, esclareceu a SeinfraUrbana não ser possível precisar que a entrega da obra ocorreu com todo o objeto concluído, ademais de no contrato o objeto não ter sido adequadamente especificado, eis que registrado de forma genérica como "construção das obras do plano geral de saneamento, viário e de urbanização no município de Betim".

12. A análise empreendida pela unidade técnica especializada evidenciou que "(i) existiram obras realizadas pela Construtora Andrade Gutierrez no Município de Betim, questão em que a Prefeitura e a construtora são uníssonas, contudo (ii) não há elementos que definam quais eram os serviços pactuados e os respectivos locais de execução, bem como (iii) não há elementos que comprovem a conclusão total do objeto previsto, pois, além de não se saber, com exatidão, qual foi o objeto efetivamente pactuado quando da assinatura do ajuste, não constam nos autos documentos que comprovem ou ao menos indiquem o que teria sido executado e em que local".

13. Quanto à correta correspondência entre o valor do contrato e as obras executadas, verificou-se não ser possível realizar tal aferição, dada a ausência de especificações quanto ao que foi contratado e ao que foi executado.

14. Nesse passo, a SeinfraUrbana informou ainda que os documentos disponíveis não incluíam os boletins de medição em sua totalidade, restando a impossibilidade de se aferir se o valor declarado como medido a preços de março de 1979 estava adequado, e prejudicada a análise da exata correspondência entre as obras executadas e o valor do contrato.

15. Por, fim, no que respeita ao efetivo pagamento das obras executadas, esclareceu a SeinfraUrbana que "os documentos ora disponibilizados são a totalidade dos documentos utilizados para acompanhamento da obra à época" e que "é possível concluir que a execução do contrato em tela se deu em meio a uma série de potenciais irregularidades, tais como falta de especificação do objeto, ausência de projetos, fiscalização falha (em vista de medições incompletas e sem confiabilidade), aditivos exorbitantes (que indicam alteração substancial do objeto), recebimento da obra sem termo circunstanciado de vistoria e, ainda, assinatura de termo aditivo após o encerramento do contrato e entrega do objeto".

16. Ademais, restou constatado pela unidade técnica que "houve vários pagamentos à empresa contratada, os quais, aparentemente, foram todos contabilizados quando do cômputo da dívida realizado na ação de cobrança. Todavia, em vista das diversas lacunas de informações já mencionadas anteriormente, não é possível emitir parecer conclusivo a respeito da correção dos valores pagos nem dos valores devidos à contratada".

Ante o exposto, acolhendo a análise empreendida pela unidade técnica especializada, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2879/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 032.094/2017-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessadas: Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados; Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
4. Órgão/Entidade: Município de Betim-MG.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana.
8. Representação legal: Jailton Zanon da Silveira (44.279/OAB-DF) e outros, representando a

Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, por meio da qual seu Presidente, o Deputado Givaldo Vieira, encaminhou ao Tribunal o Relatório Prévio da Proposta de Fiscalização e Controle 133/2017, de autoria do Deputado Weliton Prado, versando sobre a execução do "Projeto Cura", financiado com recursos da Caixa Econômica Federal, tendo como objeto a execução de obras de saneamento no município de Betim-MG;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos do art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer da Solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno; e art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução TCU 215/2008;

9.2. encaminhar à Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, em atendimento ao art. 17, inciso II, da referida Resolução, cópia da presente deliberação, acompanhada da instrução de mérito da unidade técnica;

9.3. considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional;

9.4. autorizar o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno, bem como no art. 14, inciso IV, e no art. 17, inciso II, ambos da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2879-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 005.577/2018-7

Natureza: Acompanhamento.

Unidade: Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel.

Representação legal: Daniel Andrade Fonseca (CPF 012.126.326-64) e outros representando a Anatel (peça 21).

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. INCLUSÃO DE CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS EM PROCESSO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES NA ATUAÇÃO DA UNIDADE JURISDICIONADA. FALTA DE COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL PARA AVALIAR A LEGALIDADE DE ATOS JURISDICIONAIS. DETERMINAÇÕES COM O OBJETIVO DE CONTINUAR O ACOMPANHAMENTO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E DAS AÇÕES JUDICIAIS.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução elaborada na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração - SeinfraCOM, a qual foi acolhida pelos dirigentes daquela unidade técnica (peças 52/4):

"**1. Introdução**

1. Cuidam os autos de acompanhamento dos créditos da Anatel representados pelas multas impostas pela autarquia federal à recuperanda OI S.A, atualmente inseridos nos autos do processo de recuperação judicial em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro-RJ (processo 0203711-65.2016.8.19.0001), distribuído em 20/6/2016, da ordem – em valores atualizados pela Anatel até 23/4/2018 – de R$ 12,90 bilhões, (peça 28).

2. O presente acompanhamento foi autuado em decorrência da materialidade dos recursos públicos envolvidos, bem como dos riscos sistêmicos decorrentes do precedente criado pela justiça do Estado do Rio de Janeiro sobre o erário, em todas as esferas de governo, não tendo sido constatado, de plano, quaisquer irregularidades praticadas pelos gestores da Anatel ou da Procuradoria-Federal Especializada que atua junto àquela Agência (PFE-Anatel).

2. Histórico

2.1 Histórico do processo na primeira e segunda instância e no TCU

3. O Grupo Oi S/A requereu pedido de recuperação judicial, em 20/6/2016, com base na Lei de Recuperação Judicial e Falências de Empresas (LRFE) 11.101/2005, distribuído para a 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro (Processo 0203711- 65.2016.8.19.0001/RJ). À época, a dívida do Grupo já alcançava R$ 65 bilhões, superando, em volume de dívidas, todas as recuperações judiciais da história do Brasil.

4. O juízo competente, em 21/6/2016, deferiu o pedido de tutela de urgência formulado pelas recuperandas na peça inicial do referido processo, tendo determinado (peça 30, p. 238-244):

a) A **suspensão de todas as ações e execuções contra as Recuperandas**, pelo prazo de 180 dias, de modo a evitar que constrições judiciais sejam realizadas no período compreendido entre o ajuizamento da presente recuperação judicial e o deferimento do seu processamento.

b) A **dispensa da apresentação de certidões negativas em qualquer circunstância relacionada às Recuperandas**, inclusive para que exerçam suas atividades (incluindo certidão negativa de débitos referentes às receitas administradas pela ANATEL e certidão negativa de distribuição de pedidos de falência e recuperação judicial).

5. Por sua vez, o processamento da recuperação judicial ocorreu mediante decisão daquele juízo, datada de 29/6/2016 (peça 30, p. 208-237), que confirmou os termos da decisão liminar de 21/6/2016, no tocante a suspensão de todas as ações e execuções, consignado expressamente que '**todas as execuções contra as requerentes deverão ser suspensas**', uma vez que '**a lei não disciplina exceções**' (peça 30, p. 228-230 e 234).

6. Mais especificamente em relação às execuções decorrentes das penalidades administrativas aplicadas pela Anatel, em desfavor das empresas do Grupo Oi, segue abaixo, ante sua importância para a presente instrução, como mais adiante será verificado, excerto daquele *decisum* (peça 30, p. 229-230):

A presente suspensão incluirá, ainda, as ações judiciais através das quais estejam sendo executadas as penalidades administrativas aplicadas em desfavor das empresas devedoras, por exemplo pela ANATEL, as quais, segundo consta da peça vestibular, atingem mais de R$ 10 bilhões, representando parcela significativa do passivo das requerentes.

Portanto, o prosseguimento destas execuções acarretaria, ao fim e ao cabo, a inviabilidade do processamento da recuperação judicial, tendo em vista o considerável montante objeto de cobrança naquelas ações, tornando-se necessária a suspensão também das referidas demandas.

Estas multas administrativas, conquanto sejam cobradas por meio de execuções fiscais, não possuem natureza tributária, motivo pelo qual se revela, *prima facie*, inaplicável o parágrafo 7º do artigo 6º da Lei n.º 11.101/2005, conforme os diversos precedentes jurisprudenciais colacionados pelas devedoras em parecer anexado à petição inicial (TRF5, AG 436402320134050000, Relator Desembargador Federal Emiliano Zapata Leitão, Quarta Turma, Data de Julgamento: 21/01/2014, DJe 23/01/2014; TRF5, AP 00065068820134058300, Relator Desembargador Federal Élio Wanderley de Siqueira Filho, Terceira Turma,

Data de Julgamento: 04/12/2014, DJe 09/12/2014; e TRF3, AI 0012571-90.2014.4.03.0000, Relatora Desembargadora Federal Consuelo Yoshida, Sexta Turma, Data de Julgamento: 03/03/2016, DJe 11/03/2016).

Some-se, a esses julgados, o acórdão lavrado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça nos autos do Recurso Especial n 623.023/RJ, categórico ao afirmar que as aludidas multas possuem natureza jurídica administrativa e não tributária:

'PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - COBRANÇA DE MULTA PELO ESTADO - PRESCRIÇÃO - RELAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO - CRÉDITO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA - INAPLICABILIDADE DO CC E DO CTN - DECRETO 20.910/32 - PRINCÍPIO

DA SIMETRIA.

1. Se a relação que deu origem ao crédito em cobrança tem assento no Direito Público, não tem aplicação a prescrição constante do Código Civil.

2. Uma vez que a exigência dos valores cobrados a título de multa tem nascedouro num vínculo de natureza administrativa, não representando, por isso, a exigência de crédito tributário, afasta-se do tratamento da matéria a disciplina jurídica do CTN.

3. Incidência, na espécie, do Decreto 20.910/32, porque à Administração Pública, na cobrança de seus créditos, deve-se impor a mesma restrição aplicada ao administrado no que se refere às dívidas passivas daquela. Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria.

3. Recurso especial improvido.' (REsp 623.023/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/11/2005, DJ 14/11/2005, p. 251)

7. Mediante a mencionada decisão, aquele juízo determinou ainda às recuperandas que apresentassem o plano de recuperação no prazo de sessenta dias úteis da sua publicação, o qual deveria observar os requisitos do art. 53 da Lei 11.101/2005.

8. Posteriormente, em 14/7/2016 (peça 30, p. 260-264), aquele juízo anuiu ao pedido formulado pela PFE-Anatel de que eventual transferência do controle societário, inclusive quanto à troca dos membros do Conselho de Administração da companhia, ou de cessão de outorga das recuperandas, bem como para eventual alienação, oneração e substituição de seus bens reversíveis, dependem da prévia aprovação da agência reguladora, haja vista o que dispõe o art. 97 da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações).

9. Nessa ocasião, também foi analisado pleito das recuperandas de que a **Anatel fosse impedida de exigir nova caução** para renovar o Termo de Autorização 64/2013/SOR-ANATEL, obtido por meio de processo licitatório e que concedeu à Oi a utilização de faixas de radiofrequências que são utilizadas para conectar suas estações de telecomunicações aos telefones celulares e outros aparelhos sem fios dos seus usuários, além de servirem de conexão com satélites, provimento de serviços de telecomunicações em localidades remotas e a própria constituição de ligações em suas redes fixas. O juiz acatou o pedido por entender que tais exigências têm repercussão sobre a 'continuidade da atividade empresarial, bem como no seu fluxo de caixa'.

10. Em 3/8/2016, inconformada com a decisão de 29/6/2016, a Anatel interpôs o Agravo de Instrumento 0043065-84.2016.8.19.0000, com pedido de tutela provisória e efeito suspensivo até seu julgamento final, a fim de sustar os efeitos das determinações judiciais listadas a seguir e, no mérito, que fosse provido o recurso, afastando-se em definitivo as determinações impugnadas (peça 30, p. 6-42):

a) dispensa da apresentação de certidões negativas pelas recuperandas, sem excetuar sua necessidade para fins de contratação com o Poder Público (item II do dispositivo). Ou seja, requeria que fosse expressamente ressalvada do comando judicial, nos termos do art. 52, inciso II, da Lei 11.101/2005, a necessidade de apresentação de certidões negativas para contratação com o Poder Público;

a.2) suspensão das execuções fiscais ajuizadas pela Anatel para a cobrança de créditos não tributários (item III do dispositivo);

a.3) permissão para que as recuperandas participassem de processos licitatórios de todas as espécies, ainda que os respectivos editais vedassem a habilitação de empresas que estivessem em recuperação judicial (item V do dispositivo); e

a.4) suspensão da publicidade dos protestos e inscrições nos órgãos de proteção ao crédito em face das recuperandas, pelo prazo de 180 dias úteis (item VII do dispositivo)

11. Em decisão monocrática de 19/9/2016, a Desembargadora Monica Maria Costa di Piero, da Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), nos autos do Agravo de Instrumento 0043065-84.2016.8.19.0000, negou o pedido de efeito suspensivo e concluiu (peça 30, p. 268-278):

No caso em apreço, considerando-se a ampla notoriedade e divulgação do pedido de recuperação judicial formulado pelas agravadas, bem como a necessidade de viabilização da reestruturação das empresas recuperandas, a qual depende da inexistência de qualquer desabono em nome das recorridas, a fim de que possam exercer de forma ampla sua atividade empresarial, acrescido do fato de que não se vislumbra qualquer prejuízo aos credores, resta ausente, em linha de princípio, razões para a modificação de plano da decisão agravada nessa matéria.

Por fim, não resta evidenciada a probabilidade de dano irreparável a justificar o deferimento da antecipação da tutela recursal, cujo caráter é excepcional.

12. Em decorrência, a Anatel interpôs agravo interno contra a decisão da Relatora que indeferiu o pedido de efeito suspensivo. Posteriormente, em 29/8/2017, os Desembargadores que integram a Oitava Câmara Cível do TJRJ, ao analisarem o mérito do Agravo de Instrumento em apreço, acordaram, por unanimidade, em dar provimento parcial ao recurso apenas para reformar a decisão no que concerne à vedação da publicidade dos protestos e inscrições nos órgãos de proteção ao crédito em face das recuperandas, pelo prazo de 180 dias úteis (item VII do dispositivo), julgando-se, no mais, prejudicado o agravo interno veiculado contra a decisão que indeferiu o pedido de efeito suspensivo ao recurso e confirmando os fundamentos da decisão recorrida (peça 38).

13. A empresa PricewaterhouseCoopers Assessoria Empresarial Ltda. e o escritório de advocacia Arnoldo Wald foram nomeados administradores judiciais, em 22/7/2016 (peça 32), nas funções financeira e jurídica, respectivamente, para desempenho das competências estabelecidas no art. 22, inciso II, da Lei 11.101/2005:

Art. 22. Ao administrador judicial compete, sob a fiscalização do juiz e do Comitê, além de outros deveres que esta Lei lhe impõe:

(...)

II – na recuperação judicial:

a) fiscalizar as atividades do devedor e o cumprimento do plano de recuperação judicial;

b) requerer a falência no caso de descumprimento de obrigação assumida no plano de recuperação;

c) apresentar ao juiz, para juntada aos autos, relatório mensal das atividades do devedor;

d) apresentar o relatório sobre a execução do plano de recuperação, de que trata o inciso III do **caput** do art. 63 desta Lei;

14. Na Lista de Credores apresentada pelo Grupo Oi ao juízo da 7ª Vara Empresarial, em 3/8/2016, a Anatel consta como uma de suas credoras, no valor de R$ 11.092.265.985,57 (peça 33, p. 75).

15. Na proposta do plano de recuperação apresentado pelas recuperandas, em 5/9/2016 (peça 31), a Anatel foi expressamente incluída como uma de suas credoras quirografárias, circunstância esta evidenciada pela alocação, no item 4.3.2.8 do referido Plano, do tratamento dos 'Créditos Classe III - Multas Administrativas' com expressa alusão ao art. 41, inciso III, da Lei 11.101/2005, que assim dispõe:

Lei 11.101/2005

Art. 41. A assembleia-geral será composta pelas seguintes classes de credores:

(...)

III – titulares de créditos quirografários, com privilégio especial, com privilégio geral ou subordinados.

16. Quanto às condições de pagamento, estas seriam definidas mediante processo de transação, com mediação do TJRJ e participação de representantes da Anatel, da Advocacia-Geral da União (AGU) e possibilidade de participação opinativa do Tribunal de Contas da União. Em caso de insucesso, a dívida seria paga com carência de dez anos, contada a partir da homologação do plano, e amortização do principal em nove parcelas anuais sucessivas, vencendo-se a primeira no vigésimo dia útil subsequente ao decurso do prazo da carência citada e as demais no mesmo dia dos anos subsequentes, conforme percentuais descritos na tabela abaixo.

Tabela 1: Percentuais anuais da amortização da dívida do Grupo Oi junto à Anatel

Anos	Percentual do valor a ser amortizado ao ano
11º e 12º	7,5%
13º e 14º	10,0%
15º e 19º	13,0%

Fonte: Plano de Recuperação Judicial, datado de 5/9/2016 (peça 31, p. 28-30; 34-36)

17. Em 20/9/2016, foi publicado o edital de que trata o art. 52, § 1º, da Lei 11.101/2005. O referido edital contém, entre outras disposições, o resumo do pedido do devedor e da decisão que deferiu o processamento da

recuperação judicial; a relação nominal de credores, em que se discrimina o valor atualizado e a classificação de cada crédito; e a advertência acerca dos prazos para habilitação dos créditos, na forma do art. 7º, § 1º, da referida lei, a fim de que os credores apresentem objeção ao plano de recuperação judicial apresentado pelo devedor, nos termos do art. 55.

18. Em 29/9/2016, o titular da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro deferiu pedido da Oi S.A. para instaurar **processo de mediação entre as recuperandas e a Anatel**, fundado na tese de que a multa administrativa aplicada pela Anatel, prevista no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), visa ao atingimento de política pública e não constitui fonte de arrecadação (peça 30, p. 245-249).

19. Ademais, manifestou aquele juízo o entendimento de que, na situação em que se encontrava a concessionária, e tendo em vista o fim último de aprimoramento do serviço público prestado, a cobrança pretendida agravaria a situação da empresa e colocaria em risco a continuidade do serviço. Essa decisão foi agravada, em 18/11/2016, sob o nº 0060963-13.2016.8.19.0000 (peça 30, p. 43-59), mediante o qual a PFE-Anatel, em sede liminar, pleiteou a concessão de efeito suspensivo ao agravo, até seu julgamento final, a fim de sustar os efeitos da mencionada determinação judicial e, no mérito, que fosse provido.

20. Quanto aos débitos do Grupo Oi junto àquela autarquia, a tabela abaixo discrimina os respectivos valores, extraídos do Sistema de Gestão da Arrecadação (Sigec), base de dados da Anatel, em 6/10/2016:

Tabela 2: Total de créditos, segundo a Anatel, devidos pelo Grupo Oi, em 6/10/2016

Tipo de Crédito	Não inscritos em Dívida Ativa (DA)	Inscritos em DA		Total
		Não execução	Em execução	
Tributários	4.521.501.678,78	11.084.961,35	19.500.289,75	4.552.086.929,88
Não Tributários (multas)	4.599.455.615,97	173.476.209,05	5.246.047.767,62	10.018.979.592,64
Outros (encargos legais e ônus contratuais)	320.532.419,93	-	761.430.777,80	1.081.963.197,73
Multas estimadas	4.583.085.046,45	-	-	4.583.085.046,45
Total	14.024.574.761,13	184.561.170,40	6.026.978.835,17	**20.236.114.766,10**

Fonte: Informe-Anatel 13/2017/SEI/SUE, de 3/4/2017 (peça 34)

21. Sucintamente, a tabela acima funciona como um 'retrato' dos débitos do Grupo Oi junto à Anatel, em 6/10/2016. Neste ponto, importa frisar que seria de maior valia igual 'retrato', porém extraído do Sigec em 20/6/2016, data da interposição do pedido de recuperação judicial do Grupo Oi, ante a evolução da situação de cada um dos créditos no tempo, uma vez que, por exemplo, alguma multa inscrita em Dívida Ativa e já em execução judicial em 6/10/2016 poderia ainda não se encontrar em execução em 20/6/2016, ou alguma multa já inscrita em Dívida Ativa em 6/10/2016 poderia ainda não ter sido inscrita em 20/6/2016.

22. Questionada a respeito, a PFE-Anatel esclareceu que teve ciência do edital publicado em 20/9/2016 apenas em momento posterior à sua expedição, em 28/9/2016, mediante Carta remetida pelos Srs. Administradores Judiciais e endereçada ao Presidente da Anatel, cujo excerto segue abaixo, alegando, inclusive, ter sido inobservada a prerrogativa da Fazenda Pública de ser comunicada pessoal e imediatamente de quaisquer atos judiciais em que seja parte. Em decorrência, o primeiro 'retrato' dos débitos do Grupo Oi junto à Anatel, extraído do Sigec, ocorreu apenas em 6/10/2016 (peça 30, p. 343):

Na relação de credores apresentada pelas Recuperandas nos autos do processo nº 0203711-65.2016.8.19.0001, em curso perante a 7ª Vara Empresarial da comarca da capital do Rio de janeiro, V.Sa. está listada com o seguinte crédito:

Natureza do Crédito: Quirografário

Valor R$ 11.092.265.985,57

Classe: III

Caso o crédito arrolado esteja correto, é desnecessário o envio de qualquer documento ao Administrador Judicial que vise apenas confirmar a classe e/ou o valor do crédito acima indicados.

Porém, em caso de discordância, V.Sa. deverá apresentar divergência de crédito, conforme determina o art. 9º da lei nº 11.101/20005, no prazo de 15 dias, a contar da publicação do Edital a que se refere o art. 52, § 1º da referida Lei. A divergência de crédito deverá conter as informações abaixo, de acordo com o referido art. 9º:

(...)

23. Ademais, esclareceu que os dados presentes no Sigec são mutáveis no tempo, em decorrência dos procedimentos de cobrança adotados pela Anatel e respectiva atualização do status de cada uma (por exemplo, trânsito em julgado na seara administrativa de alguma multa e sua inclusão na coluna 'Não inscritos em Dívida Ativa', com sua passagem posterior para a coluna 'Inscritos em DA – não execução' e posteriormente sua migração para a coluna 'Inscritos em DA – em execução').

24. No entanto, é possível inferir, ante o estreito lapso temporal de aproximados três meses e meio decorrido entre as duas datas (20/6/2016 e 6/10/2016), que os respectivos 'retratos' não divergem significativamente.

25. Em 11/10/2016, a PFE-Anatel questionou junto aos administradores judiciais, mediante o Ofício 17/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU, a inclusão dos créditos da Anatel na recuperação judicial da Oi, classificada como credora quirografária. Extrai-se da peça os seguintes argumentos (peça 30, p. 339-418):

a) os créditos da Anatel possuem natureza de crédito público federal, inscrito em Dívida Ativa, sob a jurisdição da Justiça Federal. Consignou que 'O Juízo Estadual não tem competência para alterar a classificação e o valor do crédito devido à Fazenda Pública Federal', haja vista o que dispõe o art. 109, inciso I, da CF/1988;

109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

b) o crédito público federal não se submete à recuperação judicial, nos termos dos princípios da legalidade e da indisponibilidade, bem como o previsto no art. 29 da Lei de Execuções Fiscais (LEF), Lei 6.830/1980 e art. 6º, §7º, da Lei 11.101/2005, assim como da jurisprudência do STJ (STJ, AgRg no REsp 543.830/PE, Segunda Turma, Ministro Herman Benjamin, DJE 10/9/2015; e STJ, AgRg CC 112.646/DF, Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJE 17/5/2011);

c) os créditos da Anatel, oriundos de multas administrativas, são créditos públicos e estão sujeitos à inscrição em Dívida Ativa e à cobrança por meio de execução fiscal. Recebem, portanto, o mesmo tratamento dos créditos tributários;

d) a liberdade para negociação, própria do processo de recuperação judicial, não se aplica aos créditos públicos, que devem seguir os ditames da Lei 6.830/1980 e da Lei 10.522/2001.

26. Em 16/11/2016, o juízo da 7ª Vara deu notícia da instauração da mediação e intimou a AGU, bem como propôs ao TCU participar do procedimento, ressaltando:

Considerando ainda a relevância da matéria em discussão e o espírito de cooperação que deve reger este processo de recuperação, oficie-se o TCU sugerindo proposta de co-mediação entre este Juízo e o referido Órgão Federal, para que a mediação seja processada de forma conjunta, ou seja, sob supervisão não apenas do Juízo da Recuperação, mas também do Tribunal de Contas da União, assegurando-se a participação efetiva de tal órgão de fiscalização e controle ao longo de todo o procedimento.

27. Na primeira reunião, realizada em 24/11/2016, com a presença de representantes da Anatel, do TCU, das recuperandas, do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec), do Ministério Público e do administrador judicial, o Procurador da Anatel questionou a inclusão dos créditos da Anatel na recuperação judicial. Na ocasião, o juiz responsável pelo processo de recuperação judicial fixou o prazo de noventa dias para a conclusão do processo de mediação, que deveria ser conduzido na sede da Anatel, em Brasília.

28. No entanto, novo encontro para fins de mediação ocorreu somente em 15/8/2017, na Sede da Anatel, e contou com a presença da equipe de mediação, de representantes da agência, da PFE-Anatel e do Grupo Oi. Sucintamente, ante as divergências entre as partes, não houve acordo e também não foi estabelecida nova data para nova reunião (peça 67 do TC 033.612/2016-1).

29. Em 30/11/2016, o Ministro Bruno Dantas comunicou ao Pleno desta Casa a demanda judicial e a **autuação do TC 033.612/2016-1**. Na sequência, a SeinfraCOM procedeu a visitas técnicas na Anatel para obter informações atualizadas sobre as medidas em curso no âmbito do processo de recuperação judicial da OI e sobre as tratativas realizadas em face da referida mediação. Também foram realizadas diligências à Anatel, à Procuradoria Federal Especializada a ela vinculada (PFE-Anatel) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Federal (BNDES).

30. Em 31/3/2017, a PricewaterhouseCoopers Assessoria Empresarial Ltda. foi afastada da função e, em 10/4/2017, o juízo da recuperação judicial nomeou o escritório Arnoldo Wald como único administrador judicial (peça 36).

31. O juiz da recuperação judicial, em 15/5/2017 (peça 37, p.38-43), prorrogou o *stay period*, período em que as ações e as execuções (exceto as fiscais) contra as recuperandas ficam suspensas, por mais 180 dias úteis ou até a realização da Assembleia-Geral de Credores (AGC).

32. Em resposta ao requerimento apresentado pela PFE-Anatel, em 11/10/2016, o Administrador Judicial, somente em 12/5/2017, negou-o, afirmando ser possível a inclusão de créditos públicos não tributários em uma Recuperação Judicial, qualificando ainda o crédito federal como quirografário (peça 37, p. 97-129).

33. Irresignada, a Anatel protocolou no Juízo da Recuperação, em 9/6/2017, sua Impugnação à Lista de Credores apresentada pelo Administrador Judicial (Impugnação ao Crédito n. 0142614-30.2017.8.19.0001/RJ, distribuída por dependência ao Processo n. 0203711-65.2016.8.19.0001/RJ - Recuperação Judicial do Grupo Oi S/A), sustentando em síntese (peça 37, p. 62-96):

a) a incompetência do Juízo da Recuperação Judicial para decidir sobre crédito público federal;

b) a impossibilidade de submissão do crédito da Anatel ao Plano de Recuperação Judicial e sua incorreta classificação na condição de quirografário;

c) a impossibilidade de participação de um credor pessoa jurídica de direito público num Processo de Recuperação Judicial;

d) a necessidade de sujeição do crédito da Anatel à inscrição em Dívida Ativa e ao ajuizamento e prosseguimento de execuções de natureza fiscal;

e) a existência de ilegalidades na proposta voltada para a Anatel no Plano de Recuperação Judicial, destacando-se a intenção de imposição de parcelamento não previsto em lei, em ofensa direta ao disposto no art. 2º da MP 780/2017 e no art. 10-A, §8º da Lei 10.522/2002;

f) a impossibilidade de realização da mediação envolvendo os créditos da Anatel, na forma prevista no Plano de Recuperação Judicial;

g) a existência de limitações legais à transação dos créditos públicos federais.

34. Em consequência, nos autos da citada Impugnação ao Crédito, foi proferida pelo juízo da 7ª Vara, em 21/9/2017, decisão que determinou a submissão dos créditos públicos de origem não tributária da Anatel ao Plano de Recuperação Judicial do Grupo Oi e admitiu tanto a inclusão da agência na lista de credores quanto sua participação na AGC designada (peça 39).

35. Em face dessa decisão, a Anatel interpôs Pedido de Suspensão da Segurança perante o TJRJ, sob o nº 0058108-27.2017.8.19.0000, autuado em 10/10/2017, porém não constava nos autos, até 2/5/2018, maiores informações sobre o seu deslinde.

36. Ainda em face da referida decisão, proferida no bojo dos autos da Impugnação ao Crédito, a Anatel interpôs o Agravo de Instrumento 0057446-63.2017.8.19.0000, autuado em 6/10/2017 e distribuído para a Desembargadora Monica Maria Costa di Piero, da Oitava Câmara Civil do TJRJ, no qual foi exarada decisão monocrática, em 18/10/2017, no sentido de que aquele juízo não vislumbrava prejuízo na participação da autarquia na AGC e tampouco na deliberação do plano pela comunidade de credores, desde que, entre outras condições, **as vigentes legislações correlatas à autarquia quanto à mediação e ao parcelamento de créditos fossem atendidas** (peça 13).

37. Em 11/7/2017, a Anatel apresentou sua Objeção ao Plano de Recuperação Judicial ao Juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital, no bojo da Recuperação Judicial do Grupo Oi, reiterando todas as razões apresentadas na petição de Impugnação de Crédito apresentada em 9/6/2017, nos termos do art. 8º da Lei 11.101/2005, e requereu (peça 37, p. 133-171):

a) a apreciação de sua petição de Objeção por aquele juízo previamente à convocação e à consequente realização da AGC, haja vista as apontadas ilegalidades constantes do Plano de Recuperação Judicial, conforme delineado, cabendo ao juízo, inclusive de ofício, exercer o devido controle de legalidade, declarando todas as nulidades encontradas, de modo que a assembleia discuta apenas questões meritórias de negociação;

b) que seja garantida e efetivada a prerrogativa de intimação pessoal dos órgãos de representação judicial da Anatel, em todas as comunicações daqueles autos dirigidas à agência;

c) que seja reconhecida a impossibilidade de inclusão dos créditos da Anatel no Plano de Recuperação Judicial, em razão (i) da incompetência do douto Juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Rio de Janeiro para decidir sobre interesses de crédito de autarquia federal; (ii) do disposto no Código Tributário Nacional, na Lei 6.830/1980 e na Lei 11.101/2005, bem como na melhor doutrina e na jurisprudência consolidada do STJ, os quais demonstram que o plano de recuperação judicial é uma modalidade de renegociação exclusiva para credores privados, não havendo embasamento legal para considerar que créditos

não tributários de autarquia federal estariam sujeitos à recuperação judicial, haja vista que a legislação ordinária confere a esses créditos, na recuperação judicial, os mesmos privilégios dos créditos tributários;

d) que seja reconhecida e determinada, por consequência, a não participação da Anatel em eventual AGC que venha a ser convocada, uma vez que não há amparo na legislação e na jurisprudência para essa eventual participação, o que, inclusive, comprometerá sua validade e a segurança jurídica de sua realização; e

e) que sejam reconhecidas todas as ilegalidades constantes do Plano de Recuperação Judicial delineadas na Objeção, com o reconhecimento de nulidade das respectivas cláusulas, especialmente: (i) ilegalidade da própria submissão da Anatel ao Plano de Recuperação Judicial, ou seja, da simples possibilidade do Plano de Recuperação Judicial produzir efeitos para a Anatel; (ii) ilegalidade do subitem 4.3.2.8.1 da cláusula 4.3.2.8, que pretende impor mediação ou transação dos créditos da Anatel por meio de Plano de Recuperação Judicial no âmbito da Justiça Estadual, olvidando-se das limitações legais e das determinações do TCU; (iii) ilegalidade do subitem 4.3.2.8.2 da cláusula 4.3.2.8, ao pretender impor aos créditos públicos federais, titularizados pela Anatel, parcelamento com condições não previstas em lei; (iv) ilegalidade do subitem 4.3.2.8.3 da cláusula 4.3.2.8, ao pretender permitir que o Grupo Oi, mesmo na eventualidade de pactuação de algum acordo ou parcelamento, prossiga contestando judicialmente as multas administrativas da agência; e (v) ilegalidade do subitem 4.3.2.5.1 da cláusula 4.3.2.5, ao dispor de depósitos judiciais sem previsão legal.

38. Na relação de créditos apresentada pelo administrador judicial, em 29/5/2017 (peça 1), a Anatel aparece com créditos quirografários de R$ 11.093.373.687,18, todavia sem haver um detalhamento a respeito de quais processos esses créditos se referem. Entretanto, se somarmos os créditos não tributários e os encargos informados pela Anatel, chega-se ao valor de R$ 11.100.942.790,37, muito próximo ao reconhecido pelo Grupo Oi como créditos devidos à agência reguladora e inseridos na proposta de plano de recuperação judicial.

39. Posteriormente, em 29/8/2017, foi autuado no TJRJ o Agravo de Instrumento 0048971-21.2017.8.19.0000, interposto pela PFE-Anatel contra omissão jurisdicional acerca dos pedidos formulados na Objeção ao Plano de Recuperação Judicial direcionada ao Juízo da 7ª Vara Empresarial, no bojo da Recuperação Judicial do grupo Oi, impugnando o item 5 da decisão de 25/7/2017, que se limita a cientificar o Administrador Judicial e a recuperanda acerca dos termos da objeção apresentada, bem como afirmar ser a AGC o âmbito de discussão sobre tais questões (peça 37, p. 60-61).

40. O mencionado agravo de instrumento buscou, em sede de liminar, diante da AGC encontrar-se marcada para ocorrer nos dias 9/10/2017 e 23/10/2017, a concessão da tutela provisória recursal, até seu julgamento final, para suspender, quanto aos créditos da Anatel, qualquer deliberação acerca do Plano de Recuperação Judicial do Grupo Oi tendente a concretizar as ilegalidades apontadas no bojo da Objeção ao Plano de Recuperação Judicial e listadas no parágrafo **Erro! Fonte de referência não encontrada.** desta instrução (peça 12).

41. No mérito do Agravo de Instrumento 0048971-21.2017.8.19.0000, o Desembargador Cezar Augusto Rodrigues Costa **decidiu suspender,** em 31/8/2017 (peça 12)**, em sede de antecipação de tutela provisória recursal, a aplicação dos seguintes subitens da cláusula 4.3.2.8 do Plano de Recuperação Judicial Consolidado das agravadas** (peça 31) até o julgamento de mérito recursal ou até que a respetiva redação se adeque à legislação aplicável ao parcelamento de débitos não tributários junto às autarquias federais destinado a empresas em recuperação judicial:

a) subitem 4.3.2.8.1, que estabelece processo de mediação ou transação dos créditos da Anatel inscritos em Dívida Ativa da União, em observância ao disposto no art. 38, inciso I, da Lei 13.140/2015; e

b) **subitem 4.3.2.8.2, que estabelece parcelamento dos créditos públicos federais, titularizados pela Anatel, em condições diversas daquelas previstas em lei**.

42. Quanto às ações desta Corte, o ministro Bruno Dantas, mediante despacho, de 26/9/2017, nos autos do TC 033.612/2016-1, determinou a esta unidade técnica, entre outros, que ‘esclareça se o procedimento de mediação já foi encerrado e, em caso negativo, que proceda ao acompanhamento da mediação, noticiando qualquer indício de irregularidade que diga respeito às tratativas de negociação’.

43. Em resposta à diligência, a autarquia informou que, no período compreendido entre 15/8/2017 e 23/10/2017, não teria havido outra reunião de mediação nem convocação para uma nova, em que pese não ter sido formalmente encerrado aquele procedimento de mediação (peça 79, p. 3-5, do TC 033.612/2016-1).

44. Já às vésperas da realização da AGC afeta ao Plano de Recuperação Judicial do Grupo Oi, prevista para ocorrer em 19/12/2017, esta unidade técnica buscou, mediante nova diligência, de 15/12/2017, confirmar se haviam sido realizadas outras reuniões de mediação desde as últimas informações encaminhadas, em 23/10/2017, bem como verificar se ainda eram consideradas outras medidas além das eventualmente adotadas

pela Anatel, afetas à mediação, ou se a Anatel já considerava o referido processo de mediação encerrado (peça 81 do TC 033.612/2016-1).

45. Em resposta, datada de 22/12/2017, foi esclarecido que, além de não ter avançado o processo de mediação entre as empresas do Grupo Oi e a Anatel, no âmbito do processo de recuperação judicial 0203711-65.2016.8.19.0001, a AGC, realizada nos dias 19 e 20/12/2017, foi marcada pelo voto contrário da Anatel ao plano de recuperação proposto, levado a efeito mediante a Portaria-Anatel 1.762, de 19/12/2017, em razão de diversos óbices jurídicos já apontados (peças 2 a 6).

46. Ademais, aquela AGC deliberou, em relação aos créditos da Anatel, forma de pagamento completamente dissonante das regras afetas a pagamentos de multas administrativas previstas na legislação de regência, como será mais adiante esclarecido.

47. Segundo a Anatel, seu voto foi amparado na legislação vigente, que impede a submissão de créditos públicos à decisão assemblear tomada por credores privados e proíbe parcelamentos de créditos públicos com condições diversas das previstas em lei. Ademais, o voto da agência contrário ao plano também se lastreou nas decisões judiciais proferidas nos Agravos de Instrumento nºs 0057446-63.2017.8.19.0000 e 0048971-21.2017.8.19.0000, citados, respectivamente, nos parágrafos **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.** desta instrução, expressos em determinar que a deliberação do plano na AGC, na parte relativa à Anatel, somente poderia ocorrer desde que as legislações correlatas à autarquia quanto à mediação e ao parcelamento de créditos fossem atendidas.

48. Em seguida, o Juízo da Recuperação Judicial, por meio de decisão datada de 8/1/2018, concedeu a Recuperação Judicial e homologou o Plano de Recuperação Judicial apresentado pelo Grupo Oi, a despeito da não observância tanto da legislação de regência afeta ao parcelamento dos créditos da Anatel quanto às decisões proferidas em sede dos Agravos de Instrumento nºs 0057446-63.2017.8.19.0000 e 0048971-21.2017.8.19.0000, pelos Desembargadores da Oitava Câmara Civil do TJRJ, como será mais adiante detalhado (peça 42).

49. Em decorrência, considerando não ter avançado o processo de mediação entre as empresas do Grupo Oi e a Anatel, no âmbito do processo de recuperação judicial 0203711-65.2016.8.19.0001, e ainda considerando já ter sido realizada, no curso do citado processo, a AGC, nos dias 19 e 20/12/2017, concluiu-se encontrar-se encerrada a mediação entre as partes, razão pela qual foi proposto por esta unidade técnica o arquivamento do TC 033.612/2016-1, pendente de deliberação pelo gabinete do Ministro Relator daquele processo.

50. Posteriormente, com o fim de acompanhar o deslinde dos créditos da Anatel representados pelas multas impostas pela autarquia federal à recuperanda OI S.A, atualmente ínsitos ao Plano de Recuperação Judicial já homologado (processo judicial 0203711-65.2016.8.19.0001, em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro-RJ), e que alcançam o valor, atualizado até 23/4/2018, de R$ 12,90 bilhões, autuou-se o presente processo.

51. No curso destes autos, mediante nova instrução, de 5/4/2018 (peça 22), foram propostas novas diligências, à Anatel e à PFE-Anatel, visando sanear uma série de lacunas de informações ainda presentes, bem como verificar, em suma, as providências em andamento ou a adotar a fim de resguardar o interesse público afeto aos créditos detidos pela Anatel junto ao Grupo Oi (peças 24 e 25).

2.2 Histórico processual nas instâncias superiores

52. Em 24/10/2016, foi autuado, mediante iniciativa do Grupo Oi, Conflito de Competência (CC) 149.545/RJ, no Superior Tribunal de Justiça (STJ), envolvendo o Juízo da 7.ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro/RJ, no qual se processa recuperação judicial, e os Juízos da 4ª, 6ª e 12ª Varas Federais da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, onde tramitam, respectivamente, as execuções fiscais nºs 0002313-08.2013.4.02.5101, 0058588-69.2016.4.02.5101 e 0000270-98.2013.4.02.5101.

53. Basicamente, a suscitante objetivava obstar, com pedido de liminar, a continuidade das citadas execuções fiscais, uma vez ter sido deferido pelo juízo estadual, em 29/6/2016, seu pedido de recuperação judicial, oportunidade em que também foi determinada a suspensão de todas as ações e execuções movidas contra a recuperanda.

54. O Ministro Marco Buzzi, integrante da Quarta Turma da Segunda Seção do STJ (Especializada em Direito Privado), em decisão monocrática de 26/10/2016 (peça 30, p. 265-267), deferiu, liminarmente, **apenas 'o sobrestamento de eventuais atos executórios' decorrentes daquelas execuções fiscais**, consignando que a jurisprudência daquela Corte já se encontrava firmada no sentido de que os atos de execução dos créditos individuais promovidos contra empresas falidas ou em recuperação judicial, sob a égide do Decreto-Lei 7.661/45 ou da Lei 11.101/05, devem ser realizados pelo juízo universal (AgRg no RCD no CC 134.598/AM, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 25/03/2015, DJe 06/04/2015).

55. No entanto, a partir do posicionamento adotado pelo magistrado, restou claro que a jurisprudência daquela colenda Corte perfilha o entendimento de que o **deferimento da recuperação judicial não suspende a execução fiscal,** de acordo com o disposto no art. 6º, § 7º, da Lei 11.101/2005, cabendo a prática de todos os atos processuais, como ordem de citação e penhora, não sendo permitida, porém, a prática de atos de constrição do patrimônio da empresa recuperanda – como a apreensão e alienação de bens, que permanecem sujeitos ao juízo da recuperação – sob pena de frustrar o procedimento que objetiva devolver à sociedade comercial as condições para voltar a desempenhar suas atividades (AgRg no AgRg no CC 81.922/RJ, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 25/02/2016, DJe 04/03/2016; EDcl no AgRg no CC 132.094/AM, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 10/12/2014, DJe 16/12/2014).

56. Em decorrência, o Departamento de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal (DEPCONT) opôs embargos de declaração, em 18/11/2016 (peça 30, p. 290-301), alegando:

a) Inexistir a prevenção, aludida pelo Grupo Oi, do Eminente Relator ou da Egrégia Segunda Seção para o julgamento do Conflito de Competência (CC), em vista do CC 147.939/RS, uma vez que:

a.1) o CC 147.939/RS trata de conflito positivo de competência suscitado **por pessoas físicas em defesa de direitos privados**, envolvendo o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (agravo de Instrumento 0032236-44.2016.8.19.0000) e o Juízo da 18.ª Vara Cível de Porto Alegre/RS, onde tramita ação de cobrança ajuizada em face das sociedades comerciais recuperandas, tendo em vista o deferimento, pelo Juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca do Estado do Rio de Janeiro, em 29/6/2016, do pedido de recuperação judicial das empresas do Grupo Oi e a determinação da suspensão do curso das ações executivas em face daquelas empresas, pelo prazo de 180 dias;

a.2) o CC 147.939/RS sequer foi conhecido, uma vez que não restou configurado o conflito entre as decisões dos juízos suscitados, não havendo razão, ante a inexistência de qualquer julgamento de mérito no conflito de competência definido como prevento, para determinar que aqueles autos definam a distribuição do conflito suscitado pelo Grupo Oi ao mesmo relator;

a.3) o conflito alegado pelo Grupo Oi, além de tratar de matéria relativa à recuperação judicial, sobretudo veicula **matéria de Direito Público**, relativa às execuções fiscais de Dívida Ativa, promovidas por entes públicos, devendo, segundo determinado pelo art. 9°, §1°, incisos IX, X e XIV, do Regimento Interno do STJ, ser distribuído à 1ª Seção, conforme aponta a jurisprudência daquela Corte (REsp 1488778/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/02/2016, DJe 30/05/2016; AgRg no AREsp 543.830/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2015, DJe 10/09/2015)

b) Extrapolação de competência pelo juízo da recuperação judicial, ao determinar a suspensão das execuções fiscais da Anatel de forma genérica, sem indicar quais espécies de atos expropriatórios estariam vedados;

c) Obscuridade do alcance da expressão ‘atos executórios’, tendo em vista estar consignado na referida decisão que a execução fiscal não é suspensa pela recuperação judicial, devendo seu prosseguimento, e eventuais embargos, se dar perante o juízo competente, ao qual caberão todos os atos processuais, inclusive a ordem de citação e penhora, razão pela qual não haveria o que modificar nas decisões dos Juízos Federais na origem;

d) Necessidade de reafirmação da competência dos Juízos Federais para o processamento e julgamento das execuções fiscais em trâmite nas Varas de Execução Fiscal respectivas, nos termos do art. 6º, § 7º, da Lei 11.101/2005, cabendo-lhes os atos executórios daí decorrentes, sobretudo a ordem de citação e penhora, possibilitando, inclusive, o julgamento de eventuais embargos das empresas recuperandas.

57. O Ministro Marco Buzzi, do STJ, em decisão monocrática de 25/5/2017 (peça 35), no CC 149.545/RJ, rejeitou, preliminarmente, a incompetência daquela Seção Especializada para o julgamento do conflito levantado pelo Grupo Oi, amparado em decisão já adotada pela Corte Especial daquela Colenda Corte de que a Segunda Seção é competente para o julgamento do CC, consignando que não se discute naqueles autos a competência para processar e julgar cobrança de crédito fiscal, mas sim para decidir sobre o patrimônio de sociedade em recuperação judicial (CC 149.811/RJ, Rel. Ministro MARCO BUZZI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 10/05/2017, DJe 16/05/2017; AgRg no CC 120.432/SP, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 14/12/2016, DJe 19/12/2016; AgRg no CC 123.474/DF, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 24/10/2012, DJe 26/10/2012).

58. Em continuidade, aquele magistrado reiterou o entendimento exarado na decisão liminar de reafirmar a competência do juízo da recuperação judicial para a prática de todos os atos de alienação ou constrição do patrimônio das recuperandas, em homenagem ao princípio da preservação da empresa, não sendo tais procedimentos permitidos no âmbito de execuções fiscais. Todavia, ratificou a jurisprudência daquela Corte de que estas não são suspensas por ocasião das recuperações judiciais. Em decorrência, conheceu do conflito para declarar a competência do Juízo de Direito da 7.ª Vara Empresarial do Rio de Janeiro/RJ e, em conseguinte, julgou prejudicado o exame dos embargos de declaração opostos pela Anatel (peça 35).

59. Em decorrência da decisão proferida pelo juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro/RJ, em 29/6/2016, quando da autorização do processamento da recuperação judicial do Grupo Oi, que confirmou a suspensão de todas as ações e execuções contra as recuperandas, o juízo federal da 6ª Vara de Execução Fiscal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro suscitou o conflito positivo de competência CC 149.622/RJ, autuado em 27/10/2016, alegando que aquele juízo da 7ª Vara teria exacerbado sua competência ao intentar determinar a suspensão de execução fiscal, decisão esta que competiria exclusivamente ao Juízo Federal, consoante dispõe o artigo 6º, § 7º, da Lei 11.101/2005, em coerência sistêmica com os artigos 5º e 29 da Lei 6.830/1980.

60. Diante da indefinição, ainda presente naquela Corte, a respeito da Seção, no STJ, que seria competente para apreciar Conflito de Competência entre o juízo da execução fiscal e o juízo da recuperação judicial, o Exmo. Ministro Mauro Campbell Marques suscitou, em 14/8/2017, Conflito de Competência, a fim de que aqueles autos fossem distribuídos à Corte Especial daquela Corte para exame e manifestação (peça 43). Seguem abaixo alguns excertos daquela decisão:

Primeiro, a concessão da recuperação judicial não implica que o juízo da recuperação judicial tenha força atrativa em relação às execuções fiscais.

Nesse contexto, o fato de serem distribuídas execuções fiscais e simultaneamente haver recuperação judicial em andamento não faz surgir conflito positivo de competência entre os respectivos juízos. No caso do CC 120.432/SP (acima referido), o exame das informações prestadas pelos juízos supostamente em conflito demonstra que não havia sido imposta nenhuma medida constritiva no âmbito da execução fiscal. Nesse contexto, tecnicamente, não havia conflito de competência positivo, na forma alegada pelo particular (empresa em recuperação judicial). Isso porque, '*iniciada a prestação jurisdicional pelos juízes competentes, de forma independente, autônoma e harmônica, devem prosseguir nas suas atividades jurisdicionais, sob pena de ser negada a prestação pedida, não se configurando o conflito positivo de competência*' (CC 17.058/RO, Rel. Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/10/1996, DJ 29/10/1996, p. 41562).

Por outro lado, entendo que o estabelecimento de penhora, por si só, não é ato capaz de atrair para o juízo da recuperação judicial a execução fiscal.

Com a efetivação da penhora, cabe ao devedor (executado), eventualmente, comunicar o ato ao juízo da recuperação judicial. Entendendo este que a penhora pode ensejar a inviabilidade do plano de recuperação judicial (por exemplo, houve penhora de ativos financeiros destinado ao pagamento de credores incluído no plano), fica evidenciada a existência de conflito de competência positivo. **Em se tratando de incidente criado pelo juízo da recuperação judicial, entendo que a competência, no âmbito desta Corte, é da Segunda Seção**.

(...)

Entretanto, hipoteticamente, é possível que o juízo da recuperação judicial entenda que a penhora efetivada não enseja prejuízo ao plano de recuperação judicial.

Ressalte-se que, nos termos da Súmula 480/STJ, '*o juízo da recuperação judicial não é competente para decidir sobre a constrição de bens não abrangidos pelo plano de recuperação da empresa*' Assim, se no âmbito da execução fiscal a penhora recai, por exemplo, sobre bem não abrangido pelo plano de recuperação judicial, não há falar nem sequer em competência do juízo da recuperação judicial.

Por sua vez, caso a situação não esteja abrangida pelo disposto na Súmula 480/STJ, mas o juízo da recuperação judicial entenda que o ato de penhora, por si só, não é capaz de inviabilizar o plano, o fato de tramitarem simultaneamente execução fiscal e recuperação judicial, por si só, não significa a existência de conflito positivo de competência entre tais juízos.

Nessa hipótese, admitir a existência de conflito de competência ou a necessidade de suspensão da execução fiscal, implica atribuir irrazoável prestígio ao crédito privado em detrimento do crédito fiscal.

Em suma, faço tais considerações para demonstrar a necessidade de que a questão seja novamente enfrentada no âmbito desta Corte Especial, evidentemente num caso concreto que isso seja possível, **para**

excluir da competência da Segunda Seção os casos em que a discussão restringe-se ao prosseguimento da execução fiscal (ainda que com penhora determinada), sem pronunciamento do juízo da recuperação judicial acerca da incompatibilidade da medida constritiva com o plano de recuperação judicial. Nessa hipótese, há apenas um incidente no âmbito da execução fiscal, que atrai a competência da Primeira Seção.

Por outro lado, havendo pronunciamento do juízo da recuperação judicial (no sentido de que a penhora inviabiliza o plano de recuperação judicial), impõe-se reconhecer a existência de incidente no âmbito da recuperação judicial, o que atrai a competência da Segunda Seção (*grifos e destaques no original*).

61. Em 2/6/2017, foi autuado, mediante iniciativa de uma das empresas do Grupo Oi, o CC 152.615/RJ, no STJ, envolvendo o Juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro/RJ, no qual se processa recuperação judicial, e o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, ante o provimento dado ao Agravo de Instrumento 0012272-72.2016.4.02.0000, a fim de permitir o prosseguimento da execução fiscal nº 0108462-28.2013.4.02.5101, em trâmite no Juízo da 3.ª Vara Federal de Execução Fiscal do Rio de Janeiro/RJ.

62. Em sede de cognição sumária, o Ministro Relator Marco Buzzi, em decisão monocrática de 23/6/2017, indeferiu o pedido de liminar apresentado, uma vez que o Tribunal Regional Federal da 2.ª Região, ao dar parcial provimento ao Agravo de Instrumento n.º 0012272-72.2016.4.02.0000, a fim de permitir o prosseguimento da execução fiscal n.º 0108462-28.2013.4.02.5101, determinou 'que eventuais atos que comprometam o patrimônio do devedor ou excluam parte dele do processo de recuperação judicial sejam submetidos ao juízo do soerguimento', ou seja, que não teria sido praticado qualquer ato constritivo em detrimento do patrimônio da empresa em recuperação judicial (peça 44, p. 1-2). Posteriormente, em 19/10/2017, o Ministro Relator Marco Buzzi declarou extinto o presente incidente, ante o pedido de desistência apresentado pela sociedade suscitante (peça 44, p.3).

63. Apresentados tais esclarecimentos sobre os Conflitos de Competência suscitados perante o STJ, entre a decisão do juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro/RJ que confirmou, em 29/6/2016, a suspensão de todas as ações e execuções contra as recuperandas, e as execuções fiscais em curso relacionadas aos créditos da Anatel decorrentes das multas administrativas por ela aplicadas em desfavor das empresas do Grupo Oi, impende trazer à baila a Reclamação 34.545-RJ.

64. A Anatel, mediante a citada Reclamação, autuada em 13/8/2017, com pedido de liminar, alegou que o juízo da recuperação judicial teria, ante a decisão proferida em 15/5/2017 (peça 37, p.38-43), descumprido o determinado pelo STJ na decisão do CC 149.545/RJ, tendo em vista que, ao deferir a prorrogação do *stay period* pelo prazo de 180 dias úteis, ou até a realização da AGC – valendo aquele que primeiro tiver o seu termo – manteve a suspensão das execuções fiscais.

65. Em 17/8/2017, o Ministro Relator Marco Buzzi, ao apreciá-la, concluiu que a demanda da Anatel não poderia ser veiculada por meio de Reclamação, vindo assim a indeferi-la liminarmente, porquanto não configurada a hipótese de preservação da competência do STJ, uma vez que, por sua natureza excepcional, não poderia ser utilizada como indevido sucedâneo recursal, nos termos do art. 105, inciso I, alínea 'f', da CF, c/c o art. 187 do RISTJ (peça 37, p.44-48). Posteriormente, em decisão de 22/3/2018, terminou por negar, mediante os mesmos fundamentos, seguimento à Reclamação (peça 45).

66. Por fim, foi autuada no STJ, em 26/9/2017, a Suspensão de Liminar e de Sentença 2305/RJ (2017/0251077-0), interposta pela Anatel, a fim de sobrestar a designação de AGC, marcada para os dias 9/10/2017 (primeira convocação) e 23/10/2017 (segunda convocação), uma vez que nela se encontravam inclusos os créditos públicos da requerente.

67. Em 29/9/2017, a Exma Ministra Presidente do STJ, Laurita Vaz, sem adentrar ao exame de mérito, entendeu que o pedido não seria cabível, uma vez que (i) o ato que causa a constrição ora questionada – inclusão das interessadas em lista de credores quirografários – não consubstancia cautela judicial cujos efeitos possam ser suspensos na presente via, por se tratar de ato administrativo; (ii) o feito em que posteriormente foi proferido provimento judicial – Incidente de Impugnação ao Crédito n.º 0142614-30.2017.8.19.0001/RJ – foi ajuizado pela Fazenda Pública, e não contra ela; e (iii) a pretensão de ver reformado o indeferimento da tutela de urgência requerida pelo Poder Público constitui, na verdade, pedido recursal – formulação que não é adequada na via suspensiva, na qual se visa à obtenção de uma contracautela (peça 46, p. 1-8).

3. Exame Técnico

3.1 Esclarecimentos apresentados

68. Em reposta às diligências realizadas junto à Anatel e à PFE-Anatel, citadas no parágrafo **Erro! Fonte de referência não encontrada.** desta instrução, a agência informou – a partir da decisão proferida pelo juiz, em

21/9/2017, nos autos da Impugnação ao Crédito 0142614-30.2017.8.19.0001/RJ, e a partir da lista de processos apresentado pelo Grupo Oi, em relação aos créditos da Anatel – que apenas integram o processo de recuperação judicial do Grupo Oi os créditos das multas administrativas, decorrentes dos respectivos processos administrativos punitivos que, em 20/6/2016 (data da interposição do pedido de recuperação judicial pelo Grupo Oi), já haviam sido objeto de decisão condenatória administrativa em primeira instância, incluindo nesse universo: multas pendentes de julgamento de recurso administrativo e as multas que já alcançaram trânsito em julgado administrativo, independentemente de terem sido inscritas ou não em Dívida Ativa, objeto ou não de execução fiscal (peça 28).

69. Desta forma, os créditos da Anatel submetidos à recuperação judicial (multas) dividem-se, basicamente, em quatro grupos, de acordo com a fase processual em que se encontram: não constituídos, constituídos, inscritos em Dívida Ativa sem serem objeto de execução fiscal e, por último, aqueles que já se encontram em execução fiscal. Na tabela 2 abaixo encontram-se reproduzidos os valores associados a cada uma dessas situações, extraídos do Sigec, em 23/4/2018 (peça 28):

Tabela 2: Créditos públicos não tributários (apenas as multas) do Grupo Oi que permanecem submetidos à recuperação judicial

Fonte: Informe-Anatel 50/2018/SEI/AFFO5/AFFO/SAF, anexo ao Ofício 34/2018/SEI/AUD-ANATEL, de 30/4/2018 (peça 28)

	Não inscritos em Dívida Ativa	**Inscritos em Dívida Ativa**		**Saldo Devedor (em 23/4/2018)**	**Encargos Legais**	**Total (Saldo devedor + Encargos)**
	Não execução	Não execução	Em execução			
Não constituídos	2.531.010.651,95	-	-	2.531.010.651,98	-	2.531.010.651,98
Constituídos	1.572.921.432,77	131.567.923,69	7.212.702.538,67	8.917.191.898,13	1.455.697.300,10	10.372.889.198,23
Total Geral	4.103.932.087,75	131.567.923,69	7.212.702.538,67	11.448.202.550,11	1.455.697.300,10	12.903.899.850,21

70. Esclarecendo a tabela acima, a PFE-Anatel informou que compõem a linha 'Não Constituídos' os créditos referentes a processos administrativos nos quais foi aplicada sanção de multa, porém com recurso administrativo pendente de julgamento, ao passo que na linha 'Constituído' constam os processos administrativos que já alcançaram o trânsito em julgado administrativo, os quais podem estar inscritos ou não em Dívida Ativa e já serem ou não objeto de execução fiscal (peça 29).

71. Quanto à aparente incoerência entre os dados da Tabela 2 acima – elaborada com o fim de atender à solicitação de informação desta unidade técnica e com dados atualizados até 23/4/2018, presente no Informe-Anatel 50/2018/SEI/AFF05/AFFO/SAF, de 27/4/2018 (peça 28, p. 3-4) – com aqueles de tabelas anteriores, a exemplo da presente no Informe-Anatel 16/2016/SEI/AFFO/AFFO/SAF, de 10/10/2016 (peça 20, p. 5), a agência informou que houve apenas mudança de *status* em relação a grande parte dos créditos (de 'não constituído' para 'constituído' e de 'constituído' para 'inscrito em Dívida Ativa', por exemplo), em decorrência dos julgamentos de recursos administrativos do Grupo Oi e da inscrição em Dívida Ativa de créditos contra o mencionado Grupo, desde nov/2017.

72. Em relação à coluna denominada 'Encargos Legais', trata daqueles decorrentes da inscrição dos créditos em Dívida Ativa e objeto de execução fiscal, tendo sido aplicados os percentuais de 10% para os créditos que já foram inscritos em Dívida Ativa, porém ainda não objeto de execução fiscal, e de 20% para créditos já objeto de execução fiscal, conforme preceitua o art. 1º do Decreto-Lei 1.025/1969, com as alterações introduzidas pelo art. 3º do Decreto-Lei 1.569/1977 e pelo art. 12 do Decreto-Lei 2.163/1984, aplicáveis à Anatel, conforme §1º do art. 37-A da Lei 10.522/2002 (peça 28).

73. Pelo exposto, destacou a PFE-Anatel que estão excluídos do processo de recuperação judicial (i) os créditos tributários; (ii) as multas administrativas que vieram a ser constituídas após 20/6/2016 (ou seja, que tiveram decisão condenatória administrativa em primeira instância após a citada data); e, por fim, (iii) todos os demais créditos não tributários que não se confundem com os decorrentes de multas administrativas, tais como os créditos relativos a preços públicos. Em que pese os dados presentes na tabela 1, impende frisar a desatualização de tais valores a valor presente.

74. Impende destacar que ainda persiste, no bojo do processo judicial de Impugnação ao Crédito 0142614-30.2017.8.19.0001/RJ, controvérsia sobre a listagem dos processos administrativos punitivos que estariam de acordo com a decisão judicial proferida em 21/9/2017, uma vez que, em 20/6/2016, enquanto o Grupo Oi apresentou duas relações que somavam 1.168 processos e perfaziam o valor total, somadas multas e

encargos, de R$ 11.430.484.366,68, a PFE-Anatel, manifestando-se naqueles mesmos autos, apresentou relação com 1.169 processos que somavam, multas e encargos, o valor total de R$ 11.778.270.957,28. Nesse aspecto, informou a PFE-Anatel que caberia ao Juízo da Recuperação proferir decisão que especificasse os processos que se encontravam, de fato, submetidos à recuperação judicial (peça 29, p. 5).

75. No que diz respeito às providências já adotadas ou a adotar quanto ao resultado da AGC e à consequente homologação do plano de recuperação judicial do Grupo OI, a agência informou que ambos não alcançam à Anatel, nos termos do Parecer de Força Executória nº 00003/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU (peça 29, p. 104-126). Isso significa que, em relação aos Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADOs) instaurados em face do Grupo Oi, abrangidos pela recuperação judicial, a decisão daquele juízo não representa óbice ao prosseguimento e à conclusão dos referidos processos, com a consequente constituição definitiva do crédito, nem à adoção das medidas administrativas necessárias à cobrança após a mencionada constituição, como a inscrição em Dívida Ativa e o ajuizamento de execução fiscal (peça 29, p. 110 e 123).

76. Em outras palavras, a PFE-Anatel informou que a decisão tomada no processo de recuperação judicial do Grupo Oi não alterou a rotina dos seus procedimentos internos, uma vez que vem adotando todas as medidas ordinárias voltadas ao andamento e à conclusão dos Pados, em consonância com a Lei Geral de Telecomunicações e com o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas da Anatel. E, quando da ocorrência do trânsito em julgado das multas aplicadas, são providenciadas as ações necessárias para cobrança do respectivo crédito, tais como a notificação, a inscrição no Cadin, assim como o envio à Procuradoria Federal para fins de inscrição em Dívida Ativa e ajuizamento da execução fiscal.

77. No que diz respeito ao andamento de todas as ações judiciais impetradas em favor da Anatel relacionadas ao processo de recuperação judicial do Grupo Oi, a PFE-Anatel encaminhou a relação dos processos, acompanhados da descrição sucinta dos seus objetos e da fase em que se encontram:

Quadro 1: Relação dos processos impetrados em favor da Anatel relacionados à recuperação judicial do Grupo Oi

OBJETO	NUMERAÇÃO	ATUAÇÃO	PROCESSO ORIGINÁRIO	ÓRGÃO JULGADOR	JUIZ / RELATOR	DESCRIÇÃO	FASE
PROCESSOS NA 7ª VARA							
Recuperação Judicial	0203711-65.2016.8.19.0001	20/6/2016	O próprio	-	Fernando Cesar Ferreira Viana	Processo de Rec. Jud. da Oi	Plano de Recuperação Homologado
Impugnação à Lista de Credores	0142614-30.2017.8.19.0001	9/6/2017	Distribuído por dependência ao Processo 0203711-65.2016.8.19.0001/RJ	-	Fernando Cesar Ferreira Viana	Discussão sobre inclusão dos créditos da Anatel na Rec. Jud.	Decisão de inclusão dos créditos não tributários da Anatel no Plano de Rec. Jud.
PROCESSOS NO TJ-RJ							
Agravo de Instrumento	0051608-76.2016.8.19.0000	4/10/2016	0203711-65.2016.8.19.0001	8ª Câmara Civil	Des. Monica Maria Costa di Piero	Apólices de Seguros apresentados para compromisso de abrangência do SMP levantadas por determinação judicial	Acórdão publicado com derrota da Anatel. Prazo para apresentar REsp e RE
Agravo de Instrumento	0053341-77.2016.8.19.0000	13/10/2016	0203711-65.2016.8.19.0001	8ª Câmara Civil	Des. Cezar Augusto Rodrigues Costa		Acórdão agravo interno com derrota da Anatel. Aguarda-se julgamento do AI
Agravo de Instrumento	0064182-97.2017.8.19.0000	08/11/2017	0203711-65.2016.8.19.0001	8ª Câmara Civil	Des. Monica Maria Costa di Piero		Acórdão publicado com derrota da Anatel. Prazo para apresentar REsp e RE
Agravo de Instrumento	0058613-52.2016.8.19.0000	9/11/2016	0203711-65.2016.8.19.0001	8ª Câmara Civil	Des. Cezar Augusto		Trânsito em julgado com derrota da

					Rodrigues Costa		Anatel
Agravo de Instrumento	0001115-61.2017.8.19.0000	19/1/2017	0203711-65.2016.8.19.0001	8ª Câmara Civil	Des. Monica Maria Costa di Piero		Decisão monocrática de liminar contrária à Anatel. Apresentado Agravo Interno.
Agravo de Instrumento	0043065-84.2016.8.19.0000	23/8/2016	0203711-65.2016.8.19.0001	8ª Câmara Civil	Des. Monica Maria Costa di Piero	Deferimento da Rec. Judicial	Acórdão Al publicado com derrota da Anatel. Apresentado REsp e RE
Agravo de Instrumento	0060963-13.2016.8.19.0000	23/11/2016	0203711-65.2016.8.19.0001	8ª Câmara Civil	Des. Monica Maria Costa di Piero	Instauração de Mediação de Créditos	Decisão monocrática de liminar contrária à Anatel. Concluso para julgamento.
Agravo de Instrumento	0037939-19.2017.8.19.0000	13/7/2017	0203711-65.2016.8.19.0001	8ª Câmara Civil	Des. Monica Maria Costa di Piero	Prorrogação do '*Stay Period*'	Decisão monocrática de liminar contrária à Anatel. Concluso para julgamento.
Agravo de Instrumento	0048971-21.2017.8.19.0000	29/8/2017	0203711-65.2016.8.19.0001	8ª Câmara Civil	Des. Monica Maria Costa di Piero	Omissão de Análise de Objeção ao Plano	Concessão de efeito suspensivo a favor da Anatel. Concluso para julgamento.
Agravo de Instrumento	0050300-68.2017.8.19.0000	4/9/2017	0203711-65.2016.8.19.0001	Presidência (posterior remessa à OE - Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial)	Presidente Des. Milton Fernandes de Souza	Decisão que designa AGC sem analisar a impugnação	Decisão presidente não conhece SLAT. Adr. Instr. Apresentado. Concluso ao Presidente do TJRJ para Despacho/Decisão
Agravo de Instrumento	0055283-13.2017.8.19.0000	27/9/2017	0203711-65.2016.8.19.0001	8ª Câmara Civil	Des. Monica Maria Costa di Piero	Decisão que designa AGC sem analisar a impugnação	Decisão monocrática de liminar contrária à Anatel. Concluso para julgamento.
Agravo de Instrumento	0057446-63.2017.8.19.0000	06/10/2017	0142614-30.2017.8.19.0001	8ª Câmara Civil	Des. Monica Maria Costa di Piero	Impugnação à Lista de Credores	Concessão de efeito suspensivo a favor da Anatel. Concluso para julgamento.
Agravo de Instrumento	0058108-27.2017.8.19.0000	10/10/2017	0142614-30.2017.8.19.0001	Presidência (posterior remessa à OE - Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial)	Presidente Des. Milton Fernandes de Souza	Impugnação à Lista de Credores	Decisão presidente não conhece SLAT. Adr. Instr. Apresentado. Concluso ao Presidente do TJRJ para Despacho/Decisão
Agravo de	0010168-32.2018.8.19.0000	02/03/2018	0203711-65.2016.8.19.0001	8ª Câmara	Des. Monica Maria	Homologação do Plano	Decisão monocrática

Instrumento				Civil	Costa di Piero		de liminar contrária à Anatel. Apresentado Agravo Interno.
PROCESSOS NO STJ							
Conflito de Competência	149.622 – Mauro Campbell	27/10/2016			Ministro Mauro Campbell Marques	Definição sobre a Seção do STJ competente para apreciar CC entre o juízo da execução fiscal e o juízo da recuperação judicial	Decisão monocrática de 14/8/2017 que suscita conflito entre as Seções do STJ
Suspensão da Segurança	SLS nº 2305/RJ – N.Único: 0251077-17.2017.3.00.0000	26/9/2017	0203711-65.2016.8.19.0001	Presidência	Presidente Ministra Laurita Vaz	Decisão que designa AGC sem analisar a impugnação	Trânsito em julgado com derrota da Anatel
Conflito de Competência	149.545 – Marco Buzzi	24/10/2016	0203711-65.2016.8.19.0001	Quarta Turma da Segunda Seção	Ministro Marco Buzzi	As EFs da Anatel prosseguem no juízo da Vara de Execução Fiscal, exceto atos de constrição que deverão se submeter ao juízo da recuperação	Decisão contrária à Anatel. Agr. Instr. Concluso para julgamento.
Conflito de Competência	152.615 – Marco Buzzi	2/6/2017		Quarta Turma da Segunda Seção	Ministro Marco Buzzi		Decisão que indefere o pedido de liminar da Oi por ausência de constrição. Pedido de desistência da Oi homologado.
Reclamação	34.545 – Marco Buzzi	13/8/2017	0203711-65.2016.8.19.0001	Quarta Turma da Segunda Seção	Ministro Marco Buzzi	Suspensão das EF, ante a prorrogação do *stayperiod* por 180 dias úteis adicionais, em descumprimento da decisão do STJ no CC 149.545/RJ	Indeferido o pedido, concluindo que a demanda da Anatel não poderia ser veiculada por meio de Reclamação.

Fonte: Ofício 00003/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, de 30/4/2018 (peça 29)

78. Saneando algumas das lacunas de informações apontadas no histórico desta instrução (§ **Erro! Fonte de referência não encontrada.**), o Pedido de Suspensão da Segurança nº 0058108-27.2017.8.19.0000 (peça 29, p. 10-62), apresentado pela Anatel perante o TJRJ, em 10/10/2017, tinha como objetivo:

a) excluir os créditos titularizados pela ANATEL de quaisquer atos ou deliberações a serem realizadas no âmbito da Assembleia-Geral de Credores da recuperação judicial do Grupo Oi (Processo nº 020371165.2016.8.19.0001/RJ, em trâmite no Juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro), seja nas datas já designadas (23 de outubro e 27 de novembro de 2017), seja em quaisquer outras datas que eventualmente venha a ser designadas;

b) reconhecer a impossibilidade de participação da ANATEL na Assembleia-Geral de Credores da recuperação judicial do Grupo Oi (Processo nº 0203711- 65.2016.8.19.0001/RJ, em trâmite no Juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro), seja nas datas já designadas (23 de outubro e 27 de novembro de 2017), seja em quaisquer outras datas que eventualmente venha a ser designadas;

c) reconhecer a impossibilidade de quaisquer atos ou deliberações da Assembleia-Geral de Credores da recuperação judicial do Grupo Oi (Processo nº 0203711- 65.2016.8.19.0001/RJ, em trâmite no Juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro), seja nas datas já designadas (23 de outubro e 27 de novembro de 2017), seja em quaisquer outras datas que eventualmente venha a ser designadas, virem a produzir efeitos para a ANATEL;

d) reconhecer a não sujeição da ANATEL e de seus créditos à recuperação judicial do Grupo Oi (Processo nº 0203711-65.2016.8.19.0001/RJ, em trâmite no Juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro).

79. Em decisão monocrática, datada de 24/10/2017, o Presidente do TJRJ indeferiu a referida Suspensão da Segurança, sob o argumento de ausência de previsão legal, na espécie, para atacar decisão interlocutória que, no presente caso, classificou o crédito como quirografário, passível, no entanto, de impugnação pelo meio processual próprio (peça 47).

80. Em consequência, a PFE-Anatel interpôs Agravo Interno, em 7/11/2017, mediante o qual sustentou a possibilidade do manejo da suspensão de segurança na hipótese. Contudo, até o presente momento, não houve manifestação do órgão colegiado sobre esse Agravo Interno, encontrando-se o processo atualmente concluso ao Presidente do TJ-RJ.

81. Merece ainda destaque a decisão monocrática adotada pelo desembargador nos autos do Agravo de Instrumento n. 0057446-63.2017.8.19.0000, interposto pela Anatel em face da decisão proferida pelo juiz de primeiro grau, em 21/9/2017, nos autos da Impugnação ao Crédito 0142614-30.2017.8.19.0001/RJ (peça 13).

82. Especificamente, a mencionada decisão, datada de 18/10/2017, deferiu parcialmente a antecipação da tutela recursal, tão somente, para determinar que os **eventuais créditos tributários** da Anatel sejam excluídos da recuperação judicial, assim como os encargos legais provenientes de sua cobrança e as respectivas multas punitivas por infrações tributárias.

83. Em consequência, a decisão em tela manteve a submissão dos créditos não tributários da Anatel, bem como os encargos legais provenientes de sua cobrança e as multas moratórias de qualquer natureza, no âmbito da recuperação judicial do Grupo Oi. Em contrapartida, **impôs** – em decisão plenamente vigente quando da realização da AGC, em 19/12/2017 e até a presente data – **a observância por todos os participantes das vigentes legislações correlatas à autarquia quanto à mediação e ao parcelamento de créditos públicos**, conforme já havia decidido em sede de antecipação de tutela provisória recursal no Agravo de Instrumento n. 0048971-21.2017.8.19.0000 (peça 12).

84. Neste aspecto, pontuou a PFE-Anatel que, em 18/12/2017, ou seja, no dia anterior à realização da AGC, protocolou petições nos autos da recuperação judicial e nos Agravos de Instrumento nºs 0057446-63.2017.8.19.0000 e 004897121.2017.8.19.0000, inclusive enviando ofício ao Administrador Judicial informando, à luz do teor do Plano de Recuperação Judicial apresentado, o descumprimento dessas decisões judiciais que se avizinhava, pois o Plano proposto e aprovado criou regras de pagamento dos créditos da multas administrativas da Oi completamente dissonantes da legislação de regência (peças 2 e 3).

85. Nesta toada, prosseguiu a PFE-Anatel informando que, ante as apontadas ilegalidades presentes no Plano de Recuperação Judicial aprovado em AGC e homologado pelo Juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, interpôs agravo de instrumento, tombado sob o nº 0010168-32.2018.8.19.0000, autuado em 2/3/2018 (peça 48).

86. Em sede de tutela antecipada recursal, a Desembargadora Relatora monocraticamente entendeu, em 13/3/2018, por negar o efeito suspensivo requerido no referido recurso (peça 41). Diante dessa nova negativa, a PFE-Anatel apresentou Agravo Interno, ainda pendente de julgamento.

87. Também registrou aquela Procuradoria que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro opinou, antes da homologação do plano, pela invalidade das cláusulas que instituíam parcelamento não previsto em lei para os créditos da Anatel e que, após a homologação, aquele *Parquet* apresentou recurso, pendente de julgamento, deduzindo sua argumentação nesse sentido e requerendo a nulidade de tais cláusulas (Agravo de Instrumento nº 0004105-88.2018.8.19.0000).

88. Havendo decisão judicial que comine alguma obrigação à Anatel, coube a PFE-Anatel, segundo informou, elaborar Parecer de Força Executória para explanar ao Administrador os contornos dessa decisão judicial. Nessa senda, elaborou-se o Parecer de Força Executória nº 00003/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU para analisar a eficácia da decisão do Juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro que homologou o Plano de Recuperação Judicial (peça 29, p. 104-126).

89. Nesse Parecer de Força Executória, a PFE-Anatel entendeu, com base em diversas decisões judiciais proferidas, entre outros, no bojo dos Agravos de Instrumento nºs 0048971-21.2017.8.19.0000 e 0057446-63.2017.8.19.0000, além das proferidas por juízes federais, no bojo de processos de execuções fiscais, que a concessão da recuperação judicial não impede o prosseguimento e a constituição de créditos contra o Grupo OI, nem a adoção dos atos de cobrança ordinariamente realizados pela agência, tais como notificação e inscrição no

Cadin e encaminhamento de processos para inscrição em Dívida Ativa e ajuizamento de execução fiscal, nos termos do Decreto 9.197/2017.

90. Quanto aos demais processos instaurados, aquela procuradoria procurou salientar que todos os meios inerentes à defesa dos interesses do Poder Público, seja quanto à cobrança dos créditos públicos, seja quanto à tutela das competências da agência em matéria regulatória, disponíveis para atuação por parte daquela procuradoria, têm sido utilizados incessantemente, de modo a provocar os diversos órgãos do Poder Judiciário para que deliberem, conforme suas respectivas competências, sobre as situações de ilegalidade ocorridas nos processos judiciais mencionados acima.

91. Mais especificamente, a PFE-Anatel adotou as seguintes práticas após a homologação do Plano de Recuperação: (i) interposição de recurso de agravo de instrumento, (ii) elaboração de Parecer de Força Executória e (iii) elaboração de minutas de petição para atuação da PRF-2 nas execuções fiscais, demonstrando a impossibilidade de créditos de multas da Anatel serem submetidas à recuperação judicial.

92. No entanto, registrou aquela procuradoria que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou, posteriormente à concessão da recuperação judicial, a suspensão de todos os processos que tratem da 'Possibilidade da prática de atos constritivos, em face de empresa em recuperação judicial, em sede de execução fiscal' (Tema Repetitivo nº 987/STJ), a fim de que esse tema fosse analisado no bojo de Recursos Especiais nºs 1.694.261, 1.694.316 e 1.712.484, representativos da controvérsia. Em razão dessa determinação, alguns juízes federais têm determinado a suspensão de execuções fiscais da Anatel contra o Grupo Oi.

93. Por todo o exposto até o momento, o teor das decisões proferidas pelo juízo da recuperação judicial (peça 30, p. 208-237), pela Oitava Câmara Cível do TJ/RJ (peça 38) e pelos administradores judiciais (peça 37, p.97-129), bem assim o das impugnações realizadas pela PFE-Anatel, deixa claro que o cerne da questão, afeto à controvérsia instaurada a partir da inclusão dos créditos da agência reguladora no concurso de credores, é se a natureza destes créditos permite ou não sua negociação pelo órgão/entidade público credor, em pé de igualdade, com os demais credores privados quirografários, no âmbito de uma recuperação judicial.

94. Lançar luz sobre a referida controvérsia é de extrema relevância não apenas para o deslinde do maior pedido de recuperação judicial já ajuizado no país, mas também pela sua potencial repercussão sobre todos os processos de recuperação judicial abertos, ou na iminência de o serem, cujas recuperandas possuam débitos junto a órgãos/entidades da Administração Pública. Dessa forma, caso venha a prevalecer a tese sustentada pelo juízo universal, pelo TJ/RJ e pelos administradores judiciais no processo em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca do Rio de Janeiro, serão relevantes os riscos sistêmicos decorrentes desse precedente sobre o erário, em todas as esferas de governo.

95. Diante da gravidade do tema e considerando as competências e a jurisdição desta Corte no caso, reafirmadas no Acórdão 1.790/2017-TCU-Plenário, pretende-se, por meio desta instrução, fornecer elementos úteis à defesa do interesse e do erário públicos na recuperação judicial. Assim, nos próximos itens é desenvolvida análise por meio da qual se busca demonstrar a natureza dos créditos da Anatel na recuperação judicial da Oi e os limites para tratá-los nesse processo.

3.2 Da impossibilidade de inclusão de créditos públicos tributários e não tributários no âmbito de recuperação judicial

96. Como já exposto, na proposta do plano de recuperação apresentado pelas recuperandas, em 5/9/2016 (peça 31), não apenas foram incluídos os créditos públicos não tributários da Anatel junto àquelas empresas, decorrentes das multas administrativas por ela aplicadas, como também o foram na condição de quirografários.

97. Segundo Nadialice Francischini e Jorge Caram Sabbag Neto:

Créditos quirografários são aqueles que decorrem somente do simples encontro de vontade entre as partes, tendo como garantia a simples promessa do devedor de que, no vencimento, vai adimplir a obrigação. E se diferencia basicamente do **crédito** real, que tem um bem em garantia para o caso de inadimplência (disponível em http://revistadireito.com/decifrando-o-credito-quirografario/ e em https://jus.com.br/artigos/48717/credito-quirografario-e-a-recuperacao-judicial)

98. No entanto, as multas administrativas aplicadas pela Anatel derivam do poder de polícia do Estado e encontram amparo no art. 78 da Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional – CTN), que assim dispõe:

Art. 78. Considera-se poder de polícia **atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente** à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, **ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público**, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. **Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder**.

99. O arcabouço jurídico para a atuação da Anatel completa-se com os ditames da Lei 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT), em parte transcritos a seguir, e o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução-Anatel 589/2012:

Lei 9.472/1997:

Art. 82. O descumprimento das obrigações relacionadas à universalização e à continuidade ensejará a aplicação de sanções de multa, caducidade ou decretação de intervenção, conforme o caso.

(...)

Art. 173. A infração desta Lei ou das demais normas aplicáveis, bem como a inobservância dos deveres decorrentes dos contratos de concessão ou dos atos de permissão, autorização de serviço ou autorização de uso de radiofrequência, sujeitará os infratores às seguintes sanções, aplicáveis pela Agência, sem prejuízo das de natureza civil e penal: (Vide Lei nº 11.974, de 2009)

(...)

II - multa;

100. Desta sorte, resta claro que as multas administrativas, com natureza não tributária, que decorrem do poder de polícia do Estado, não poderiam ser classificadas como créditos quirografários, pois não são fruto da autonomia de vontade das partes. A multa administrativa possui caráter sancionatório, impositivo, decorrente do poder de polícia e império do Estado, jamais negocial, que tem como pressuposto igualdade de posição e discricionariedade dos negociadores.

101. Pelo exposto, ao combinar os dispositivos legais citados acima com o disposto no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, **alcança-se a primeira conclusão, no sentido de restar incontroverso que as multas administrativas aplicadas pela Anatel compõem o rol dos créditos públicos não tributários devidos à Fazenda Pública e podem ser inscritos como Dívida Ativa**:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, **de natureza tributária ou não tributária**, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

(...)

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública**, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, **multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias**, (...)

102. Corroborando o entendimento acima, registra-se posicionamento doutrinário no qual se restringe o conceito de Dívida Ativa:

'Assim, nem todo o crédito da Fazenda Pública pode ser inscrito em Dívida Ativa. Apenas aquele decorrente do poder de império, exercido na modalidade de poder de polícia ou de outra atividade legalmente conferida à autoridade de direito público, enquanto atividade típica e própria da entidade de direito público, ainda que outros créditos possam ser considerados no conceito amplo de receita pública. Destarte a origem do crédito, se não decorrente do poder de império, deverá ser ato ou contrato administrativo típico, sendo que outros créditos regem-se pelas normas comuns de responsabilidade civil disciplinada pelo direito privado. Estão excluídos do conceito, por exemplo, os créditos decorrentes de dano ao patrimônio da pessoa jurídica de direito público ou os créditos cedidos por outros entes que hajam sido originários de atos ou contratos privados.' (PAULSEN, Leandro; ÁVILA, René Bergman; SLIWKA, Ingrid Schroder. **Direito Processual Tributário** – Processo Administrativo Fiscal e Execução Fiscal à luz da Doutrina e da Jurisprudência, 6ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 159).

103. Da mesma forma, a Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830/1980) estabelece que se aplica às multas administrativas, nos termos do art. 4º, § 4º, o princípio de preferência sobre demais créditos (art. 186 do CTN) e as regras de proteção ao crédito público (arts. 188 a 192 do CTN):

Lei 6.830/1980

Art. 4º - A execução fiscal poderá ser promovida contra:

(...)

§ 4º - **Aplica-se à Dívida Ativa da Fazenda Pública de natureza não tributária o disposto nos artigos 186 e 188 a 192 do Código Tributário Nacional.**

Lei 5.172/1966 (CTN)

Art. 186. **O crédito tributário prefere a qualquer outro, seja qual for sua natureza ou o tempo de sua constituição**, ressalvados os créditos decorrentes da legislação do trabalho ou do acidente de trabalho. (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)

Parágrafo único. Na falência: (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

I – o crédito tributário não prefere aos créditos extraconcursais ou às importâncias passíveis de restituição, nos termos da lei falimentar, nem aos créditos com garantia real, no limite do valor do bem gravado; (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

II – a lei poderá estabelecer limites e condições para a preferência dos créditos decorrentes da legislação do trabalho; e (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

III – a multa tributária prefere apenas aos créditos subordinados. (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

(...)

Art. 188. São extraconcursais os créditos tributários decorrentes de fatos geradores ocorridos no curso do processo de falência. (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)

§ 1º Contestado o crédito tributário, o juiz remeterá as partes ao processo competente, mandando reservar bens suficientes à extinção total do crédito e seus acrescidos, se a massa não puder efetuar a garantia da instância por outra forma, ouvido, quanto à natureza e valor dos bens reservados, o representante da Fazenda Pública interessada.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se aos processos de concordata.

Art. 189. São pagos preferencialmente a quaisquer créditos habilitados em inventário ou arrolamento, ou a outros encargos do monte, os créditos tributários vencidos ou vincendos, a cargo do de cujus ou de seu espólio, exigíveis no decurso do processo de inventário ou arrolamento.

Parágrafo único. Contestado o crédito tributário, proceder-se-á na forma do disposto no § 1º do artigo anterior.

Art. 190. São pagos preferencialmente a quaisquer outros os créditos tributários vencidos ou vincendos, a cargo de pessoas jurídicas de direito privado em liquidação judicial ou voluntária, exigíveis no decurso da liquidação.

Art. 191. A extinção das obrigações do falido requer prova de quitação de todos os tributos. (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)

Art. 191-A. **A concessão de recuperação judicial depende da apresentação da prova de quitação de todos os tributos, observado o disposto nos arts. 151, 205 e 206 desta Lei.** (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

Art. 192. Nenhuma sentença de julgamento de partilha ou adjudicação será proferida sem prova da quitação de todos os tributos relativos aos bens do espólio, ou às suas rendas.

104. Assim, resta claro e incontroverso que o art. 4º, § 4º, da Lei 6.830/1980 estende expressamente aos créditos públicos não tributários já inscritos em Dívida Ativa a mesma garantia com que contam os créditos tributários, afeta à necessidade de quitação previamente à concessão da recuperação judicial, nos termos do art. 191-A da Lei 5.172/1966 (CTN).

105. Ademais, mesmo os valores devidos pelo Grupo Oi à Anatel por força de multas administrativas a ele imputadas e ainda não incluídas na Dívida Ativa possuem natureza de crédito público não tributário, devido à Fazenda Pública Federal e, portanto, sujeitam-se às regras de direito público que regem a sua autuação, cobrança e arrecadação, conforme previsto no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964 (reproduzidos acima), c/c o art. 2º, *caput* e §2º, da Lei 6.830/1980.

Lei 6.830/1980

Art. 2º - **Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária** na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º [União, estados, Distrito Federal, municípios **e respectivas autarquias**], será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública.

§ 2º - **A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária**, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

(...)

§ 4º - A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.

106. Impende ainda trazer à baila que tanto o art. 4°, §1º, quanto o art. 31 da LEF preveem expressamente outras garantias adicionais à proteção dos créditos públicos, no curso de concordatas, independentemente da natureza tributária ou não tributária, alcançando o primeiro os créditos públicos, independentemente de se encontrarem ou não inscritos em Dívida Ativa, e o segundo voltado aos já inscritos, reproduzidos abaixo, *in litteris*:

Art. 4°, §1º - Ressalvado o disposto no artigo 31, o síndico, o comissário, o liquidante, o inventariante e **o administrador, nos casos de** falência, **concordata**, liquidação, inventário, insolvência ou concurso de credores, **se, antes de garantidos os créditos da Fazenda Pública, alienarem ou derem em garantia quaisquer dos bens administrados, respondem, solidariamente, pelo valor desses bens.**

(...)

Art. 31 - Nos processos de falência, **concordata**, liquidação, inventário, arrolamento ou concurso de credores, **nenhuma alienação será judicialmente autorizada sem a prova de quitação da Dívida Ativa ou a concordância da Fazenda Pública**.

107. Neste ponto, insta esclarecer que, de acordo com Mauro Rodrigues Penteado, 'tanto a recuperação judicial, quanto a extrajudicial, constituem sucedâneos da concordata' (*in* Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência: Lei 11.101/2005, coordenação de Francisco Satiro de Souza Junior e Antônio Sérgio A. de Moraes Pitombo, p. 84). A diferença entre os institutos estaria no fato de que a concessão pelo juiz da recuperação pressupõe a aprovação dos credores, seja pela ausência de objeções ao plano seja pela aprovação da assembleia-geral de credores.

108. Corroborando o entendimento acima, o STJ já manifestou o entendimento de que a Recuperação Judicial veio a substituir a antiga Concordata, uma vez que se constitui modalidade de renegociação exclusivamente dos débitos perante credores privados, conforme pode ser verificado nos julgados dos Agravos Regimentais (AgRg) interpostos no curso do EAREsp 543.830/PE e CC 112.646/DF, logo à frente expostos.

109. E se ainda não bastassem as garantias conferidas pela LEF aos créditos públicos tributários e não tributários, seu art. 5º afasta expressamente aqueles já inscritos em Dívida Ativa do litígio resultante da recuperação judicial:

Art. 5º - A competência para processar e julgar a execução da Dívida Ativa da Fazenda Pública **exclui a de qualquer outro Juízo, inclusive** o da falência, da **concordata**, da liquidação, da insolvência ou do inventário.

110. Em favor dos créditos públicos, independentemente de terem ou não natureza tributária, e com fulcro no art. 6º, § 7º, da Lei 11.101/2005, a doutrina informa:

Portanto, as execuções fiscais não se suspendem pelo deferimento do processamento da recuperação, assim como também não se suspendem pela concessão da recuperação judicial, com a homologação do plano de recuperação, uma vez que, como já dito, **os créditos da Fazenda Pública não se submetem aos efeitos do plano.** A esse respeito, é pacífica a jurisprudência do STJ. (Marcílio da Silva Ferreira Filho e Rodrigo Medeiros de Lima; *in* Execução Fiscal – Teoria, prática e atuação fazendária, Editora Fórum, 2015, p.292)

111. Pelo exposto, a partir dos dados presentes na tabela 1 e das considerações presentes nos parágrafos **Erro! Fonte de referência não encontrada.** a **Erro! Fonte de referência não encontrada.** desta instrução, é possível afirmar, no caso concreto, à luz dos dispositivos legais acima mencionados, em especial o art. 4º, § 4º, da Lei 6.830/1980, c/c o art. 191-A da Lei 5.172/1966, que (i) as multas administrativas aplicadas pela Anatel ao Grupo Oi, decorrentes do seu poder de polícia, que já se encontravam inscritas em Dívida Ativa, em 29/6/2016, da ordem de R$ 5,4 bilhões, não poderiam ser incluídas na recuperação judicial do Grupo Oi; e (ii) a ausência de comprovação de quitação de todos os tributos já exigíveis e dos créditos públicos não tributários já inscritos em Dívida Ativa, quando da concessão da recuperação judicial do Grupo Oi, em 29/6/2016, permitiria tanto a proposição quanto o regular prosseguimento das respectivas execuções fiscais.

112. Ademais, mesmo as multas administrativas que ainda não se encontravam inscritas em Dívida Ativa, mas que já haviam sido regularmente aplicadas pela autoridade competente, da ordem de R$ 4,6 bilhões, ainda que passíveis de recurso, tanto não poderiam ter sido incluídas na recuperação judicial do Grupo Oi quanto a concessão daquela recuperação, em 29/6/2016, não impediria a posterior inscrição em Dívida Ativa e consequente execução fiscal, haja vista o disposto no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, c/c o art. 2º, *caput* e §2º, e art. 4°, §1º, da Lei 6.830/1980.

113. Em acréscimo, deve ser consignado que o STJ possui firmes e elucidativos precedentes no sentido de que apenas créditos inerentes ao setor privado sujeitam-se à recuperação judicial e aos termos e condições do respectivo plano aprovado pela AGC, de maneira que os créditos para com a Fazenda Pública não se sujeitam ao

plano:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. BLOQUEIO UNIVERSAL DE BENS. ART. 185-A DO CTN. INAPLICABILIDADE EM RELAÇÃO ÀS EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. EXEGESE HARMÔNICA DOS ARTS. 59 E 29 DA LEI 6.830/1980 E DO ART. 69, § 79, DA LEI 11.101/2005.

1. Segundo preveem o art. 6, § 7º, da Lei 11.101/2005 e os arts. 5º e 29 da Lei 6.830/1980, o deferimento da Recuperação Judicial não suspende o processamento autônomo do executivo fiscal.

2. Importa acrescentar que a medida que veio a substituir a antiga concordata **constitui modalidade de renegociação exclusivamente dos débitos perante credores privados.**

3. Nesse sentido, o art. 57 da Lei 11.101/2005 expressamente prevê que a apresentação da Certidão Negativa de Débitos é pressuposto para o deferimento da Recuperação Judicial - ou seja, **os créditos da Fazenda Pública devem estar previamente regularizados** (extintos ou com exigibilidade suspensa), **justamente porque não se incluem no Plano** (art. 53 da Lei 11.101/2005) **a ser aprovado pela assembleia geral de credores** (**da qual, registre-se, a Fazenda Pública não faz parte - art. 41 da Lei 11.101/2005**).

4. Consequência do exposto é que o eventual deferimento da nova modalidade de concurso universal de credores mediante dispensa de apresentação de CND não impede o regular processamento da Execução Fiscal, com as implicações daí decorrentes (penhora de bens, etc.).

5. Não se desconhece a orientação jurisprudencial da Segunda Seção do STJ, que flexibilizou a norma dos arts. 57 e 58 da Lei 11.101/2005 para autorizar a concessão da Recuperação Judicial independentemente da apresentação da prova de regularidade fiscal.

6. Tal entendimento encontrou justificativa na demora do legislador em cumprir o disposto no art. 155-A, § 39, do CTN - ou seja, instituir modalidade de parcelamento dos créditos fiscais específico para as empresas em Recuperação Judicial.

7. A interpretação da legislação federal não pode conduzir a resultados práticos que impliquem a supressão de norma vigente. Assim, a melhor técnica de exegese impõe a releitura da orientação jurisprudencial adotada pela Segunda Seção, que, salvo melhor juízo, analisou o tema apenas sob o enfoque das empresas em Recuperação Judicial.

8. Dessa forma, deve-se adotar a seguinte linha de compreensão do tema: a) constatado que a concessão do Plano de Recuperação Judicial foi feita com estrita observância dos arts. 57 e 58 da Lei 11.101/2005 (ou seja, com prova de regularidade fiscal), a Execução Fiscal será suspensa em razão da presunção de que os créditos fiscais encontram-se suspensos nos termos do art. 151 do CTN; b) caso contrário, isto é, se foi deferido, no juízo competente, o Plano de Recuperação Judicial sem a apresentação da CND ou CPEN, incide a regra do art. 65 , § 72, da Lei 11.101/2005, de modo que a Execução Fiscal terá regular prosseguimento, pois não é legítimo concluir que a regularização do estabelecimento empresarial possa ser feita exclusivamente em relação aos seus credores privados, e, ainda assim, às custas dos créditos de natureza fiscal.

9. Nesta última hipótese, seja qual for a medida de constrição adotada na Execução Fiscal, será possível flexibilizá-la se, com base nas circunstâncias concretas, devidamente provadas nos autos e valoradas pelo juízo do executivo processado no rito da Lei 6.830/1980, for apurada a necessidade de aplicação do princípio da menor onerosidade (art. 620 do CPC). Precedente do STJ: REsp 1.512.118/SP, Rei. Min. Herman Benjamin, DJe 31.3.2015.

10. Agravo Regimental não provido (AgRg no EAREsp 543.830/PE, Rei. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2015, DJe 10/09/2015)

114. Em outro elucidativo precedente, consolidou o STJ que a recuperação judicial é medida de renegociação de dívidas que se aplica exclusivamente aos créditos de natureza privada, assim, seu processamento, *de per si*, não afeta o curso das execuções fiscais:

PROCESSUAL CIVIL CONFLITO DE COMPETÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL (PENALIDADE ADMINISTRATIVA POR INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO TRABALHISTA). RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PREVENÇÃO. INOBSERVÂNCIA DO ART. 71, § 42, DO RI/STJ. SUCEDÂNEO RECURSAL. NÃO CONHECIMENTO.

(...)

2. Controverte-se a respeito da competência para dispor sobre o patrimônio de empresa que, ocupando o polo passivo em Execução Fiscal, teve deferido o pedido de Recuperação Judicial.

3. Conforme preveem o art. 6, § 7º, da Lei 11.101/2005 e os arts. 5º e 29 da Lei 6.830/1980, o deferimento da Recuperação Judicial não suspende o processamento autônomo do executivo fiscal.

4. Importa acrescentar que a medida que veio a substituir a antiga concordata **constitui modalidade de**

renegociação exclusivamente dos débitos perante credores privados.

5. Nesse sentido, o art. 57 da Lei 11.101/2005 expressamente prevê que a apresentação da Certidão Negativa de Débitos é pressuposto para o deferimento da Recuperação Judicial - ou seja, **os créditos da Fazenda Pública devem estar previamente regularizados** (extintos ou com exigibilidade suspensa), **justamente porque não se incluem no Plano** (art. 53 da Lei 11.101/2005) **a ser aprovado pela assembleia-geral de credores** (da qual, registre-se, a Fazenda Pública não faz parte - art. 41 da Lei 11.101/2005).

6. Consequência do exposto é que o eventual deferimento da nova modalidade de concurso universal de credores mediante dispensa de apresentação de CND não impede o regular processamento da Execução Fiscal, com as implicações daí decorrentes (penhora de bens, etc.).

7. Não se aplicam os precedentes da Segunda Seção, que fixam a prevalência do Juízo da Falência sobre o Juízo da Execução Comum (Civil ou Trabalhista) para dispor sobre o patrimônio da empresa, tendo em vista que, conforme dito, o processamento da Execução Fiscal não sofre interferência, ao contrário do que ocorre com as demais ações (art. 69, caput, da Lei 11.101/2005).

8. Ademais, no caso da Falência, conquanto os créditos fiscais continuem com a prerrogativa de cobrança em ação autônoma (Execução Fiscal), a possibilidade de habilitação garante à Fazenda Pública a atividade fiscalizatória do juízo falimentar quanto à ordem de classificação dos pagamentos a serem feitos aos credores com direito de preferência.

9. Deve, portanto, ser prestigiada a solução que preserve a harmonia e vigência da legislação federal, de sorte que, a menos que o crédito fiscal seja extinto ou tenha a exigibilidade suspensa, a Execução Fiscal terá regular processamento, mantendo-se plenamente respeitadas as faculdades e liberdade de atuação do Juízo por ela responsável.

(...)

12. Agravo Regimental não provido (AgRg no CC 112.646/DF, Rei. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/05/2011, DJe 17/05/2011)

115. Ademais, mesmo as instâncias inferiores da justiça federal no estado do Rio de Janeiro (4ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª e 12ª Varas Federais de Execução Fiscal), já reiteradamente consignaram o entendimento de que as execuções fiscais da Dívida Ativa de qualquer natureza, tributária ou não tributária, não se sujeitam a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata (leia-se recuperação judicial), liquidação, inventário ou arrolamento, como expressamente dispõe o art. 29 da Lei 6.830/1980, conforme constata-se a partir do excerto abaixo da decisão adotada pela juíza da 4ª Vara Anelisa Pozzer Libonati de Abreu, em 21/9/2017, nos autos do processo 0128797-68.2013.4.02.5101 (peça 7):

Este Juízo, em diversas oportunidades, inclusive no presente feito, assentou o seu entendimento, amparado pela Jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região e do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que:

- as execuções fiscais da Dívida Ativa de qualquer natureza, tributária ou não tributária, não se sujeitam a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata (leia-se recuperação judicial), liquidação, inventário ou arrolamento, como expressamente dispõe o art. 29 da Lei nº 6.830/1980, a Lei de Execução Fiscal, razão pela qual dispensável qualquer menção no art. 4º, § 4º, da mesma Lei à aplicabilidade do art. 187 do CNT a créditos de natureza não tributária;

- a correta interpretação do art. 6º, § 7º, da Lei nº 11.101/2005 é a que excepciona a suspensão determinada no caput do mesmo artigo das execuções fiscais de crédito de qualquer natureza, tributária ou não tributária;

- o Juízo Federal da Vara Especializada em Execução Fiscal não está sujeito a decisão do Juízo de Direito da 1ª Vara Empresarial da Comarca do Rio de Janeiro no ponto em que determina a suspensão de execuções fiscais promovidas pela ANATEL contra o Grupo Oi, a qual está eivada de nulidade absoluta por afrontar regra de competência funcional e material prevista no art. 109, I, da CRFB;

- tanto o E. TRF2 quanto o STJ entendem, com decisões específicas quanto às execuções fiscais contra o Grupo Oi, que o executivo fiscal em si não se suspende em razão da recuperação judicial mas que os atos executórios, isto é, os atos de constrição decorrentes das execuções fiscais em questão, devem ser submetidos à análise do Juízo da recuperação judicial, o que, na prática, inviabiliza o prosseguimento do executivo fiscal. (*grifos no original*)

116. Desta sorte, **alcança-se a segunda conclusão, com fulcro no art. 2º, *caput* e §2º, e art. 4º, parágrafos primeiro e quarto, da Lei 6.830/1980, c/c o art. 191-A da Lei 5.172/1966 e art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, no sentido de se afirmar que (i) as multas administrativas aplicadas pela Anatel ao Grupo**

Oi, decorrentes do seu poder de polícia, que já se encontravam inscritas em Dívida Ativa, em 29/6/2016, da ordem de R$ 5,4 bilhões, não poderiam ser incluídas na recuperação judicial do Grupo Oi; e (ii) mesmo as multas administrativas que ainda não se encontravam inscritas em Dívida Ativa, mas que já haviam sido regularmente aplicadas pela autoridade competente, da ordem de R$ 4,6 bilhões, ainda que passíveis de recurso, não poderiam ter sido incluídas na recuperação judicial do Grupo Oi.

Por todo o exposto, (i) apesar da inclusão, pelo administrador judicial nomeado pelo juízo da recuperação judicial, Wald Advogados Associados, em 3/8/2016, dos créditos públicos não tributários da Anatel oriundos das multas administrativas aplicadas às empresas do Grupo Oi – que alcançavam, à época, o valor aproximado de R$ 5,4 bilhões – no Plano de Recuperação Judicial do Grupo Oi, e consequente inclusão da agência na lista de credores; e em que pese (ii) posterior confirmação daquela decisão, em 21/9/2017, pelo juiz estadual Fernando Cesar Ferreira Viana, da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, em sede da Impugnação ao Crédito 0142614-30.2017.8.19.0001/RJ, assim como (iii) o indeferimento da antecipação da tutela recursal pleiteada pela Anatel – a fim de excluir os créditos não tributários da Anatel, bem como os encargos legais provenientes de sua cobrança e as multas moratórias de qualquer natureza, no âmbito da recuperação judicial do Grupo Oi – pela Desembargadora Monica Maria Costa di Piero, em decisão monocrática adotada em 18/10/2017, nos autos do Agravo de Instrumento n. 0057446-63.2017.8.19.0000; e ainda considerando (iv) as competências constitucionais do Judiciário e desta Corte de Contas, **será proposto encaminhar ao Escritório de Advocacia Wald, na condição de administrador judicial; ao Exmo. Juiz de Direito Fernando Cesar Ferreira Viana, responsável pelo Processo de Recuperação Judicial 020376511.2016.8.19.0001, em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro; à Desembargadora Monica Maria Costa di Piero, da Oitava Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; à Agência Nacional de Telecomunicações; ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; à Casa Civil da Presidência da República; à Advocacia-Geral da União; à Terceira Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; ao Senado Federal – particularmente à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); à Câmara dos Deputados – em especial à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC); e, por fim, ao Congresso Nacional – particularmente à Comissão Mista de Consolidação da Legislação Federal (CMCF), o entendimento desta Corte de que as multas administrativas aplicadas tanto pela Agência Nacional de Telecomunicações quanto pelos demais órgãos/entidades públicos que detêm poder de polícia, compõem o rol dos créditos públicos não tributários devidos à Fazenda Pública, passíveis de inscrição em Dívida Ativa, e que a inclusão destes créditos no bojo do processo de recuperação judicial de empresas:**

a) se já inscritos em Dívida Ativa, afronta o art. 4º, § 4º, da Lei Federal 6.830/1980 (LEF), c/c o art. 191-A da Lei Federal 5.172/1966, bem como o princípio da supremacia do interesse público;

b) se não inscritos em Dívida Ativa, mas já constituídos em razão de decisão proferida pela autoridade competente, contraria o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, c/c o art. 2º, *caput* e §2º, e art. 4°, §1º, da Lei 6.830/1980, bem como o princípio da supremacia do interesse público.

3.3 Da impossibilidade de suspensão das execuções fiscais em decorrência do processamento de recuperação judicial

117. Ademais, a execução fiscal, também compreendida como a cobrança judicial dos créditos públicos inscritos em Dívida Ativa, é protegida tanto pelos arts. 5º e 29 da Lei de Execução Fiscal quanto pelo art. 6º, §7º, da Lei 11.101/2005, nos seguintes termos:

Lei 6.830/1980

Art. 5º - A competência para processar e julgar a execução da Dívida Ativa da Fazenda Pública exclui a de qualquer outro Juízo, inclusive o da falência, da concordata, da liquidação, da insolvência ou do inventário.

(...)

Art. 29 - **A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento.**

Parágrafo Único - O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I - União e suas autarquias;

II - Estados, Distrito Federal e Territórios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata;

III - Municípios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata.

Lei 11.101/2005

Art. 6º - A decretação da falência ou o deferimento do processamento da recuperação judicial suspende o curso da prescrição e de todas as ações e execuções em face do devedor, inclusive aquelas dos credores particulares do sócio solidário.

(...)

§7º - **As execuções de natureza fiscal não são suspensas pelo deferimento da recuperação judicial**, ressalvada a concessão de parcelamento nos termos do Código Tributário Nacional e da legislação ordinária específica.

118. Deste modo, além da extensão aos créditos públicos não tributários já inscritos em Dívida Ativa de alguns dos privilégios legais inerentes aos créditos públicos tributários, previstos no art. 4º, § 4º, da Lei 6.830/1980, o art. 6º, §7º, da Lei 11.101/2005 – que regula, no país, a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária – estabelece expressamente que 'as execuções de natureza fiscal não são suspensas pelo deferimento da recuperação judicial, ressalvada a concessão de parcelamento nos termos do Código Tributário Nacional e da legislação ordinária específica'.

119. Neste ponto, impende trazer à baila o exame dos seguintes precedentes jurisprudenciais que, segundo o juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, na decisão proferida em 29/6/2016, nos autos do Processo 0203711- 65.2016.8.19.0001/RJ, teriam sido colacionados pelas devedoras, em parecer anexo à petição inicial, e terminaram sendo apontados como fundamento da decisão adotada:

a) TRF5, AG 0043640-23.2013.4.05.0000, Relator Desembargador Federal Emiliano Zapata Leitão, Quarta Turma, Data de Julgamento: 21/01/2014, DJe 23/01/2014;

b) TRF5, AP 0006506-88.2013.4.05.8300, Relator Desembargador Federal Élio Wanderley de Siqueira Filho, Terceira Turma, Data de Julgamento: 04/12/2014, DJe 09/12/2014;

c) TRF3, AI 0012571-90.2014.4.03.0000, Relatora Desembargadora Federal Consuelo Yoshida, Sexta Turma, Data de Julgamento: 03/03/2016, DJe 11/03/2016; e

d) STJ, REsp 623.023/RJ, Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, Data de Julgamento: 03/11/2005, DJ 14/11/2005, p. 251.

120. Quanto ao primeiro julgado, trata-se de Agravo de Instrumento interposto pela Anatel contra decisão que indeferiu o pedido de redirecionamento de execução fiscal, decorrente do inadimplemento de multa administrativa, para o sócio-gerente da pessoa jurídica executada, sob o fundamento de que não restaram comprovados, naqueles autos, os requisitos previstos no art. 50 do Código Civil (peça 32).

Lei 10.406/2002

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

121. No tocante aos créditos públicos não tributários, aquele *decisum* limita-se a apontar a jurisprudência do Egrégio STJ (AGARESP nº 64.749) e daquela Turma (AG nº 131.502), no sentido de não ser extensível a eles a garantia prevista no art. 135 do CTN, aplicável às obrigações tributárias.

Lei 5.172/1966 (CTN)

Art. 135. São pessoalmente responsáveis pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias resultantes de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos:

I - as pessoas referidas no artigo anterior;

II - os mandatários, prepostos e empregados;

III - os diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado.

122. Assim, resta claro que o *decisum* em tela em nenhum momento ampara a suspensão das execuções fiscais em curso, em face das recuperandas, ante o deferimento do processamento da recuperação judicial.

123. Em relação ao segundo julgado, trata-se de Apelação interposta pela Anatel contra decisão que reconheceu a incidência do prazo quinquenal, previsto no art. 1º-A da Lei 9.873/1999 (incluído pela Lei 11.941/2009), para a prescrição do crédito constituído em março de 2008, decorrente de multas administrativas aplicadas pela agência, uma vez ter sido ajuizada a respectiva ação de execução apenas em junho de 2013 (peça 33).

124. Neste ponto, além de o julgado não se relacionar com a possibilidade ou não de suspensão das execuções de natureza fiscal, decorrentes dos créditos públicos não tributários, pelo deferimento da recuperação

judicial, o dispositivo, nele presente, que consigna não se sujeitar as multas administrativas à disciplina presente no CTN, circunscreve-se às regras prescricionais.

125. Quanto ao terceiro julgado, trata-se de Agravo de Instrumento interposto contra decisão do juízo da 9ª Vara de Execuções Fiscais/TRF3 que manteve a aplicação de multa administrativa aplicada pela Anatel, em conformidade com o disposto no art. 173, inciso II, c/c. art. 175, *caput* e art. 176, § 1º, todos da Lei 9.472/1997.

126. Nesse caso, a Sexta Turma do TRF3 afastou a incidência do art. 20 da Lei 10.522/2002, que estabelece a possibilidade de arquivamento das execuções fiscais de débitos inscritos como Dívida Ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) ou por ela cobrados, de valor consolidado igual ou inferior a R$ 10 mil, considerando o disposto no art. 1º-A e B da Lei 9.469/97, com a redação dada pela Lei 11.951/2009, c/c o art. 2º da Portaria-MF 75/2012, o que novamente não se confunde com a possibilidade ou não de suspensão das execuções de natureza fiscal, decorrentes de créditos públicos não tributários, ante o deferimento de recuperação judicial.

127. Por fim, em relação ao quarto julgado, trata-se de recurso especial interposto contra acórdão proferido pelo TJ/RJ que reconheceu a ocorrência da prescrição em execução fiscal promovida pelo estado do Rio de Janeiro, cujo crédito decorre de infração de natureza administrativa definida na Tabela I, item 1, do Decreto 8.974/1986, que regulamentou o Decreto-Lei 134/1975, em consequência da aplicação de multa por infringência às normas do meio-ambiente.

128. Asseverou o Tribunal de Justiça que a prescrição era quinquenal, nos termos do art. 174 do CTN, rechaçando implicitamente a tese de prescrição vintenária, conforme o disposto no art. 177 do Código Civil.

129. Inconformado, alega o recorrente a violação dos arts. 174 do CTN e 177 do Código Civil, ao argumento de que por não se tratar de crédito de natureza tributária, a prescrição, na ausência de norma específica aplicável ao caso, deve ser de vinte anos, aplicando-se analogicamente o Código Civil.

130. Em seu voto, a Exma Ministra Relatora asseverou não ter aplicação à hipótese dos autos a prescrição constante do Código Civil, porque 'a relação de direito material que deu origem ao crédito em cobrança foi uma relação de Direito Público, em que o Estado, com o seu *jus imperii*, impôs ao administrado multa por infração'.

131. Ademais, afastou do tratamento da matéria a incidência do art. 174 do CTN, uma vez que a prescrição quinquenal nele prevista restringe-se expressamente à ação de cobrança de créditos tributários. Neste ponto, impende frisar não haver, no ordenamento jurídico, qualquer outro dispositivo legal, a exemplo do art. 4º, § 4º, da Lei 6.830/1980, '§ 4º - Aplica-se à Dívida Ativa da Fazenda Pública de natureza não tributária o disposto nos artigos 186 e 188 a 192 do Código Tributário Nacional.', que estenda aos créditos públicos não tributários o citado regramento tributário.

Lei 5.172/1966 (CTN)

Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

132. Em consequência, a Exma Ministra Relatora aplicou ao caso o art. 1º do Decreto Federal 20.910/1932, que estabelece a prescrição quinquenal para o direito de ação quanto às dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, justificando, para tanto, a incidência do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria, no sentido de se impor à Administração Pública a mesma restrição para a cobrança de seus créditos.

133. Pelo exposto, resta clara a conclusão de que os quatro precedentes jurisprudenciais citados pelo juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, na decisão proferida em 29/6/2016, nos autos do Processo 0203711-65.2016.8.19.0001/RJ, não amparam a suspensão das execuções fiscais em curso, em face das recuperandas, ante o deferimento do processamento da recuperação judicial.

134. Ademais, a PFE-Anatel reiterou, nos questionamentos feitos ao administrador judicial e ao juízo competente, as características das multas aplicadas pela agência reguladora, deixando evidente a sua natureza pública (peça 19, p. 54):

Sobre o assunto, vale ressaltar que **os créditos públicos abrangem os tributários e os não tributários**. Os primeiros decorrem da cobrança de tributos e se submetem a regime jurídico próprio previsto na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional. Por sua vez, os créditos não **tributários decorrem de outras espécies de exação instituídas e cobradas por órgãos e entidades públicas, tais como preços públicos e multas administrativas**. Dada a sua natureza, não se submetem a princípios jurídicos tributários específicos, como o da anterioridade de exercício.

Não obstante essas diferenças, **a cobrança de ambas as espécies de crédito público é tratada de maneira uniforme pela legislação em vigor, que prevê, indistintamente, a necessidade de inscrição em Dívida Ativa e o posterior ajuizamento de execução de natureza fiscal** (‘execução fiscal’).

135. Desta forma, pontuou a PFE-Anatel que o fato de existirem multas ainda não incluídas na Dívida Ativa, constituídas ou estimadas – ou seja, ainda em processamento no âmbito da Anatel – não afasta a natureza pública desses valores e o fundamento legal pelo qual foram impostas (poder de polícia, previsto no art. 78 do CTN).

136. Assim, prosseguiu a PFE-Anatel, independentemente do estágio em que se encontrem no âmbito da agência, não há como entender que as multas aplicadas pela Anatel, uma vez transitadas em julgado na esfera administrativa, possam deixar de ser cobradas conforme o rito estabelecido na Lei 6.830/1980 ou em outra lei federal que trate ou venha a tratar da questão, justamente por constituírem créditos públicos não tributários.

137. Em exame, conforme já exposto, de fato a multa a cargo da Anatel decorre de lei e tem natureza não tributária (cf. *caput* do art. 78 do CTN e art. 173, inciso II, da Lei 9.472/1997). A cobrança desses valores observa os trâmites próprios da Dívida Ativa da Fazenda Pública, ditados pela Lei 6.830/1980.

138. Impende ainda ressaltar que o termo ‘execução fiscal’ não se restringe à cobrança dos créditos tributários, mas à cobrança de todo e qualquer valor inscrito em Dívida Ativa, procedimento este executado após vencido o prazo concedido sem o respectivo pagamento. Independente da natureza, tributária ou não, fato é que o procedimento de cobrança dos valores devidos à Fazenda Pública constitui a execução fiscal, como se depreende do art. 2º da Lei 6.830/1980, em específico o § 3º:

Lei 6.830/1980

Art. 2º - **Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária** na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

(...)

§ 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, **ou até a distribuição da execução fiscal**, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

§ 4º - A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.

139. O termo fiscal decorre de Fazenda Pública e, no âmbito da Lei de Execução Fiscal, pretende qualificar os procedimentos levados a efeito para restituir os valores devidos ao erário, sejam eles tributários ou não tributários. A propósito, essa é uma das definições para o termo ‘fazenda’, segundo o Dicionário Aurélio: ‘5. Econ. Recursos financeiros do poder público; fazenda pública, fisco, tesouro público, erário’.

140. Extremamente restritiva, portanto, seria a interpretação que equiparasse os créditos fiscais aos créditos tributários, retirando a essência fiscal, pública, dos créditos não tributários, da qual decorreria flagrante prejuízo à Administração Pública e ao erário.

141. Em acréscimo, além dos já consignados AgRg no EAREsp nº 543.830/PE e AgRg no CC 112.646/DF (parágrafos **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.** desta instrução), que expressamente dispõem sobre a impossibilidade de suspensão do processamento das execuções fiscais ante o deferimento da Recuperação Judicial, seguem abaixo excertos de outros precedentes do STJ:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. DECISÃO MONOCRÁTICA, CONFIRMADA NO JULGAMENTO DO AGRAVO INTERNO. NULIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 557 DO CPC. INEXISTÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL. BLOQUEIO UNIVERSAL DE BENS. ART. 185.A DO CTN. INAPLICABILIDADE EM RELAÇÃO ÀS EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. EXEGESE HARMÔNICA DOS ARTS. 5º E 29 DA LEI 6.830/1980 E DO ART. 6º, § 7º, DA LEI 11.101/2005.

1. (...).

3. Segundo preveem o art. 6, § 7º, da Lei 11.101/2005 e os arts. 5º e 29 da Lei 6.830/1980, o deferimento da Recuperação Judicial não suspende o processamento autônomo do executivo fiscal.

4. Importa acrescentar que a medida que veio a substituir a antiga concordata **constitui modalidade de renegociação exclusivamente dos débitos perante credores privados**.

5. Nesse sentido, o art. 57 da Lei 11.101/2005 expressamente prevê que a apresentação da Certidão Negativa de Débitos é pressuposto para o deferimento da Recuperação Judicial ou seja, **os créditos da Fazenda**

Pública devem estar previamente regularizados (extintos ou com exigibilidade suspensa), justamente porque não se incluem no Plano (art. 53 da Lei 11.101/2005) a ser aprovado pela AGC (da qual, registre-se a Fazenda Pública não faz parte art. 41 da Lei 11.101/2005).

6. Consequência do exposto é que o eventual deferimento da nova modalidade de concurso universal de credores mediante dispensa de apresentação de CND não impede o regular processamento da Execução Fiscal, com as implicações daí decorrentes (penhora de bens, etc.).

(...)

12. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, parcialmente provido para anular o acórdão hostilizado (REsp nº 1.480.559/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 3/2/2015, DJe 30/3/2015)

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL (PENALIDADE ADMINISTRATIVA POR INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO TRABALHISTA). RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PREVENÇÃO. INOBSERVÂNCIA DO ART. 71, § 4º, DO RI/STJ. SUCEDÂNEO RECURSAL. NÃO-CONHECIMENTO.

1. Preclui a oportunidade para arguir prevenção quando esta é feita após o início do julgamento. Incidência do art. 71, § 4º, do RI/STJ.

2. Controverte-se a respeito da competência para dispor sobre o patrimônio de empresa que, ocupando o polo passivo em Execução Fiscal, teve deferido o pedido de Recuperação Judicial.

3. Conforme preveem o art. 6, § 7º, da Lei 11.101/2005 e os arts. 5º e 29 da Lei 6.830/1980, **o deferimento da Recuperação Judicial não suspende o processamento autônomo do executivo fiscal**.

4. Importa acrescentar que **a medida que veio a substituir a antiga concordata constitui modalidade de renegociação exclusivamente dos débitos perante credores privados.**

5. Nesse sentido, o art. 57 da Lei 11.101/2005 expressamente prevê que a apresentação da Certidão Negativa de Débitos é pressuposto para o deferimento da Recuperação Judicial ou seja, **os créditos da Fazenda Pública devem estar previamente regularizados** (extintos ou com exigibilidade suspensa), **justamente porque não se incluem no Plano** (art. 53 da Lei 11.101/2005) **a ser aprovado pela AGC** (da qual, registre-se, a Fazenda Pública não faz parte – art.41 da Lei 11.101/2005).

6. Consequência do exposto é que o eventual deferimento da nova modalidade de concurso universal de credores mediante dispensa de apresentação de CND não impede o regular processamento da Execução Fiscal, com as implicações daí decorrentes (penhora de bens, etc.).

7. (...)

12. Agravo Regimental não provido (AgRg no CC nº 112.646-DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/5/2011, DJe 17/5/2011)

142. Pelo exposto, resta claro que a jurisprudência não faz distinção entre a comprovação de quitação de débitos tributários e não tributários para fins de homologação da recuperação judicial. O que o art. 57 da Lei 11.101/2005 busca, em última análise, é resguardar o erário, consoante entendimento explicitado no voto que fundamentou as decisões acima.

143. Em decorrência, com fulcro no art. 29 da Lei 6.830/1980, c/c o art. 6º, §7º, da Lei 11.101/2005, **alcança-se a terceira conclusão, no sentido de se afirmar, inequivocamente, que as execuções fiscais das multas administrativas que já se encontravam nesta situação, em 29/6/2016, da ordem de R$ 5,2 bilhões, sequer poderiam ter sido suspensas pelo deferimento da recuperação judicial, ocorrida na mencionada data, e menos ainda tais valores incluídos no bojo da recuperação judicial, como já concluído anteriormente.**

144. Em outras palavras, é possível afirmar, com fulcro no art. 4º, § 4º, da Lei 6.830/1980 (LEF), c/c o art. 191-A da Lei 5.172/1966 (CTN), que a ausência de comprovação de quitação de todos os tributos já exigíveis e dos créditos públicos não tributários já inscritos em Dívida Ativa (multas administrativas somavam aproximadamente R$ 5,4 bilhões), quando da concessão da recuperação judicial do Grupo Oi, em 29/6/2016 – quitação esta passível de ser obstada apenas em decorrência de algumas das circunstâncias listadas no art. 151 do CTN que ensejariam a suspensão da exigibilidade (moratória, depósito judicial, concessão de liminar ou tutela antecipada em ações judiciais, parcelamento), ausentes no caso concreto – permitiria tanto a proposição quanto o regular prosseguimento das respectivas execuções fiscais.

145. Ademais, **alcança-se a quarta conclusão, no sentido de se afirmar, inequivocamente, com fulcro no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, c/c o art. 2º, *caput* e §2º, e art. 4°, §1º, da Lei 6.830/1980, que a concessão da recuperação judicial do Grupo Oi, em 29/6/2016, não impediria a posterior inscrição em**

Dívida Ativa e consequente execução fiscal das multas administrativas que, até aquele momento, já haviam sido imputadas pela autoridade competente na seara administrativa, ainda que passíveis de recurso, que somavam, à época, R$ 4,6 bilhões.

146. Destarte, em que pese (i) a decisão liminar adotada pelo juiz estadual Fernando Cesar Ferreira Viana, da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, nos autos do Processo 0203711-65.2016.8.19.0001/RJ, em 21/6/2016, no sentido de determinar indistintamente a suspensão de todas as ações e execuções contra as recuperandas integrantes do Grupo Oi, incluindo as execuções fiscais dos créditos públicos não tributários da Anatel oriundos das multas administrativas aplicadas às empresas daquele grupo econômico e já inscritas em Dívida Ativa, que alcançavam, à época, o montante aproximado de R$ 5,2 bilhões; (ii) a posterior confirmação dessa decisão, pelo mesmo juízo, em 29/6/2016; (iii) a negativa da concessão de efeito suspensivo daquela decisão pela Desembargadora Monica Maria Costa di Piero, da Oitava Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em decisão monocrática, de 19/9/2016, em sede do Agravo de Instrumento 0043065-84.2016.8.19.0000; e (iv) a manutenção daquela decisão, no mérito, pelos Desembargadores que integram a Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, mediante em 29/8/2017, nos autos do Agravo de Instrumento 0043065-84.2016.8.19.0000; e ainda considerando (iv) as competências constitucionais do Judiciário e desta Corte de Contas, **será proposto encaminhar ao Exmo. Juiz de Direito Fernando Cesar Ferreira Viana, responsável pelo Processo de Recuperação Judicial 020376511.2016.8.19.0001, em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro; à Desembargadora Monica Maria Costa di Piero, da Oitava Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; à Agência Nacional de Telecomunicações; ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; à Casa Civil da Presidência da República; à Advocacia-Geral da União; à Terceira Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; ao Senado Federal – particularmente à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); à Câmara dos Deputados – em especial à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC); e, por fim, ao Congresso Nacional – particularmente à Comissão Mista de Consolidação da Legislação Federal (CMCF), o entendimento desta Corte de que o deferimento da Recuperação Judicial:**

a) **não suspende o processamento autônomo nem obstaculiza a proposição das execuções fiscais decorrentes dos tributos já exigíveis e/ou dos créditos públicos não tributários já inscritos em Dívida Ativa, passíveis de interrupção apenas em caso de comprovação de quitação dos referidos débitos ou por incidência de algumas das circunstâncias listadas no art. 151 do CTN que ensejariam a suspensão da exigibilidade (moratória, depósito judicial, concessão de liminar ou tutela antecipada em ações judiciais, parcelamento), nos termos dos arts. 2º, 4º, § 4º, 5º e 29 da Lei Federal 6.830/1980, c/c o art. 6º, §7º, da Lei Federal 11.101/2005 e art. 191-A da Lei 5.172/1966 (CTN), bem como do princípio da supremacia do interesse público; e**

b) **não impediria a posterior inscrição em Dívida Ativa e consequente execução fiscal das multas administrativas que, até aquele momento, já haviam sido imputadas pela autoridade competente na seara administrativa, ainda que passíveis de recurso, com fulcro no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, c/c o art. 2º, *caput* e §2º, e art. 4°, §1º, da Lei 6.830/1980, bem como do princípio da supremacia do interesse público.**

3.4 Do caráter negocial do processo de recuperação judicial

147. O art. 47 da Lei 11.101/2005 define como objetivos do processo de recuperação judicial 'viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica'.

148. Na lição de Mauro Rodrigues Penteado, o papel do juiz na recuperação judicial seria, em princípio, sancionatório, concluindo que:

a nova Lei disciplina um **negócio jurídico privado, bilateral** porque celebrado por duas partes:

(i) **de um lado o devedor**, que apresenta o Plano, e aqui o polo contratual é unisubjetivo, pouco importando o que deve suceder na prática, ou seja, que tal Plano tenha sido estruturado adrede e de comum acordo com seus principais credores;

(ii) do outro lado, na relação bifronte, com direito e obrigações ditos 'corespectivos', **todos os demais credores, num polo que é plurisubjetivo, composto por aqueles que aceitaram a proposta tacitamente ou pelo silêncio,** no prazo previsto no art. 55, durante o qual poderiam ter apresentado objeções (art. 111 do CC),

ou sujeitos, por força de lei e segundo princípio hoje pouco discutível em matéria empresarial – e os conclaves de acionistas das S/A fazem prova da asserção – **à deliberação majoritária da assembleia-geral de credores** (*in* Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência: Lei 11.101/2005, coordenação de Francisco Satiro de Souza Junior e Antônio Sérgio A. de Moraes Pitombo, p. 84)

149. Sobre tal característica do processo de recuperação judicial, oportuno se faz transcrever trecho de artigo que discute a autonomia dos credores na aprovação do plano de recuperação judicial:

A razão do arcabouço processual da recuperação judicial é a superação dos obstáculos representados pela **livre negociação simultânea com vários credores**, cada um deles buscando a satisfação egoística de seus interesses. Em outras palavras, **o processo de recuperação judicial é, na verdade, simplesmente um meio, uma ferramenta de construção de uma solução negociada entre devedor e seus credores** e, obviamente, de preservação das premissas contratadas. Isso significa que o plano de recuperação judicial, não obstante construído no âmbito de um processo judicial, tem **natureza de negócio jurídico celebrado entre devedor e seus credores**. (SOUZA JÚNIOR, Francisco Sátiro de. Autonomia dos credores na aprovação do plano de recuperação judicial. In: CASTRO, Rodrigo R. Monteiro; JÚNIOR, Walfrido Jorge Warde; TAVARES GUERREIRO, Carolina Dias (coords). Direito empresarial e outros estudos em homenagem ao professor José Alexandre Tavares Guerreiro. São Paulo: Quartierlatin, 2013. p.101-114. p.104)

150. Diante do exposto, pode-se afirmar que o instituto da recuperação judicial possui natureza negocial, abarca negócio jurídico privado e tem por fim último a obtenção de acordo entre devedor e credores privados como forma de preservar a empresa. Dessa forma, a Lei 11.101/2005 impõe que o destino de todos os créditos sujeitos à recuperação judicial seja definido na AGC, que tem competência para aprovar o Plano de Recuperação Judicial.

151. Por outro lado, os créditos não tributários, decorrentes do exercício do poder de polícia do Estado, são regidos por um regime jurídico específico e de direito público, sujeito ao preceito constitucional da legalidade, em que o gestor responsável por sua cobrança não dispõe da mesma liberdade dos titulares de créditos no âmbito do setor privado, pois sua atuação é absolutamente sujeita ao regime da legalidade estrita.

152. Ademais, como registrado no voto condutor do Acórdão 2.345/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e já assente na jurisprudência desta Corte, em razão do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, 'é defeso ao administrador a prática de quaisquer atos que impliquem renúncia a direitos do Poder Público ou que injustificadamente onerem a sociedade'. Nesse sentido, importa relembrar que desse princípio decorrem diversos outros que norteiam a atividade da Administração, como os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência.

153. Não por outro motivo, a constituição, a cobrança e a arrecadação dos créditos da Fazenda Pública encontram-se disciplinadas em leis e normas próprias e restritivas, a fim de nortear a atuação dos gestores públicos (Leis 4.320/1964, 5.172/1966, 6.830/1980, 10.522/2002, 13.494/2017, entre outras).

154. Em decorrência do caráter negocial da recuperação judicial, sua aplicabilidade exclusiva aos créditos privados já consta firmemente assentada na jurisprudência do STJ, como já exposto (AgRg no CC 112.646/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 11/5/2011, DJE 17/05/2011; AgRg no EAREsp 543.830/PE, Rei. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 25/08/2015, DJe 10/9/2015; REsp nº 1.480.559/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 3/2/2015, DJe 30/3/2015).

155. A partir da leitura desses precedentes, observa-se que a aplicabilidade da recuperação judicial restrita aos créditos de titularidade dos credores privados encontra fundamento, inclusive, numa interpretação sistemática da Lei 11.101/2005, uma vez que a Fazenda Pública sequer conta com representação na AGC.

Art. 41. A assembleia-geral será composta pelas seguintes classes de credores:

I – titulares de créditos derivados da legislação do trabalho ou decorrentes de acidentes de trabalho;

II – titulares de créditos com garantia real;

III – titulares de créditos quirografários, com privilégio especial, com privilégio geral ou subordinados.

IV - titulares de créditos enquadrados como microempresa ou empresa de pequeno porte.

156. Em consequência, é possível concluir que seria inconcebível representantes da Anatel participarem ativamente da AGC, tendo em vista:

a) não deterem interesse jurídico e/ou legitimidade para votarem a respeito do desfecho dos créditos privados;

b) não ser possível que transigissem créditos públicos, ante os princípios da indisponibilidade do interesse público, da legalidade, da moralidade e da impessoalidade; e

c) a insubmissão dos créditos públicos à vontade dos credores privados, sob pena de restar usurpada competência do Poder Legislativo que instituiu parcelamento de créditos públicos específico para empresas em recuperação judicial (art. 10-A da Lei 10.522/2002, incluído pela Lei 13.043, de 13/11/2014, conforme exposto mais à frente), em flagrante ilegalidade.

157. Pelo exposto, **alcança-se a quinta conclusão desta análise, no sentido de se afirmar, inequivocamente, que os créditos de pessoas jurídicas de direito público, por se submeterem à disciplina e aos procedimentos previstos na legislação ordinária, não são passíveis de submissão à deliberação de credores privados em procedimento de Assembleia-Geral de Credores.**

158. Ademais, **alcança-se a sexta conclusão, no sentido de se afirmar, inequivocamente, a impossibilidade de participação ativa de representantes dos órgãos/entidades públicas titulares de créditos públicos em procedimento de Assembleia-Geral de Credores, tanto por não terem interesse jurídico e/ou legitimidade para votarem a respeito do desfecho dos créditos privados, quanto por não ser possível transacionarem créditos públicos, ante os princípios da indisponibilidade do interesse público, legalidade, moralidade e impessoalidade.**

159. Por todo o exposto, **será proposto encaminhar ao Escritório de Advocacia Wald, na condição de administrador judicial; ao Exmo. Juiz de Direito Fernando Cesar Ferreira Viana, responsável pelo Processo de Recuperação Judicial 020376511.2016.8.19.0001, em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro; à Desembargadora Monica Maria Costa di Piero, da Oitava Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; à Agência Nacional de Telecomunicações; ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; à Casa Civil da Presidência da República; à Terceira Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; ao Senado Federal – particularmente à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); à Câmara dos Deputados – em especial à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC); e, por fim, ao Congresso Nacional – particularmente à Comissão Mista de Consolidação da Legislação Federal (CMCF), os seguintes entendimentos desta Corte:**

a) os créditos públicos não tributários, decorrentes das multas administrativas aplicadas pelos órgãos/entidades da Administração Pública às empresas privadas em razão do poder de polícia, não são passíveis de deliberação por credores privados em procedimento de Assembleia-Geral de Credores, com fundamento no art. 10-A, *caput* e parágrafos 1º e 8º, da Lei 10.522/2002; art. 1º, §1º, e art. 2º da Lei 13.494/2017; art. 4º, parágrafos 1º e 4º, e art. 29 da Lei 6.830/1980; art. 191-A da Lei 5.172/1966; art. 41 da Lei 11.101/2005, bem como no princípio da supremacia do interesse público;

b) impossibilidade de participação ativa de representantes dos órgãos/entidades públicas titulares de créditos públicos em procedimento de Assembleia-Geral de Credores, tanto por não terem interesse jurídico e/ou legitimidade para votarem a respeito do desfecho dos créditos privados, quanto por não ser possível transacionarem créditos públicos, ante os princípios da indisponibilidade do interesse público, da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

3.5. Inobservância das regras legais afetas ao pagamento de créditos públicos não tributários

160. Como já exposto, o subitem 4.3.2.8.2 da Cláusula 4.3.2.8 do Plano de Recuperação Judicial, datado de 5/9/2016 (peça 31), estabelece que, em caso de insucesso na transação dos créditos públicos não tributários entre representantes da Anatel e do Grupo Oi, o pagamento desses créditos, nos termos da Cláusula 4.3.2.4, iniciaria após o período de **carência de dez anos** (120 meses), contados a partir da Homologação Judicial do Plano, com **amortização do principal em nove parcelas anuais e sucessivas**, sendo os juros liquidados na última parcela, conforme tabela 1. Ou seja, 'a primeira parcela será paga somente após dez anos e o débito total seria quitado após dezenove anos.

161. Em decorrência, como também já consignado, a Anatel protocolou no juízo da Recuperação, em 9/6/2017, sua Impugnação à Lista de Credores sustentando, entre outros, a 'existência de ilegalidades na proposta voltada para a Anatel no Plano de Recuperação Judicial, destacando-se a intenção de imposição de parcelamento não previsto em lei, em ofensa direta ao disposto no art. 2º da MP 780/2017 e no art. 10-A, §8º, da Lei 10.522/2002'.

162. Compulsando-se a legislação de regência afeta às condições de parcelamento aplicáveis aos débitos adquiridos pelas sociedades empresárias junto à Fazenda Nacional, vigente à época da proposição do plano, o art. 10-A da Lei 10.522/2002, incluído pela Lei 13.043, de 13/11/2014, aplica-se especificamente às empresas

que pleitearam ou tiveram deferido o processamento de recuperação judicial, dispondo ainda sobre o alcance daqueles débitos e suas origens, nos termos a seguir transcritos:

Art. 10-A. O empresário ou a sociedade empresária que pleitear ou tiver deferido o processamento da recuperação judicial, nos termos dos arts. 51, 52 e 70 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, poderão parcelar seus débitos com a Fazenda Nacional, em 84 (oitenta e quatro) parcelas mensais e consecutivas, calculadas observando-se os seguintes percentuais mínimos, aplicados sobre o valor da dívida consolidada: (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

I - da 1ª à 12ª prestação: 0,666% (seiscentos e sessenta e seis milésimos por cento); (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

II - da 13ª à 24ª prestação: 1% (um por cento); (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

III - da 25ª à 83ª prestação: 1,333% (um inteiro e trezentos e trinta e três milésimos por cento); e (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

IV – 84ª prestação: saldo devedor remanescente. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se **à totalidade dos débitos** do empresário ou da sociedade empresária **constituídos ou não**, **inscritos ou não em Dívida Ativa da União**, mesmo que discutidos judicialmente em ação proposta pelo sujeito passivo ou **em fase de execução fiscal já ajuizada**, ressalvados exclusivamente os débitos incluídos em parcelamentos regidos por outras leis. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

(...)

§ 8º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, **aos créditos de qualquer natureza** das **autarquias** e **fundações públicas federais**. (Incluído pela Lei nº 13.494, de 2017)

163. Além do dispositivo legal acima, o art. 37-B, também da Lei 10.522/2002 e incluído pela Lei 11.941, de 27/5/2009, estabelece condição de pagamento especificamente voltada aos créditos das autarquias e fundações públicas federais, a qualquer tempo, nos seguintes termos:

Lei 10.522/2002

Art. 37-B. Os créditos das autarquias e fundações públicas federais, de qualquer natureza, poderão ser parcelados em até 60 (sessenta) prestações mensais. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 1º O disposto neste artigo somente se aplica aos créditos inscritos em Dívida Ativa e centralizados nas Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados e Procuradorias Seccionais Federais, nos termos dos §§ 11 e 12 do art. 10 da Lei no 10.480, de 2 de julho de 2002, e do art. 22 da Lei no 11.457, de 16 de março de 2007. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

164. Cotejando-se as duas formas de pagamento previstas nos dispositivos legais acima com aquelas previstas no Plano de Recuperação Judicial do Grupo Oi, datado de 5/9/2016, **é possível alcançar a sétima conclusão, no sentido de que as condições de pagamento impostas aos créditos públicos não tributários da Anatel, a partir do estabelecido na Cláusula 4.3.2.4 do Plano de Recuperação Judicial (datado de 5/9/2016), e aplicáveis em caso de insucesso na transação entre representantes da Anatel e do Grupo Oi, nos termos do subitem 4.3.2.8.2 da Cláusula 4.3.2.8, não apenas contrariaram inquestionavelmente tanto o art. 10-A quanto o art. 37-B da Lei 10.522/2002, como também acarretariam (não foram essas as condições aprovadas na AGC) resultado mais gravoso ao erário.**

165. Neste ponto, impende esclarecer que qualquer hipótese de quitação dos créditos de pessoas jurídicas de Direito Público, diversa do pagamento integral à vista, depende de edição de lei, como resta claro a partir da cognição sistêmica dos dispositivos acima transcritos, c/c o art. 2º da Lei 13.494/2017, logo a frente exposto.

166. Dessa forma, permitir que um Plano de Recuperação judicial, documento apreciado e aprovado por credores privados, crie novas condições para o pagamento de créditos públicos detidos por autarquias federais além daquelas previstas nas leis de regência, a seu próprio critério, tornariam inócuas as referidas leis, em afronta ao Princípio da Legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal.

167. Posteriormente, foi editada a Medida Provisória 780, em 19/5/2017, convertida na Lei 13.494, de 24/10/2017, que institui o Programa de Regularização de Débitos não Tributários (PRD) nas autarquias e fundações públicas federais e na Procuradoria-Geral Federal, entre outras providências.

168. Mais especificamente, a nova lei estabeleceu condições diferenciadas de pagamento aplicáveis aos débitos não tributários de pessoas físicas ou jurídicas com autarquias e fundações públicas federais, mesmo em caso das sociedades empresárias que não se encontrem em recuperação judicial. Tais condições poderão ser requeridas independentemente do fato de esses débitos constarem definitivamente constituídos ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa, mas desde que vencidos até a data de publicação da lei e se o requerimento for apresentado no prazo de cento e vinte dias, contados da publicação da regulamentação a ser estabelecida pelas

autarquias e fundações públicas federais, assim como pela Procuradoria-Geral Federal, nos termos do art. 1º, §§ 1º e 2º.

169. Considerando que a regulamentação do PRD ocorreu mediante a Portaria PGF 400, de 13/7/2017, publicada no Diário Oficial da União de 20/7/2017, o referido prazo para adesão se encerrou em 17/11/2017 (peça 49).

170. Quanto às condições de pagamento, encontram-se expressamente previstas nos incisos do art. 2º da Lei 13.494/2017 que, por sua importância, encontram-se reproduzidos abaixo:

Art. 2º O devedor que aderir ao PRD poderá liquidar os débitos de que trata o art. 1º desta Lei mediante a opção por uma das seguintes modalidades:

I - pagamento da primeira prestação de, no mínimo, 40% (quarenta por cento) do valor da dívida consolidada, sem reduções, e pagamento do restante em uma segunda prestação, com redução de 90% (noventa por cento) dos juros, da multa de mora e das multas aplicadas pela ausência de recolhimento de receitas públicas;

II - pagamento da primeira prestação de, no mínimo, 20% (vinte por cento) do valor da dívida consolidada, sem reduções, e parcelamento do restante em até cinquenta e nove prestações mensais, com redução de 60% (sessenta por cento) dos juros, da multa de mora e das multas aplicadas pela ausência de recolhimento de receitas públicas;

III - pagamento da primeira prestação de, no mínimo, 20% (vinte por cento) do valor da dívida consolidada, sem reduções, e parcelamento do restante em até cento e dezenove prestações mensais, com redução de 30% (trinta por cento) dos juros, da multa de mora e das multas aplicadas pela ausência de recolhimento de receitas públicas; e

IV - pagamento da primeira prestação de, no mínimo, 20% (vinte por cento) do valor da dívida consolidada, sem reduções, e parcelamento do restante, sem descontos, em até duzentas e trinta e nove prestações mensais.

171. O regramento acima, ao prever concomitantemente a possibilidade tanto de reduções percentuais dos juros, da multa de mora e das multas aplicadas pela ausência de recolhimento de receitas públicas quanto do parcelamento dos débitos, termina por estabelecer hipóteses de pagamento ainda mais benéficas para o devedor do que aquelas previstas Lei 10.522/2002.

172. Dessa forma, considerando que o Grupo Oi teria até o dia 17/11/2017 para aderir ao PRD e ainda considerando que a AGC – inicialmente prevista para ocorrer nos dias 9/10/2017 (primeira chamada) e 23/10/2017 (segunda chamada) – terminou por ocorrer apenas nos dias 19 e 20/12/2017, conclui-se ter sido possível a adesão ao referido programa, opção esta não adotada pelo administrador judicial. Ademais, a conversão da MP 780/2017 na Lei 13.494/2017, anteriormente à realização da AGC, terminou por conferir a mesma a segurança jurídica desejável quando da sua realização.

173. Fato é que existiam, ao longo do processo de aprovação do Plano de Recuperação Judicial do Grupo Oi, especulações acerca da impossibilidade de sanear a concessionária e da possível falência das empresas envolvidas, caso os créditos da Anatel não fossem nele inseridos. No entanto, conforme relatado, a legislação vigente, que não pode deixar de pautar a questão em análise, oferece soluções para o pagamento facilitado da dívida.

174. Nesse sentido, a doutrina ensina:

Embora seja o único credor que não participa da Assembleia Geral de Credores e não se submete ao plano de recuperação, o Fisco colabora com a recuperação da empresa mediante o parcelamento dos créditos tributários. A determinação para que as Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal estabeleçam critérios para o parcelamento das dívidas tributárias **é peça que faltava para que as empresas em recuperação judicial tivessem um tratamento abrangente em relação aos seus créditos**. Devido às dificuldades técnicas e operacionais de acompanhar de perto o pagamento de tributos de todas as empresas, o Fisco é normalmente um dos principais credores das empresas em dificuldades financeiras no Brasil. Logo, uma recuperação judicial que não contemplasse o Fisco seria incompleta e ineficiente. Mas, por outro lado, **as Fazendas Públicas não têm poder para constituir um representante na Assembleia de Geral de Credores, pela ausência de faculdade de negociar os créditos públicos**. A saída encontrada foi, então, determinar que as Receitas de cada ente federativo **criem regras específicas sobre parcelamento de dívidas tributárias para empresas em recuperação de empresas**. Dessa forma, a contribuição do Fisco acontecerá de forma automática, estabelecendo uma dilação dos prazos para pagamento, aliviando as necessidades de fluxo de caixa da empresa e propiciando a regularização de sua situação fiscal. (Marcos de Barros Lisboa *et al;* A Racionalidade

Econômica da Nova Lei de Falências e de Recuperação de Empresas. In: Direito Falimentar e a Nova lei de Falências e Recuperação de Empresas. São Paulo: QuartierLatin. 2005.)

175. Pelo exposto, e considerando terem sido levadas à AGC, realizada nos dias 19 e 20/12/2017, as mesmas condições de pagamento estabelecidas no plano, datado de 5/9/2016, **é possível alcançar a oitava conclusão, no sentido de que as condições de pagamento levadas à AGC, realizada nos dias 19 e 20/12/2017, afetas aos créditos públicos não tributários da Anatel, não se coadunavam com nenhuma das hipóteses previstas na legislação de regência (arts. 10-A ou 37-B da Lei 10.522/2002, ou ainda o art. 2º da Lei 13.494/2017), em inequívoca afronta ao princípio constitucional da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal.**

176. Por fim, **ante a não aprovação da proposta de recuperação em pauta pela Anatel**, restou deliberado naquela AGC, quanto aos créditos líquidos da Anatel (definidos, nos termos do Anexo 1.1, como aqueles que já se encontram inscritos em Dívida Ativa da União), condições de pagamento ainda mais desfavoráveis ao erário do que aquelas levadas à AGC, restando estabelecido, conforme previsto no item 4.3.4, o pagamento dos créditos da agência em 240 parcelas mensais, a contar de 30/6/2018, na forma abaixo: (peça 50)

Tabela 4: Percentuais mensais da amortização da dívida do Grupo Oi junto à Anatel

Parcelas	Percentual do valor total a ser amortizado por cada parcela	Percentual do valor total amortizado ao final do período	Percentual acumulado do valor total amortizado
1ª à 60ª	0,160	9,60	9,60
61ª à 120ª	0,330	19,80	29,40
121ª à 180ª	0,500	30,00	59,40
181ª à 239ª	0,660	38,94	98,34
240ª	saldo devedor remanescente	saldo devedor remanescente	saldo devedor remanescente

Fonte: Plano de Recuperação Judicial aprovado, datado de 20/12/2017 (peça 50, p. 45-46)

177. Em adendo, restou estabelecido que:

a) as primeiras parcelas serão integralmente pagas mediante conversão em renda dos valores em dinheiro depositados judicialmente para garantia desses créditos;

b) no mês em que o valor dos depósitos judiciais não for suficiente para pagar a integralidade de uma parcela, tal pagamento será complementado em moeda corrente e, a partir do mês subsequente, a Oi pagará as demais parcelas em moeda corrente;

c) a partir da segunda parcela, as parcelas mensais serão corrigidas de acordo com a variação da Selic, e serão pagas sempre no último dia útil de cada mês;

d) incidirão os seguintes descontos: 50% dos juros e 25% de multa de mora.

178. Quanto aos créditos ilíquidos (definidos, nos termos do Anexo 1.1, como aqueles que não se encontram inscritos em Dívida Ativa da União), o Plano estabelece, nos termos do item 4.3.4.1, c/c a Cláusula 4.3.6, a carência de 20 anos para o pagamento da primeira parcela, a contar da Homologação Judicial do Plano ou do que denomina 'reconhecimento do Plano na Jurisdição do Credor', e pagamento do principal em cinco parcelas anuais, iguais e sucessivas, a primeira com vencimento no último dia útil do prazo de carência e as demais no mesmo dia dos anos subsequentes, com correção pela TR.

179. Pelo exposto, **é possível alcançar a nona conclusão, no sentido de que as condições de pagamento impostas pela AGC, realizada nos dias 19 e 20/12/2017, aos créditos públicos não tributários da Anatel não se coadunavam com nenhuma das hipóteses previstas na legislação de regência (arts. 10-A ou 37-B da Lei 10.522/2002, ou ainda o art. 2º da Lei 13.494/2017), em inequívoca afronta ao princípio constitucional da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal.**

180. Atendo-se apenas ao parcelamento não linear imposto pela AGC e respectivos descontos aplicados aos créditos não tributários líquidos da Anatel, importa esclarecer, a fim de vislumbrar-se o quão prejudicial foram as condições impostas por aquela Assembleia ao erário, que, **ao final de dois anos**, enquanto (i) pelo art. 10-A da Lei 10.522/2002 teriam sido quitados aproximadamente 20% do total da dívida, sem qualquer desconto; (ii) pelo inciso II do art. 2º da Lei 13.494/2017 teriam sido quitados aproximadamente 51% do total da

dívida, com desconto de 60% dos juros, da multa de mora e das multas aplicadas pela ausência de recolhimento de receitas públicas; (iii) pelo inciso III do art. 2º da Lei 13.494/2017 teriam sido quitados aproximadamente 35% do total da dívida, com desconto de 30% dos juros, da multa de mora e das multas aplicadas pela ausência de recolhimento de receitas públicas; e (iv) pelo inciso IV do art. 2º da Lei 13.494/2017 teriam sido quitados aproximadamente 28% do total da dívida, sem qualquer desconto; pela forma definida pela AGC **terão sido quitados aproximadamente 4% da dívida, com desconto de 50% nos juros e de 25% nas multas de mora**. Ademais, 50% da dívida terão sido quitados apenas após o transcurso de **treze anos e meio** de parcelamento.

181. Compulsando-se o fluxo de pagamentos elaborado pelo próprio Grupo Oi e disponibilizado em seu sítio eletrônico, em 20/12/2017, a título de informação para investidores (http://ri.oi.com.br/oi2012/web/conteudo_pt.asp?tipo=65955&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=0&img=0&ano=2017), constatou-se que o volume de depósitos judiciais alcança a monta de R$ 1,67 bilhão, que os 50% de desconto nos juros equivaleram a um abatimento na dívida do Grupo Oi de R$ 1,47 bilhão e que os 25% de desconto nas multas de mora equivaleram a um abatimento na dívida de R$ 185,43 milhões (peça 51).

182. Dessa forma, os créditos públicos não tributários líquidos da Anatel restaram reduzidos em R$ 1,65 bilhão, passando de R$ 8,41 bilhões para R$ 6,76 bilhões. Considerando que as primeiras parcelas serão integralmente cobertas pelos depósitos judiciais até o limite destes, considerando que o plano aprovado expressamente estabelece que o pagamento das parcelas inaugura-se em 30/6/2018 e considerando ainda que o fluxo de pagamentos elaborado pelo próprio Grupo Oi posiciona o pagamento da primeira parcela no mês janeiro/2018, é razoável supor que o fluxo tenha sido deslocado, de forma que o primeiro complemento em moeda corrente pelo Grupo Oi ocorrerá apenas na 72ª parcela, ou seja, em junho/2025, e desta em diante serão adimplidas em moeda corrente, até maio/2038.

183. Quanto aos créditos públicos não tributários ilíquidos da Anatel, ainda de acordo com o fluxo de pagamentos elaborado pelo Grupo Oi, totalizam R$ 6,14 bilhões, a serem amortizados com carência de 20 anos e amortização em cinco anos, a partir de 2038, mais especificamente em quatro parcelas anuais, iguais e sucessivas de R$ 1,23 bilhão, além da amortização final, em 2042, de R$ 4,91 bilhões.

184. Pelo exposto, **alcança-se a décima conclusão, no sentido de se afirmar inquestionavelmente que as condições de pagamento impostas pela AGC, realizada nos dias 19 e 20/12/2017, aos créditos públicos não tributários da Anatel são mais favoráveis ao Grupo Oi do que quaisquer das formas possíveis na legislação de regência, uma vez que preveem, concomitantemente (i) desconto de 50% nos juros e de 25% na multa de mora, o que representa uma redução na dívida de aproximadamente R$ 1,65 bilhão; (ii) prazo mais elástico para o parcelamento da dívida, em 240 meses; (iii) parcelamento não linear mais vantajoso da dívida, sendo inaugurado em percentuais inferiores aos previstos no PRD e alcançando aproximadamente o percentual inaugural previsto no citado normativo apenas a partir 181ª parcela; e (iv) o uso de depósitos judiciais para o pagamento das primeiras parcelas, estabelecendo uma espécie de carência para o início do parcelamento propriamente dito.**

185. Ressalta-se que, conforme decisão da Desembargadora Monica Maria Costa di Piero, da Oitava Câmara Civil do TJRJ, adotada em 18/10/2017, nos autos do Agravo de Instrumento 0057446-63.2017.8.19.0000, assim como do Desembargador Cezar Augusto Rodrigues Costa, também da Oitava Câmara Civil do TJRJ, adotada em 31/8/2017, nos autos do Agravo de Instrumento 0048971-21.2017.8.19.0000, a legislação aplicável ao parcelamento de débitos não tributários junto às autarquias federais destinado a empresas em recuperação judicial, quando da realização da AGC, deveria ser atendida, conforme exposto nos parágrafos **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.** da presente instrução.

186. Compulsando-se as condições de pagamento negociadas com os demais credores quirografários, estabelecidas na Cláusula 4.3 do Plano de Recuperação Judicial Aprovado, preliminarmente impende esclarecer que estes tiveram suas condições de pagamento inicialmente definidas em função da conjugação dos valores dos respectivos créditos, da moeda (reais ou dólares) e da tempestividade na escolha das condições, de forma que uma possível mora poderia esvaziar a faculdade de escolha de alguma das condições disponíveis.

187. Entre as condições disponíveis aos Credores Quirografários titulares de Créditos ME/EPP ou Créditos Classe III, destacam-se as seguintes:

a) valores em reais iguais ou inferiores a R$ 1 mil, tratados na alínea (i) do subitem 4.3.1.1 do Plano de Recuperação Aprovado, seriam quitados em uma única parcela até o vigésimo dia útil a contar da Homologação Judicial do Plano, limitada ao valor do respectivo Crédito constante da Relação de Credores do Administrador Judicial;

b) valores em reais superiores a R$ 1 mil, desde que, somados, se circunscrevessem ao limite máximo de R$ 10.000.000.000,00 (Opção de Reestruturação I), teriam seus créditos reestruturados em reais, com carência de sessenta meses (cinco anos), valor do principal amortizado em 24 parcelas semestrais e sucessivas (doze anos), vencendo-se a primeira no 25º dia do 66º mês contado da Homologação Judicial do Plano e as demais no mesmo dia a cada seis meses a contar do primeiro pagamento, conforme percentuais do valor do principal, acrescido dos juros capitalizados (80% do CDI a.a.), descritos na tabela progressiva abaixo.

Tabela 5: Percentuais semestrais de amortização dos créditos quirografários

Anos	Percentual do valor a ser amortizado
0 a 10º	0%
11º a 20º	2,0%
21º a 33º	5,7%
34º	5,9%

Fonte: Plano de Recuperação Judicial aprovado, datado de 20/12/2017 (peça 50)

188. Quanto ao conjunto de credores quirografários cujos créditos se circunscrevessem ao limite de R$ 1 mil, é possível observar que estes seriam quitados de forma integral, em uma única vez, sem a incidência de qualquer desconto, parcelamento ou carência, tornando assim tais condições de pagamento, em que pese a reduzida materialidade dos respectivos créditos, mais vantajosas do que aquelas definidas para os créditos públicos não tributários da Anatel.

189. Em relação aos credores quirografários que aderiram à Opção de Reestruturação I, em que pese a carência de cinco anos, o fato de a quitação da dívida se dar ao fim de dezessete anos (créditos da Anatel em 20 anos), associado à ausência da incidência de quaisquer descontos (contra os aproximados R$ 1,65 bilhão concedidos sobre os créditos da Anatel), e ao pagamento de 5,7% da dívida ao final do 126º mês (selecionado apenas a título de exemplo), pelo período compreendido entre o início do 121º e término do 126º (enquanto, ao longo do mesmo período, terão sido pagos 3% dos créditos da Anatel), **corrobora a décima primeira conclusão desta instrução, no sentido de que as regras de parcelamento dos créditos públicos da Anatel que terminaram por ser aprovadas na AGC não apenas são mais favoráveis ao Grupo Oi do que aquelas originalmente levadas à Assembleia ou ainda previstas na legislação de regência, como também são desfavoráveis comparativamente às regras aprovadas para parcela dos demais credores privados enquadrados na mesma categoria de quirografários.**

190. Em decorrência, **será proposto encaminhar ao Escritório de Advocacia Wald, na condição de administrador judicial; ao Exmo. Juiz de Direito Fernando Cesar Ferreira Viana, responsável pelo Processo de Recuperação Judicial 020376511.2016.8.19.0001, em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro; à Desembargadora Monica Maria Costa di Piero, da Oitava Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; à Agência Nacional de Telecomunicações; ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; à Casa Civil da Presidência da República; à Advocacia-Geral da União; à Terceira Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; ao Senado Federal – particularmente à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); à Câmara dos Deputados – em especial à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC); e, por fim, ao Congresso Nacional – particularmente à Comissão Mista de Consolidação da Legislação Federal (CMCF), o entendimento desta Corte no sentido de que as condições de pagamento dos créditos públicos não tributários da Anatel, aprovadas na Assembleia-Geral de Credores, realizada nos dias 19 e 20/12/2017, tanto são mais favoráveis ao Grupo Oi comparativamente a quaisquer das hipóteses de parcelamento previstas na legislação de regência (arts. 10-A ou 37-B da Lei 10.522/2002, ou ainda o art. 2º da Lei 13.494/2017), em inequívoca afronta ao princípio constitucional da legalidade, quanto são desfavoráveis comparativamente às regras aprovadas para parcela dos demais credores privados enquadrados na mesma categoria de quirografários.**

3.6 Outras considerações a respeito da impossibilidade de negociação de créditos públicos pelos representantes da Anatel

191. Sobre a possibilidade de negociar a situação de multas administrativas definitivamente constituídas e já encaminhadas à AGU, a questão foi analisada em outras oportunidades pelo órgão, inclusive por demanda da própria Oi (peça 59 do TC 033.612/2016-1). Transcreve-se a seguir excertos das manifestações técnicas da AGU, que consolidam seu entendimento sobre o assunto:

Parecer 092/2014/IAN/IGP/PFE-Anatel/PGF/AGU:

a) impossibilidade de deferimento dos pedidos de suspensão dos atos de cobrança (inclusive a inscrição no CADIN, inscrição em Dívida Ativa e ajuizamento de execuções fiscais) e dos prazos prescricionais;

b) inexistência de entendimento jurisprudencial desfavorável à Anatel, uma vez que, considerando o universo dos processos judiciais que visam à anulação das multas da Anatel, as sentenças desfavoráveis à Agência são excepcionais e nenhuma destas ainda foi alcançada pelo trânsito em julgado; e

Parecer CGCOB/DIGEVAT 0013/2014:

a) O pedido de conversão de multas administrativas definitivamente constituídas em investimentos destinados ao aprimoramento da prestação de serviços de telecomunicações não possui amparo legal;

b) Não há viabilidade jurídica de celebração do compromisso de ajustamento de conduta no que tange aos créditos [inscritos em Dívida Ativa] porquanto a controvérsia não envolve direitos ou interesses transindividuais, à luz do disposto no art. 1°, c/c art. 5°, §6°, ambos da Lei n° 7.347/1985, c/c art. 81, parágrafo único, da Lei n° 8.078/1990;

c) Os pedidos de suspensão da inscrição no CADIN e dos atos de cobrança das multas aplicadas pela ANATEL não encontram suporte legal; (Despacho n.º 65/2014/CGCOB/PGF/AGU, que aprovou o Parecer n.º CGCOB/DIGEVAT n.º 0013/2014)

NOTA 00092/2016/DUSC/CGCOB/PGF/AGU:

(...)

21. Fica evidente, portanto, que tanto no âmbito administrativo, quanto no âmbito judicial, sequer faz sentido o estabelecimento de procedimento de mediação uma vez que, **tratando-se de créditos constituídos de forma definitiva por órgãos e entes públicos, a única hipótese que se cogita para fins de celebração de acordo é a concessão de parcelamento nos moldes previstos pela legislação**, lembrando que, quando o Legislador resolve conceder condições especiais e/ou diferenciadas para a amortização de referidos créditos, o faz através a edição de Lei específica para tanto.

22. No mesmo sentido, revela-se impossível a suspensão da inscrição da empresa requerente no CADIN, bem como também não há amparo legal para a suspensão da pretensão executória da ANATEL, o que já fora devidamente tratado por ocasião do Despacho n.º 65/2014/CGCOB/PGF/AGU:

De fato, não há amparo legal para a suspensão da inscrição dos débitos no CADIN, pois não contemplada tal possibilidade no art. 7º, da Lei n° 10.522/2002'; outrossim, não há suporte legal para a suspensão da prescrição da pretensão executória da ANATEL, porquanto não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 3º, da Lei n° 9.873/99, tal como apontado pela PFEANATEL.

23. Verificada, pois, a impossibilidade de realização da transação nos termos ora formulados pela requerente nos presentes autos, reputa-se que os seus demais requerimentos restam, por conseguinte, inviabilizados.

24. Desta feita, entende-se que o requerimento apresentado pela empresa interessada (REQUE1, Seq. 15) não merece guarida, cabendo salientar que o entendimento consignado por ocasião do Parecer CGCOB/DIGEVAT n.º 0013/2014, aprovado pelo Despacho n.º 65/2014/CGCOB/PGF/AGU permanece inalterado, cumprindo frisar que referido entendimento tem abrangência sobre os créditos constituídos de forma definitiva pelos órgãos e entes públicos federais, nos termos da NOTA n. 00007/2015/DIGETRAB/PGF/AGU, acolhida pelo então Exmº Coordenador-Geral de Cobrança e Recuperação da PGF através do DESPACHO n. 00259/2015/CGCOB/PGF/AGU, aprovada pelo então Exmº Procurador-Geral Federal. (NOTA n. 00092/2016/DUSC/CGCOB/PGF/AGU)

192. Reitera-se, assim, que não havia amparo legal para a negociação das multas aplicadas pela Anatel já definitivamente constituídas, como proposto pela Oi no item 4.3.2.8, alínea II, do Plano de Recuperação Judicial. Da mesma forma, representante da Anatel na AGC não poderia transacionar créditos públicos, por absoluta ausência de previsão legal.

3.7 Possíveis impactos do precedente

193. Caso seja mantido o entendimento do juízo da recuperação judicial do Grupo Oi, de que os créditos da Anatel se submetem à Recuperação Judicial das empresas do Grupo Oi, e ainda negociados como se fossem créditos quirografários (de essência privada), sob o argumento de que créditos públicos não tributários não estariam incluídos no especial tratamento conferido pelo art. 6º, §7º, da Lei 11.101/2005 (e, por consequência, afastando a incidência dos arts. 10-A, *caput* e parágrafos 1º e 8º, da Lei 10.522/2002; 2º, *caput* e §2º, 4º, parágrafos 1º e 4º, 5º e 29 da Lei Federal 6.830/1980; 191-A da Lei 5.172/1966; e 39, § 2º, da Lei 4.320/1964), vislumbram-se os seguintes principais riscos:

a) de que esse entendimento se propague e os créditos públicos referentes a multas administrativas devidas a todas as Fazendas Públicas, nas esferas municipal, estadual, distrital ou federal, sejam incluídos em todos os processos de recuperação judicial nos quais as empresas recuperandas possuam referidos débitos;

b) de que sejam dados descontos ilegais em créditos públicos, acarretando dano ao erário;

c) risco de judicialização da discussão nos tribunais superiores e atraso do processo de recuperação judicial, fragilizando ainda mais a situação econômica da empresa;

d) impossibilidade legal negocial do administrador público defensor dos créditos públicos, diminuindo as chances de acordo na classe quirografária.

194. Há, ainda, o preocupante risco de que o entendimento possa extravasar e ser aplicado a outros tipos de créditos públicos, cuja inadimplência também torna-os passiveis de inscrição em dívida ativa, nos termos do § 2º do art. 39 da Lei 4.320/1964, a exemplo: (i) dos débitos e multas aplicados por esta Corte e pelos demais Tribunais de Contas; (ii) das outorgas das concessões de rodovias, ferrovias, aeroportos, terminais portuários, linhas de transmissão de energia elétrica, entre outros; e (iii) dos acordos de leniência firmados pelo Ministério Público Federal (MPF) e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU).

195. Em relação aos débitos e multas aplicadas pelas Cortes de Contas, impende preliminarmente registar a natureza dos valores decorrentes, de créditos públicos não tributários, passíveis de serem inscritos em Dívida Ativa, ante as definições presentes no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, c/c o previsto no art. 2º, § 1º, da Lei 6.830/1980 e arts. 19, *caput*, 23, inciso III, alínea *b* e 24, todos da Lei 8.443/1992.

196. Mediante levantamento interno nesta Corte de Contas, identificou-se que, desde 8/7/2013, foram aplicados a pessoas jurídicas multas que, somadas e atualizadas, alcançam a ordem de R$ 200 milhões, mais especificamente R$ 11,34 milhões em 2013, R$ 24,24 milhões em 2014, R$ 33,87 milhões em 2015, R$ 57,62 milhões em 2016, R$ 40,59 milhões em 2017 e, até o momento (julho/2018), R$ 31,82 milhões em 2018.

197. Já os débitos imputados por esta Corte a pessoas jurídicas alcançam, também desde 8/7/2013, somados e atualizados, a ordem de R$ 5,38 bilhões, sendo R$ 222,04 milhões em 2013, R$ 1,04 bilhões em 2014, R$ 1,27 bilhões em 2015, R$ 1,44 bilhões em 2016, R$ 962,34 milhões em 2017 e, até o momento (julho/2018), R$ 451,09 milhões em 2018.

198. Quanto aos valores de outorga, o art. 15 da Lei 8.987/1995 estabelece como um dos critérios para o julgamento de licitações para concessões de serviços públicos a maior oferta desses valores para pagamento ao poder concedente. Já a autorização para cobrança destes valores decorre tanto do contrato de concessão, definido, na lição de Hely Lopes Meirelles, como um ‘ajuste de Direito Administrativo, bilateral, oneroso, comutativo e realizado *'intuitu personae'*, quanto de dispositivos específicos presentes, no caso das Agências Reguladoras, em suas leis de criação, a exemplo do art. 48 da Lei 9.472/1997, no caso da Anatel (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 358).

199. Em decorrência do previsto no art. 2º, §1º, da Lei 6.830/1980, que estabelece que qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º [União, Estados, Municípios e Distrito Federal], será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública, c/c o art. 39, *caput* e parágrafo primeiro, da Lei 4.320/1964, que estabelece que os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, conclui-se que o inadimplemento, pela concessionária, do pagamento do valor de outorga autoriza sua inscrição em Dívida Ativa pelo poder concedente.

200. Diversas foram as concessões empreendidas pelo Governo Federal, nos últimos anos, nas áreas de infraestrutura, tais como rodovias, ferrovias, aeroportos, terminais portuários, linhas de transmissão de energia elétrica, entre outros.

201. Em alguns casos, foi definido que o pagamento ocorreria concomitantemente à celebração do contrato de concessão, a exemplo do ocorrido no Leilão - Aneel 12/2015, referente à licitação para a outorga de 29 usinas hidroelétricas em operação – no qual foi estabelecido, mediante a Resolução-CNPE 2/2015, que o valor total da bonificação pela outorga das 29 usinas, da ordem de R$ 17 bilhões, se daria em duas parcelas, com 65% do montante à vista, no ato da assinatura do contrato de concessão, e 35% do montante em até cento e oitenta dias, contados da data de assinatura do contrato.

202. Em outros, o pagamento do valor de outorga foi diluído ao longo do prazo da concessão, a exemplo do ocorrido no Leilão-Anac 2/2011, para a concessão dos aeroportos internacionais de Guarulhos, Viracopos e Brasília – R$ 16,213 bilhões ao longo de 20 anos para o Aeroporto Internacional de Guarulhos, R$ 4,50 bilhões ao longo de 25 anos para o Aeroporto Internacional de Brasília e R$ 3,821 bilhões ao longo de 30 anos para o

Aeroporto Internacional de Viracopos.

203. Ainda neste aspecto, impende trazer à baila notícia da imprensa, datada de 27/2/2018, que informa as dificuldades econômicas que estaria enfrentando a concessionária do Aeroporto de Viracopos, a ponto de constar inadimplente quanto ao pagamento das parcelas do valor de outorga referentes aos anos de 2016 e 2017. Em decorrência, segundo a notícia, a Agência Nacional de Aviação Civil já teria instaurado processo que pode levar à cassação da concessão, sendo esta a primeira vez em que a agência adota tal procedimento para um aeroporto operado pela iniciativa privada (https://g1.globo.com/economia/noticia/anac-abre-processo-que-pode-cassar-concessao-do-aeroporto-de-viracopos.ghtml).

204. Por seu turno, em relação aos acordos de leniência decorrentes da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), tanto os valores a serem recolhidos aos cofres públicos constituem créditos públicos não tributários quanto o inadimplemento do recolhimento enseja a respectiva inscrição em dívida ativa, nos termos expressos do art. 13, parágrafo único, da referida lei.

205. Os valores já negociados, considerados os acordos firmados no âmbito da Operação Lava-Jato pelo MPF e pela CGU/AGU, giram em torno de R$ 9 bilhões (excluído o acordo firmado com a empresa J&F Investimentos S.A., de R$ 10,3 bilhões). Além da materialidade dos acordos, também chamam atenção os prazos de parcelamento para pagamento das multas, que em muitos casos ultrapassam vinte anos, aliados às dúvidas a respeito da situação econômico-financeira das empresas.

206. Por oportuno, cabe mencionar a situação específica do grupo UTC, que firmou acordo de leniência no valor de R$ 574 milhões em 10/7/2017, a serem pagos em 22 parcelas anuais, e, na semana seguinte, em 17/7/2017, impetrou pedido de recuperação judicial (petição inicial e outros documentos do processo disponíveis em: http://www.utc.com.br/insti_full.php?id=235, acesso em 8/8/2018).

207. Em que pese, nesse caso, o grupo ter afirmado que a recuperação judicial não tinha por objetivo reescalonar ou mesmo alterar o cumprimento do acordo de leniência (conforme notícia disponível em: https://www.valor.com.br/empresas/5041764/apos-fechar-leniencia-grupo-utc-pede-recuperacao-judicial, acesso em 8/8/2018), o ocorrido deixa clara a extrema cautela com que deve ser tratado o precedente aberto no caso da recuperação judicial da Oi, uma vez que o recebimento de tais créditos poderia ser sensivelmente obstaculizado ante a sua inserção entre os créditos de uma recuperação judicial.

208. Sendo assim, evidencia-se o risco de que a inserção dos créditos públicos não tributários da Anatel, decorrentes das multas por ela aplicadas ao Grupo Oi, no bojo da recuperação judicial daquele grupo econômico, e ainda na condição de créditos quirografários, estabeleça precedente para concessão de igual tratamento aos valores decorrentes das multas aplicadas a empresas por esta Corte de Contas, das concessões de obras e serviços públicos empreendidas pelos governos da União, estados e municípios e dos acordos de leniência firmados pelo MPF e CGU com empresas infratoras, com potencial de ampliar significativamente a percepção de impunidade e reduzir drasticamente a eficácia do controle.

209. Pelo exposto, **será proposto encaminhar ao Escritório de Advocacia Wald, na condição de administrador judicial; ao Exmo. Juiz de Direito Fernando Cesar Ferreira Viana, responsável pelo Processo de Recuperação Judicial 020376511.2016.8.19.0001, em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro; à Desembargadora Monica Maria Costa di Piero, da Oitava Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; à Agência Nacional de Telecomunicações; ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; à Casa Civil da Presidência da República; à Advocacia-Geral da União; à Terceira Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; ao Senado Federal – particularmente à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); à Câmara dos Deputados – em especial à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC); e, por fim, ao Congresso Nacional – particularmente à Comissão Mista de Consolidação da Legislação Federal (CMCF), o entendimento desta Corte no sentido de que a inclusão de créditos públicos não tributários passíveis de inscrição em Dívida Ativa no âmbito de Recuperações Judiciais traz risco sistêmico e bilionário de dano ao erário a todas as esferas de governo, na medida em que expõem os valores decorrentes da aplicação de multas (inclusive do TCU), de acordos de leniência e de outorgas de concessão e privatizações ao acordo de vontades de credores privados que tendem naturalmente a maximizar seus próprios interesses em detrimento do interesse público primário, em afronta aos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, bem como aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.**

210. Cabe mencionar que em casos similares de flagrante risco de dano ao erário, decorrente de interpretações legais não pautadas pelo interesse público, esta Corte tem reiteradamente firmado entendimentos em defesa do patrimônio público e dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

211. Nesse sentido, por exemplo, seguem os Acórdãos 348/2016 e 1.824/2017, ambos de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues e apreciados pelo Plenário do TCU, que tratam, respectivamente, da extensão às licitações promovidas por estados e municípios, com recursos provenientes das transferências voluntárias da União, dos efeitos da sanção de inidoneidade imputada pelo Tribunal, e da impossibilidade de aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em finalidade diversa da educação.

3.8 Suficiência das medidas adotadas pela Anatel e PFE-Anatel a fim de resguardar o interesse público

212. Na seara administrativa, restou claro, a partir das informações prestadas, bem como do teor do Parecer de Força Executória nº 00003/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, que a Anatel prossegue tanto com o andamento de todos os Pados instaurados em face do Grupo Oi, de forma a serem constituídos definitivamente os respectivos créditos, decorrentes das multas aplicadas, quanto com a adoção das medidas administrativas necessárias à cobrança após a mencionada constituição, tais como a inscrição em Dívida Ativa e o ajuizamento de execução fiscal.

213. Ademais, considera-se legalmente adequada a postura assumida pela agência ao recusar a transação dos seus créditos públicos não tributários inseridos no bojo da recuperação judicial das empresas do Grupo Oi, seguindo orientação consubstanciada no Parecer de Força Executória nº 00053/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU, de 29/9/2017 (peça 19), e levada a efeito mediante a Portaria-Anatel 1.762, de 19/12/2017 (peça 6).

214. Por fim, reputam-se tempestivas as diversas medidas adotadas pela PFE-Anatel, consubstanciadas na impugnação e nos agravos interpostos, a fim de resguardar o interesse público afeto aos créditos públicos não tributários da agência inseridos no bojo da recuperação judicial do Grupo Oi.

4. Conclusão

215. Realizou-se, nos dias 19 e 20/12/2017, a Assembleia Geral de Credores (AGC) no âmbito da recuperação judicial do Grupo Oi, restando marcada tanto pelo voto contrário da Anatel ao plano de recuperação proposto – levado a efeito mediante a Portaria-Anatel 1.762, de 19/12/2017, em razão de diversos óbices jurídicos apontados e mencionados a seguir – quanto pela deliberação ali adotada afeta às condições de pagamento a serem aplicadas aos créditos da Anatel, absolutamente desfavoráveis ao erário comparativamente àquelas previstas na legislação de regência, na medida em que imputaram, relativamente aos créditos:

a) líquidos, descontos nos juros e multa de mora não previstos, bem como prazo mais elástico e não previsto para o parcelamento da dívida, parcelamento não linear da dívida não previsto e mais vantajoso ao Grupo Oi e, ainda, o uso de depósitos judiciais para o pagamento das primeiras parcelas, estabelecendo uma espécie de carência para o início do parcelamento propriamente dito; e

b) ilíquidos, carência de vinte anos não prevista, assim como amortização em cinco anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, também dissonante com a legislação de regência.

216. Embora a Procuradoria-Geral Especializada junto à Anatel (PFE-Anatel) esteja adotando todas as providências judiciais cabíveis a fim de reverter tal situação, apresentando as impugnações e os recursos pertinentes, nos devidos prazos, não tem obtido sucesso junto ao juízo de recuperação judicial nem junto ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, tendo sido levada a discussão aos tribunais superiores.

217. Ao longo desta instrução, demonstrou-se que o entendimento da PFE-Anatel coaduna-se perfeitamente com o ordenamento jurídico e deveria prevalecer, pois os créditos em questão, que à época da concessão, alcançavam o valor da ordem de R$ 11 bilhões, são créditos públicos não tributários devidos à Fazenda Pública e, por isso, impassíveis de inclusão no bojo da recuperação judicial do Grupo Oi.

218. Ademais, tanto as execuções fiscais em curso das multas administrativas não são passiveis de suspensão pelo deferimento da recuperação judicial, quanto a concessão da recuperação judicial não impediria a posterior inscrição em Dívida Ativa e consequente execução fiscal das multas administrativas que, até aquele momento, já haviam sido imputadas pela autoridade competente na seara administrativa, ainda que passíveis de recurso.

219. Quanto ao caráter negocial do processo de recuperação judicial e da própria AGC, tanto por um lado este não se coaduna com a natureza dos créditos de pessoas jurídicas de direito público, vez que se submetem à disciplina e procedimentos próprios, previstos na legislação ordinária, quanto por outro resta a impossibilidade de participação ativa de representantes dos órgãos/entidades públicas titulares de créditos públicos em

procedimento de AGC, uma vez não ser possível transacionarem créditos públicos, ante os princípios da indisponibilidade do interesse público, legalidade, moralidade e impessoalidade, assim como não possuírem interesse jurídico e/ou legitimidade para votarem a respeito do desfecho dos créditos privados.

220. Permitir que, por decisão da AGC ou pelas regras de arrastamento da assembleia de credores (*cram down*) – arts. 45 e 58, § 1º, da Lei 11.101/2005 –, particulares decidam o tratamento a ser dado ao crédito público afronta a Constituição Federal, o princípio da legalidade e representa risco grave ao erário.

221. Quanto às condições de pagamento impostas pela AGC aos créditos públicos não tributários decorrentes das multas administrativas aplicadas pelo Anatel ao Grupo Oi, a legislação existente oferece possibilidades de parcelamento para esta dívida (Leis 10.522/2002 e 13.494/2017). Sobre este ponto, deve-se ressaltar que o estabelecimento de condições especiais ou diferenciadas para a amortização de créditos já inscritos em Dívida Ativa deve ocorrer sempre por meio da edição de lei ou ato normativo específico para tanto. Não há como um administrador público negociar créditos públicos ao arrepio da lei.

222. No presente processo, constatou-se que as condições de pagamento previstas na Cláusula 4.3.2.4 do Plano de Recuperação Judicial (datado de 5/9/2016), aplicáveis em caso de insucesso na transação entre representantes da Anatel e do Grupo Oi, nos termos do subitem 4.3.2.8.2 da Cláusula 4.3.2.8, e que por sua vez terminaram sendo levadas à AGC, realizada nos dias 19 e 20/12/2017, não apenas contrariaram inquestionavelmente a legislação de regência, como também acarretariam (não foram essas as condições aprovadas na AGC) resultado mais gravoso ao erário.

223. Em continuidade, as condições de pagamento impostas pela AGC, realizada nos dias 19 e 20/12/2017, aos créditos públicos não tributários da Anatel terminaram por ser mais favoráveis ao Grupo Oi do que quaisquer das condições previstas na legislação de regência, na medida em que estabeleceram, concomitantemente (i) desconto de 50% nos juros e de 25% na multa de mora, acarretando uma redução na dívida da ordem de R$ 1,65 bilhão; (ii) prazo mais elástico para o parcelamento da dívida, em 240 meses; (iii) parcelamento não linear mais vantajoso da dívida, sendo inaugurado em percentuais inferiores aos previstos no PRD e alcançando aproximadamente o percentual inaugural previsto no citado normativo apenas a partir 181ª parcela; e (iv) o uso de depósitos judiciais para o pagamento das primeiras parcelas, estabelecendo uma espécie de carência para o início do parcelamento propriamente dito.

224. Neste aspecto, por fim, constatou-se que as regras de parcelamento dos créditos públicos da Anatel que terminaram por ser aprovadas na AGC não apenas são mais favoráveis ao Grupo Oi do que aquelas originalmente levadas à Assembleia ou ainda previstas na legislação de regência, como também são desfavoráveis comparativamente às regras aprovadas para parcela dos demais credores privados enquadrados na mesma categoria de quirografários.

225. Como riscos adicionais, vislumbra-se a possibilidade: i) de que esse entendimento se propague e os créditos públicos referentes a multas administrativas devidas a todas as Fazendas Públicas, nas esferas municipal, estadual, distrital ou federal, sejam incluídos em todos os processos de recuperação judicial nos quais as recuperandas possuam referidos débitos; ii) de que sejam dados descontos ilegais em créditos públicos, acarretando dano ao erário; iii) risco de judicialização da discussão nos tribunais superiores e atraso do processo de recuperação judicial, fragilizando ainda mais a situação econômica da empresa; e iv) impossibilidade legal negocial do administrador público defensor dos créditos públicos, diminuindo as chances de acordo na classe quirografária.

226. Ainda foi apontado, como risco do precedente em tela, a possibilidade de que as multas aplicadas por esta Corte de Contas a empresas que tenham concedida sua recuperação judicial também venham a ser incluídas e deliberadas em AGC, na condição de créditos quirografários, na medida em que se constituem, de igual modo aos créditos da Anatel, créditos públicos não tributários passíveis de inscrição em Dívida Ativa, o que indubitavelmente ampliaria a percepção de impunidade e reduziria drasticamente a eficácia do controle.

227. Outro risco apontado decorre da possibilidade de inserção dos valores de outorga a serem pagos pelas concessionárias de obras e serviços públicos ao poder concedente, ao longo da concessão, no bojo da recuperação judicial eventualmente instaurado em face das empresas concessionárias, com potencial de agravar ainda mais a crise fiscal do país, na medida em que são previstos, considerando-se todas as concessões em curso, o recebimento de recursos da ordem de bilhões de reais anualmente. Por fim, outro risco apontado decorre da possibilidade de concessão de igual tratamento aos valores oriundos dos acordos de leniência firmados pelo MPF e CGU com empresas infratoras.

228. É fato que não cabe ao Tribunal examinar atos judiciais, mas sim apreciar atos de suas unidades jurisdicionadas. Nesse sentido, não se encontrou, no âmbito deste acompanhamento, nenhuma irregularidade na

conduta daqueles que respondem pela Anatel no curso da recuperação judicial.

229. Entretanto, tendo em vista o perpetrado dano ao erário e tendo em vista a relevância da questão e suas consequências no caso concreto e em casos futuros, e em observância às competências constitucionais do Judiciário e desta Corte de Contas, propõe-se que seja dado conhecimento dos entendimentos alcançados nesta Corte a diversos órgãos/entidades/instituições.

5. Proposta de Encaminhamento

230. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete da Exma. Ministra Relatora, propondo:

I. dar ciência ao Escritório de Advocacia Wald, na condição de administrador judicial; ao Exmo. Juiz de Direito Fernando Cesar Ferreira Viana, responsável pelo Processo de Recuperação Judicial 020376511.2016.8.19.0001, em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro; à Desembargadora Monica Maria Costa di Piero, da Oitava Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; à Agência Nacional de Telecomunicações; ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; à Casa Civil da Presidência da República; à Advocacia-Geral da União; à Terceira Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; ao Senado Federal - particularmente à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); à Câmara dos Deputados - em especial à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC); e, por fim, ao Congresso Nacional - particularmente à Comissão Mista de Consolidação da Legislação Federal (CMCF), dos seguintes entendimentos alcançados nesta Corte a respeito do plano de recuperação judicial das empresas do Grupo OI, aprovado mediante Assembleia-Geral de Credores, realizada nos dias 19 e 20/12/2017:

a) as multas administrativas aplicadas tanto pela Agência Nacional de Telecomunicações quanto pelos demais órgãos/entidades públicos que detêm poder de polícia compõem o rol dos créditos públicos não tributários devidos à Fazenda Pública, passíveis de inscrição em Dívida Ativa;

b) a inclusão dos créditos públicos não tributários já inscritos em Dívida Ativa, a exemplo das multas administrativas aplicadas tanto pela Agência Nacional de Telecomunicações quanto pelos demais órgãos/entidades públicos que detêm poder de polícia, no bojo do processo de recuperação judicial de empresas, afronta o art. 4º, § 4º, da Lei Federal 6.830/1980 (LEF), c/c o art. 191-A da Lei Federal 5.172/1966, bem como o princípio da supremacia do interesse público;

c) a inclusão dos créditos públicos não tributários não inscritos em Dívida Ativa – a exemplo das multas administrativas aplicadas mediante decisão da autoridade competente, em razão do poder de polícia, no bojo do processo de recuperação judicial de empresas, contraria o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, c/c o art. 2º, *caput* e §2º, e art. 4°, §1º, da Lei 6.830/1980, bem como o princípio da supremacia do interesse público;

d) o deferimento da Recuperação Judicial não suspende o processamento autônomo nem obstaculiza a proposição das execuções fiscais decorrentes dos tributos já exigíveis e/ou dos créditos públicos não tributários já inscritos em Dívida Ativa, passíveis de interrupção apenas em caso de comprovação de quitação dos referidos débitos ou por incidência de algumas das circunstâncias listadas no art. 151 do CTN que ensejariam a suspensão da exigibilidade (moratória, depósito judicial, concessão de liminar ou tutela antecipada em ações judiciais, parcelamento), nos termos dos arts. 2º, 4º, § 4º, 5º e 29 da Lei Federal 6.830/1980, c/c o art. 6º, §7º, da Lei Federal 11.101/2005 e art. 191-A da Lei 5.172/1966 (CTN), bem como do princípio da supremacia do interesse público;

e) o deferimento da Recuperação Judicial não impede a posterior inscrição em Dívida Ativa e consequente execução fiscal das multas administrativas que, até aquele momento, já haviam sido imputadas pela autoridade competente na seara administrativa, ainda que passíveis de recurso, com fulcro no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, c/c o art. 2º, *caput* e §2º, e art. 4°, §1º, da Lei 6.830/1980, bem como do princípio da supremacia do interesse público;

f) os créditos públicos não tributários, decorrentes das multas administrativas aplicadas pelos órgãos/entidades da administração pública às empresas privadas em razão do poder de polícia, não são passíveis de submissão à vontade de credores privados em procedimento de Assembleia-Geral de Credores, sob pena de restar usurpada competência do Poder Legislativo que instituiu parcelamento de créditos públicos específico para empresas em recuperação judicial (art. 10-A da Lei 10.522/2002, incluído pela Lei 13.043, de 13/11/2014), em afronta ao princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal;

g) impossibilidade de participação ativa de representantes dos órgãos/entidades públicas titulares de

créditos públicos em procedimento de Assembleia-Geral de Credores, tanto por não terem interesse jurídico e/ou legitimidade para votarem a respeito do desfecho dos créditos privados, quanto por não ser possível transacionarem créditos públicos, ante os princípios da indisponibilidade do interesse público, legalidade, moralidade e impessoalidade;

h) as condições de pagamento dos créditos públicos não tributários da Anatel, aprovadas na Assembleia-Geral de Credores, realizada nos dias 19 e 20/12/2017, tanto são mais desfavoráveis ao erário comparativamente a quaisquer das hipóteses de parcelamento previstas na legislação de regência (arts. 10-A ou 37-B da Lei 10.522/2002, ou ainda o art. 2º da Lei 13.494/2017), em inequívoca afronta ao princípio constitucional da legalidade, quanto são mais desfavoráveis ao erário comparativamente à parcela dos demais credores privados enquadrados na mesma categoria de quirografários; e

i) a inclusão de créditos públicos não tributários passíveis de inscrição em Dívida Ativa no âmbito de Recuperações Judiciais traz risco sistêmico e bilionário de dano ao erário a todas as esferas de governo, na medida em que expõem os valores decorrentes da aplicação de multas (inclusive do TCU) e débitos, de acordos de leniência e de outorgas de concessões e privatizações ao acordo de vontades de credores privados que tendem naturalmente a maximizar seus próprios interesses em detrimento do interesse público primário, em afronta aos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, bem como aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

II. Posterior retorno dos autos a esta Unidade Técnica para que proceda a continuidade do acompanhamento das ações adotadas tanto pela Procuradoria-Federal Especializada junto à Anatel quanto pela Advocacia-Geral da União afetas aos créditos públicos não tributários da Anatel inseridos no bojo da recuperação judicial do Grupo Oi."[7]

2. Em atendimento ao despacho à peça 55, o Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU se manifestou nos seguintes termos (peça 56):

"Cuidam os autos de acompanhamento autuado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, Comunicações e Mineração (SeinfraCOM) com relação aos créditos não tributários da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, que foram incluídos no processo de recuperação judicial 0203711-65.2016.8.19.0001, em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro/RJ, no qual constam as seguintes empresas do Grupo Oi: Oi S.A., Telemar Norte Leste S.A., Oi Móvel S.A., Copart4 Participações S.A., Copart5 Participações S.A., Portugal Telecom International Finance B.V. e Oi Brasil Holdings Coöperatief U.A.

2. O plano de recuperação judicial (PRJ) foi apresentado pelo Grupo Oi em 20/6/2016, tendo seu processamento sido deferido em 29/6/2016, nos termos da Lei 11.101/2005 (lei de recuperação e falências). Nos dias 19 e 20/12/2017, foi realizada a assembleia geral de credores (AGC), no qual foi apresentado voto contrário da Anatel, no sentido de não se submeter ao PRJ que veio a ser aprovado pela AGC (peça 6) e que foi, posteriormente, homologado judicialmente em 8/1/2018 (peça 42).

3. No PRJ, foram incluídos, à revelia da Anatel, créditos oriundos de multas administrativas – ou seja, de natureza não tributária – aplicadas pela autarquia contra empresas do Grupo Oi, no valor aproximado de **R$ 12,9 bilhões**, calculado com encargos legais até 23/4/2018 (vide tabela 2 apresentada no parágrafo 69 da instrução à peça 52, p. 15). Em resumo, as principais alegações da agência reguladora que sustentaram seu voto em contrário na AGC foram a impossibilidade da submissão de seus créditos de natureza pública ao concurso de credores privados, no âmbito da AGC e do PRJ, e a autorização de parcelamento dos débitos do Grupo Oi, devidos à autarquia, em condições não previstas em lei e deliberadas por credores privados na AGC.

4. Deve-se esclarecer que parte dos créditos não tributários que foram incluídos na recuperação judicial faziam parte de termos de ajustamento de conduta (TACs) que já haviam sido aprovados ou estavam sendo negociados pela agência reguladora com o Grupo Oi anteriormente ao pedido de recuperação judicial. A seguir, retrata-se, de modo resumido, o modo como foram ou estão sendo tratados pelo TCU dois TACs da Anatel relacionados a empresas do Grupo Oi e que englobaram, parcialmente, créditos que se encontram no processo de recuperação judicial:

Processo	**TC 033.413/2015-0**	**TC 028.810/2017-1**
Relator(a)	Ministro Bruno Dantas	Ministra Ana Arraes
Estado do	Aberto	Encerrado

[7] Com exceção da transcrição contida nos itens 60 e 115, os destaques no texto são da instrução.

Processo	TC 033.413/2015-0	TC 028.810/2017-1
processo		
Origem das multas administrativas	Procedimentos para apuração de descumprimento de obrigações (Pado) nos temas qualidade, universalização e ampliação de acesso	Pados nos temas direitos e garantias dos usuários, fiscalização e interrupções sistêmicas
Materialidade das multas administrativas incluídas no TAC	Aproximadamente, R$ 1,18 bilhão	Aproximadamente, R$ 5,05 bilhões
Deliberação	**Acórdão 2.572/2016-TCU-Plenário** – adoção, entre outras, das seguintes medidas: ratificação de medida cautelar anteriormente adotada no TC 033.413/2015-0, para que a Anatel se abstivesse de assinar o TAC aprovado na Reunião 800, de 19/5/2016, de seu Conselho Diretor; sobrestamento do referido processo, até que fossem resolvidas: (...) no âmbito do processo que trata de pedido de Recuperação Judicial formulado pelo Grupo Oi – processo n. 0203711-65.2016.8.19.0001, que corre na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro –, as questões atinentes às multas administrativas devidas à Anatel e incluídas no termo de ajustamento de conduta objeto desta representação; (excerto do item 9.2 do Acórdão 2.572/2016-TCU-Plenário)	**Acórdão 272/2018-TCU-Plenário** – arquivamento do processo, por perda de objeto

5. Do Acórdão 2.572/2016-TCU-Plenário, cabe mencionar, além do excerto que constou do quadro supra, a seguinte determinação:

9.4. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom) que acompanhe os efeitos do plano de recuperação judicial que for aprovado no curso do processo mencionado no item 9.3 *supra* sobre as negociações do TAC no âmbito da Anatel, por meio da adoção das medidas saneadoras necessárias, dando seguimento ao presente processo tão logo seja verificada a condição imposta ao sobrestamento;

6. Com relação ao Acórdão 272/2018-TCU-Plenário, constou de seus considerandos o fundamento para o arquivamento do TC 028.810/2017-1:

Considerando que o Conselho Diretor da Anatel, em sua 836ª Reunião, em caráter extraordinário, deliberou, por unanimidade, pela **não celebração do TAC com o Grupo Oi** relativamente aos temas direitos e garantias dos usuários, fiscalização e interrupções sistêmicas, bem como decidiu **revogar de ofício** a decisão que havia aprovado, em maio de 2016, o TAC referente aos temas de qualidade, universalização e ampliação do acesso;

considerando que, diante da **rejeição de todos os TACs da empresa Oi em andamento na Anatel** e da impossibilidade normativa de se celebrarem novos TACs com o mesmo objeto de propostas de acordos já

rejeitadas pelo Conselho Diretor da agência, verifica-se a perda do objeto do presente processo, que tinha como objetivo acompanhar e analisar um dos referidos TACs firmados com a operadora.

7. Além dos processos relacionados aos TACs que, ao final, não restaram formalizados entre a Anatel e empresas do Grupo Oi – consideradas aquelas detentoras de contratos de concessão com o Poder Público –, foi autuada na Corte de Contas o TC 033.612/2016-1, sob relatoria do Ministro Bruno Dantas, cujo objeto é o acompanhamento do processo de **mediação** entre o Grupo Oi e a agência reguladora, no âmbito do processo de recuperação judicial 0203711-65.2016.8.19.0001. Em caráter preliminar, foi proferido no referido processo o Acórdão 1.790/2017-TCU-Plenário, por meio do qual foi determinado à SeinfraCOM, entre outras medidas, que:

9.1.2. informe ao juízo de recuperação e aos mediadores, nos próximos ofícios que vierem a ser expedidos com a finalidade de indicar servidores para acompanhar as próximas audiências, que qualquer deliberação do Tribunal depende de manifestação do relator ou de seus órgãos colegiados, independentemente da presença de auditores nos atos em curso no âmbito do processo de recuperação judicial 020376511.2016.8.19.0001;

8. A notícia mais recente que se tem do processo de mediação – cuja norma legal que regulamenta o procedimento faz expressa menção ao TCU, nos termos do § 4º do art. 36 da Lei 13.140/2015 – é a de que não houve avanço das negociações (vide informação nos parágrafos 43 a 45 da instrução da SeinfraCOM – peça 52, p. 10). Desse modo, 'concluiu-se encontrar-se encerrada a mediação entre as partes, razão pela qual foi proposto por esta unidade técnica o arquivamento do TC 033.612/2016-1, pendente de deliberação pelo gabinete do Ministro Relator daquele processo.' (excerto do parágrafo 49 da instrução à peça 52, p. 10).

9. Nota-se, portanto, que a iniciativa da atuação da SeinfraCOM nestes autos foi motivada não apenas pela 'materialidade dos recursos públicos envolvidos [na recuperação judicial], bem como dos riscos sistêmicos decorrentes do precedente criado pela justiça do Estado do Rio de Janeiro sobre o erário, em todas as esferas de governo' (motivação expressa no parágrafo 2 da instrução à peça 52, p. 1), mas, também, pela preocupação que o Tribunal vem tendo desde antes de o Grupo Oi entrar com o pedido de recuperação judicial, especialmente sobre os créditos da Anatel, de natureza não tributária, constituídos, ou não, à época do citado pedido, de responsabilidade do referido grupo empresarial.

I

10. Feito esse breve introito, verifica-se que a SeinfraCOM entendeu por bem propor à Corte de Contas, neste acompanhamento, conforme consignado no parágrafo 230 da instrução à peça 52 (pareceres concordantes do escalão dirigente da unidade técnica às peças 53 e 54), a fixação de entendimentos sobre nove aspectos relacionados, entre outros, à inclusão dos créditos não tributários da Anatel no âmbito da recuperação judicial do Grupo Oi, tendo em vista a situação em que se encontravam esses créditos na data do pedido de recuperação; às condições de parcelamento desses créditos, na forma que constou do PRJ e que foi aprovada pela AGC; à possibilidade de os créditos da autarquia serem submetidos à vontade de credores privados, em concurso de credores; e, como derradeiro entendimento, o de que:

i) a inclusão de créditos públicos não tributários passíveis de inscrição em Dívida Ativa no âmbito de Recuperações Judiciais traz **risco sistêmico e bilionário de dano ao erário a todas as esferas de governo**, na medida em que expõem os valores decorrentes da aplicação de multas (inclusive do TCU) e débitos, de acordos de leniência e de outorgas de concessões e privatizações ao acordo de vontades de credores privados que tendem naturalmente a maximizar seus próprios interesses em detrimento do interesse público primário, em afronta aos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, bem como aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. (subitem I do parágrafo 230 da instrução à peça 52, p. 53)

11. Por meio do despacho à peça 55, a relatora deste acompanhamento, Ministra Ana Arraes, além de demonstrar preocupação com o 'potencial risco de dano ao erário associado' (parágrafo 17 do despacho, p. 2), submeteu o presente processo para o pronunciamento do Ministério Público de Contas da União, nos termos do inciso I do art. 81 da Lei 8.443/1992, tendo em vista, nas palavras de Sua Excelência, as 'relevantes questões de fato e de direito inseridas nos autos' (parágrafo 17 do despacho, p. 2).

12. Ao contrário da proposta da SeinfraCOM, o *Parquet* de Contas entende, com as devidas vênias, que não é o caso de se firmar diversos entendimentos a serem comunicados a atores externos ao Tribunal, pelos motivos que passa a expor.

13. Em suma, há duas grandes questões a serem avaliadas nestes autos e que podem, conforme alertado pela unidade técnica, causar impacto em outros eventuais processos de recuperação judicial que vierem a ser

requeridos por empresas que possuem débitos de natureza não tributária com a União ou com entidades estatais, como as autárquicas e as fundacionais:

a) **se créditos não tributários podem, ou não, ser incluídos em processos de recuperação judicial, independentemente de estarem constituídos, ou não; inscritos em dívida ativa, ou não; ou mesmo em fase de execução fiscal, à época do pedido de recuperação formulado perante o Poder Judiciário pela empresa que pretende se recuperar na forma estabelecida pela Lei 11.101/2005;**

b) **se podem ser estabelecidas condições de pagamento e parcelamento, no âmbito de um plano de recuperação judicial, mais favoráveis ao devedor, em detrimento da Fazenda Pública, quando comparadas àquelas estabelecidas na legislação específica que norteia o parcelamento de débitos não tributários.**

14. Cabe ressaltar que deve haver cautela caso o Tribunal busque, nestes autos, por hipótese, respostas a essas questões, considerando que há intenso debate no âmbito do Poder Judiciário sobre as competências do juízo da recuperação judicial e da execução fiscal quanto à tomada de decisão sobre atos constritivos e expropriatórios que visem à satisfação de créditos tributários e não tributários – neste último caso, o foco destes autos. O exame dessa controvérsia traz reflexos a temas abordados na instrução da unidade técnica, em especial quanto ao fato de poderem, ou não, ser incluídas no PRJ regido pela Lei 11.101/2005 créditos do Poder Público de natureza não tributária.

15. Nos termos noticiados pela SeinfraCOM em sua instrução à peça 52, desde o momento em que a Anatel e a Advocacia-Geral da União (AGU) tomaram ciência de que o Grupo Oi havia incluído, na classe de credores quirografários do PRJ, os débitos que a empresa possuía em 20/6/2016 com a autarquia, houve a tempestiva atuação judicial, via recursos e outros remédios processuais apresentados perante as justiças federal e estadual, no sentido de requerer que os créditos oriundos de multas administrativas da autarquia não fossem submetidos à recuperação judicial.

16. Nesse sentido, conforme será discutido a seguir, o Ministério Público observa, desde logo, que, tendo como parâmetro os limites da atuação constitucional e legal conferida ao TCU, **não há qualquer repreensão a ser feita à diligente atuação da Anatel, da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE/Anatel) e da AGU** no resguardo dos interesses da autarquia e na proteção dos créditos de natureza não tributária que acabaram sendo incorporados no PRJ do Grupo Oi, seja no âmbito do processo de recuperação judicial, seja ao apresentar recursos (em sentido estrito) ou propor incidentes processuais perante tribunais diversos.

17. Cabe consignar mais um registro relevante nesta manifestação, no sentido de que **não cabe ao TCU promover o controle externo de atos jurisdicionais**, por ausência de previsão constitucional e legal. Faz-se essa ressalva, em especial, considerando que há uma série de pronunciamentos judiciais que vêm sendo externados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), os quais estão delimitando, mesmo sem a existência de um desfecho definitivo até o momento, a forma como os créditos da União e de entidades estatais, como as autarquias, devem ser tratados em sede de recuperação judicial, considerando, entre outros fatores, a concomitância com execuções fiscais que envolvem a empresa recuperanda.

18. No sentido do segmento destacado no parágrafo precedente, assim se manifestou o Ministro Bruno Dantas no voto condutor do Acórdão 1.790/2017-TCU-Plenário:

34. Quanto ao posicionamento da Secretaria de que somente serão acompanhados os atos proferidos por agentes da Anatel e da Procuradoria Federal que atua naquela agência, considero-o correto, uma vez que **atos jurisdicionais escapam do controle exercido por esta Corte**, mas não vejo razão para que esse entendimento conste de acórdão, ao menos nesta oportunidade, quando não há controvérsia quanto a isso.

19. Quanto ao questionamento da Ministra Ana Arraes (parágrafo 14 do despacho à peça 55, p. 2) sobre a possibilidade jurídica de inclusão dos créditos não tributários na recuperação judicial e se a natureza desses créditos permitiria sua negociação, por parte da entidade pública credora, com os demais credores privados – quirografários, no caso sob exame –, há que se observar, preliminarmente, que a origem dos créditos da Anatel é pública, por ser decorrente do exercício de seu poder de polícia perante a concessionária, em face do descumprimento de leis, dos deveres do contrato de concessão, de atos administrativos de efeitos concretos e/ou de normas expedidas pela agência reguladora (resoluções, por exemplo).

20. São os seguintes os principais dispositivos presentes no ordenamento jurídico que autorizam essa atuação sancionatória da Anatel (poder-dever) e viabilizam seus desdobramentos, a exemplo da inscrição em dívida ativa e da subsequente eventual execução fiscal: art. 78 da Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional –

CTN); arts. 82 e 173 da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT); arts. 1º e 1º-A da Lei 9.873/1999 (dispões sobre prazos prescricionais para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta); art. 2º da Lei 6.830/1980 (dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública) e § 2º do art. 39 da Lei 4.320/1964 (definição sobre quais créditos compõem a dívida ativa não tributária).

21. Verifica-se, portanto, que a inclusão dos créditos não tributários da Anatel na mesma classe de outros credores privados, classificados como quirografários no PRJ, acabou por submeter créditos que, desde sua origem, estavam submetidos ao regime de direito público, ao concurso de credores próprio da recuperação judicial, sob regime privado.

22. A inclusão dos créditos da Anatel no PRJ do Grupo Oi, apesar da ausência de previsão dos créditos fazendários dentre aqueles sujeitos à recuperação judicial, nos termos da Lei 11.101/2005[8], acabou por submeter o interesse da Fazenda Pública ao deliberado no acordo de credores, majoritariamente privados, em sede de AGC.

23. A discussão referente à inserção de créditos não tributários, de natureza pública, em concurso de credores privados, no âmbito de recuperações judiciais, vem sendo enfrentada pela Anatel, por meio da PFE/Anatel e da AGU, em face de decisões proferidas pelo juízo da recuperação judicial e pelo TJRJ, nas quais foi considerada possível a submissão dos créditos não tributários da autarquia ao PRJ. Em sentido oposto ao entendimento que vem sendo manifestado pela 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro e pelo TJRJ, entendimentos favoráveis aos interesses da agência reguladora vêm sendo proferidos, via decisões e acórdãos, pelo TRF2, conforme será detalhado adiante.

24. Não obstante ter a SeinfraCOM apresentado parte desse cenário de embates judiciais em sua derradeira instrução nos autos, considerando a dinâmica do andamento processual nos juízos/tribunais indicados no parágrafo precedente, bem como no STJ, passa-se a apresentar o atual *status* dos processos judiciais de maior relevância para subsidiar a análise e as conclusões deste parecer.

25. Há que se relembrar que, no âmbito da recuperação judicial do Grupo Oi, o plano foi aprovado com base nas regras estabelecidas na Lei 11.101/2005, tendo os créditos da Anatel sido incluídos, por falta de previsão legal expressa sobre classe que pudesse, por hipótese, abarcar 'créditos não tributários', como quirografários. Destaque-se que parte dos créditos já estava inscrita em dívida ativa e outra parcela significativa em execução fiscal, nos termos da Lei 6.830/1980, quando o Grupo Oi formalizou seu pedido de recuperação judicial, em 20/6/2016.

26. Além disso, registre-se que foi afastada, por força da decisão prolatada em 8/1/2018 pela 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, que homologou o PRJ aprovado na AGC realizada em dezembro de 2017, a exigência estabelecida no art. 57 da Lei 11.101/2005, *in verbis*:

Art. 57. Após a juntada aos autos do plano aprovado pela assembleia-geral de credores ou decorrido o prazo previsto no art. 55 desta Lei sem objeção de credores, o devedor apresentará certidões negativas de débitos tributários nos termos dos arts. 151, 205, 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

27. A mesma exigência consta do CTN, na parte em que trata das garantias e privilégios do crédito tributário, mais especificamente em seu art. 191-A, *in verbis*: 'A concessão de recuperação judicial depende da apresentação da prova de quitação de todos os tributos, observado o disposto nos arts. 151, 205 e 206 desta Lei.'

28. Apesar de os dispositivos imporem a apresentação de 'certidões negativas de débitos tributários' e de 'prova de quitação de todos os tributos', a remição ao art. 206 do CTN, presente em ambos os dispositivos, evidencia a possibilidade de apresentação da 'certidão positiva com efeitos de negativa' mencionada no dispositivo, que pressupõe que os débitos existentes estejam com sua exigibilidade suspensa ou devidamente garantidos. Além disso, inobstante o art. 191-A se referir a créditos tributários, o art. 4º, § 4º, da Lei 6.830/1980 estende a sua aplicação também aos créditos da Fazenda Pública de natureza não tributária.

---

[8] 'Os credores de cuja concordância depende a homologação do plano de recuperação judicial são aqueles que se submetem aos efeitos da recuperação judicial, listados no art. 41 da Lei nº 11.101/2005, não estando entre eles a Fazenda Pública.' (LIMA, Rodrigo Medeiros de. Execução fiscal e os procedimentos de falência, recuperação judicial e inventário. In: FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva; LIMA, Rodrigo Medeiros de (Coord.). *Execução fiscal*: teoria, prática e atuação fazendária. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 345-385). (nota constante do parecer)

29. Outra questão que motivou a apresentação de recursos pela PFE/Anatel e pela AGU, em nome da Anatel, contra o teor do PRJ, referiu-se à forma como foi aprovado o parcelamento dos créditos quirografários, entre os quais foram incluídos os créditos não tributários da autarquia, com condições mais favoráveis à empresa recuperanda em relação àquelas estabelecidas nas Leis 10.522/2002 (dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais – Cadin) e 13.494/2017 (institui o Programa de Regularização de Débitos não Tributários – PRD nas autarquias e fundações públicas federais e na Procuradoria-Geral Federal).

30. O histórico das decisões judiciais prolatadas após o pedido de recuperação judicial do Grupo Oi, inclusas aquelas proferidas antes e após a realização da AGC, além daquelas que se relacionaram a questionamentos sobre a homologação do PRJ, mostram – sem a pretensão de se promover o indevido controle de atos jurisdicionais pelo TCU – que não houve o devido cumprimento de agravos de instrumento (AI) que haviam apreciado questões relevantes para o desenrolar do processo de recuperação judicial, não tendo sido levadas em conta pelo juízo da recuperação judicial quando da referida homologação.

31. Em especial, a partir da leitura do Parecer de Força Executória 3/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, de 7/3/2018 (peça 29, p. 104-126), nota-se que não foram cumpridas, quando da realização da AGC e da posterior homologação do PRJ, as limitações impostas pelo TJRJ ao apreciar dois agravos de instrumento.

32. No **AI 0048971-21.2017.8.19.0000**, por ocasião de antecipação de tutela recursal concedida pelo TJRJ em favor da Anatel, em 31/8/2017, foram suspensas cláusulas do PRJ (redação anterior à consolidação que foi posteriormente aprovada pela AGC, em dezembro de 2017) que traziam reflexos sobre os créditos não tributários da Anatel que já se encontravam inscritos em dívida ativa e sobre disposições do plano que tratavam sobre a forma do parcelamento a ser conferido aos créditos quirografários.

33. Para fins de clareza, segue a transcrição parcial da página 4 da decisão judicial prolatada em 31/8/2017 no AI 0048971-21.2017.8.19.0000:

Em relação à alegada impossibilidade da negociação relativa aos créditos oriundos de multas administrativas aplicadas pela ANATEL, cuja titularidade compete à pessoa jurídica de direito público, levando em consideração o disposto no artigo 38, I, da Lei 13.140/2015, **SUSPENDO**, em sede de antecipação de tutela provisória recursal, a aplicação da cláusula 4.3.2.8 e subitem 4.3.2.8.1 do Plano de Recuperação Judicial Consolidado das agravadas, relativamente a créditos inscritos em dívida ativa da União.

No tocante à possibilidade de parcelamento do pagamento de créditos públicos federais titularizados pela ANATEL, **SUSPENDO**, em sede de antecipação de tutela provisória recursal, a aplicação da cláusula 4.3.2.8.2 do Plano de Recuperação Judicial Consolidado das agravadas até o julgamento de mérito recursal ou até que a respectiva redação se adeque à legislação aplicável ao parcelamento de débitos não tributários junto às autarquias federais destinado a empresas em recuperação judicial.

(excerto da decisão transcrito no parágrafo 11 do Parecer de Força Executória 3/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU – peça 29 – p. 106 – grifos nossos e do original)

34. Não obstante, em 11/9/2018, ao apreciar o mérito do AI 0048971-21.2017.8.19.0000 (consulta ao *site* do TJRJ em 16/10/2018), o TJRJ não conheceu do recurso, cessando os efeitos da antecipação da tutela recursal concedida.

35. O segundo AI apreciado pelo TJRJ e que merece destaque é o de nº **0057446-63.2017.8.19.0000**, interposto pela Anatel contra sentença que julgou parcialmente procedente o pedido por ela efetuado em impugnação de crédito (Processo 0142614-30.2017.8.19.0001), referente ao quadro geral de credores das agravadas do Grupo Oi.

36. Ao apreciar monocraticamente o AI 0057446-63.2017.8.19.0000, em 18/10/2017, o desembargador-relator do TJRJ, deferiu parcialmente a antecipação da tutela recursal em favor da Anatel, no sentido de serem excluídos os créditos **tributários** que, eventualmente, se encontravam no PRJ que seria submetido, à época, à AGC e de reiterar a necessidade de observância do parcelamento de créditos **não tributários** na forma prevista em lei específica:

(...) **a observância por todos os participantes da Assembleia Geral de Credores das vigentes legislações correlatas à autarquia quanto à mediação e parcelamento de créditos públicos, conforme já havia decidido em sede de antecipação de tutela provisória recursal no já citado Agravo de Instrumento n. 0048971-21.2017.8.19.0000** (...).

(Parágrafo 13 do Parecer de Força Executória 3/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU – peça 29 – p. 107)

37. Contudo, em consulta realizada em 16/10/2018 ao andamento do AI 0057446-63.2017.8.19.0000, no *site* do TJRJ, verificou-se que, em 18/9/2018, aquele Tribunal negou provimento ao recurso, de modo que não mais subsiste a decisão monocrática acima referida.

38. Além dos dois AI mencionados, a Anatel interpôs perante o TJRJ, entre outros recursos, o AI 0010168-32.2018.8.19.0000, contra a decisão judicial que homologou o PRJ. Consulta realizada em 17/10/2018 ao *site* do referido tribunal mostrou que, em 18/9/2018, foi negado provimento ao recurso da autarquia, prevalecendo, entre outros, o entendimento do mencionado tribunal de que os créditos de natureza não tributária da Anatel deveriam ser mantidos no processo da recuperação judicial.

39. Nota-se, portanto, que o entendimento do TJRJ é o de que não há óbice a que os créditos públicos de natureza não tributária da Anatel integrem o PRJ aprovado pela AGC em dezembro de 2017, no âmbito da recuperação judicial do Grupo Oi.

40. Ao insucesso da Anatel perante o juízo da recuperação judicial e o TJRJ, contrapõe-se o entendimento favorável aos interesses da autarquia externado pelo TRF2 no âmbito do **AI 0004716-82.2017.4.02.0000**, no qual a agência reguladora figurou como agravante.

41. Neste ponto, cabe chamar a atenção para o fato de que a discussão que se pretende adentrar a partir deste ponto está centrada, sobretudo, na **controvérsia judicial sobre a possibilidade de prosseguirem as execuções fiscais relativas à cobrança de créditos não tributários que foram incluídos no PRJ, a partir do deferimento do pedido de recuperação judicial, e de serem efetivadas medidas constritivas e, em especial, expropriatórias diretamente pelo juízo da execução fiscal, sem a necessidade de submissão dessas providências à prévia autorização do juízo da recuperação judicial ou mesmo de serem reservados valores no processo de recuperação judicial para a posterior satisfação de quantias requeridas pelo juízo da execução fiscal.**

42. O retromencionado AI 0004716-82.2017.4.02.0000 foi interposto pela Anatel perante o TRF2 contra decisão proferida pelo Juízo da 4ª Vara Federal de Execução Fiscal do Rio de Janeiro/RJ, nos autos da Execução Fiscal 0057460-14.2016.4.02.5101, por meio da qual foi determinado o sobrestamento da execução fiscal originária até o encerramento do processo de recuperação judicial do Grupo Oi. Registre-se que essa execução fiscal é apenas uma dentre várias execuções que se encontram em trâmite em varas federais localizadas no Estado do Rio de Janeiro, envolvendo a cobrança de créditos não tributários da Anatel, em desfavor do referido grupo empresarial.

43. No relatório que integrou a apreciação original do AI 0004716-82.2017.4.02.0000, ocorrida em 26/7/2017 – cuja deliberação foi, posteriormente, objeto de embargos de declaração da Anatel e do Grupo Oi –, foi traçado o panorama no qual se encontravam as ações de execução nos juízos federais, tendo em conta o papel do juízo empresarial quanto à possibilidade de efetivação de atos expropriatórios sobre o patrimônio da empresa recuperanda:

(...) esse Juízo foi comunicado nos autos da Execução Fiscal nº 0002313-08.2013.4.02.5101, por Telegrama do Egrégio **Superior Tribunal de Justiça**, que a Segunda Seção da Corte, por decisão monocrática do Ministro Marco Buzzi no **Conflito de Competência nº 149.545/RJ**, determinou liminarmente o 'sobrestamento de eventuais atos executórios decorrentes das Execuções Fiscais em trâmite nos Juízos da 4ª, 6º e 12º Varas Federais da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro (processos nºs 0002313-08.2013.4.02.5101, 0058588-69.2016.4.02.5101 e 0000270-98.2013.4.02.5101 – respectivamente), designando-se o Juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro/RJ para resolver, em caráter provisório, as medidas urgentes'.

Na Execução Fiscal 0035590-10.2016.4.02.5101, por sua vez, foi informada outra decisão liminar, agora no **Conflito de Competência (149.811/RJ)**, tendo como suscitados a 5ª Turma Especializada do E. TRF da 2ª Região, a 8ª Câmara Cível do TJ/RJ e a 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital-RJ, proferida também pelo Ministro Marco Buzzi, sobrestando todo e qualquer ato executório contra o patrimônio do Grupo Oi, designando o Juízo da 7ª Vara Empresarial para dirimir, provisoriamente, as medidas urgentes, e consignando que **incumbe com exclusividade ao juízo da recuperação judicial a prática de atos constritivos do patrimônio do referido grupo**.

(consulta ao andamento do AI 0004716-82.2017.4.02.0000 realizada em 16/10/2018 no *site* do TRF2)

44. Ao dar parcial provimento ao recurso interposto pela Anatel (AI 0004716-82.2017.4.02.0000), a 8ª Turma Especializada do TRF2 manifestou-se no sentido da possibilidade de prosseguimento da execução fiscal contra o Grupo Oi, para cobrança de multas a ele impostas pela Anatel, com a ressalva de que eventuais atos executórios decorrentes da execução fiscal originária deveriam ser submetidos ao Juízo de Direito da 7ª Vara

Empresarial do Rio de Janeiro, responsável pela recuperação judicial. O acórdão do TRF2 teve como fundamento decisão monocrática proferida em 25/5/2017 pelo Ministro-Relator Marco Buzzi, do STJ, no Conflito de Competência (CC) 149.545/RJ, ocasião em que Sua Excelência ressaltou que:

(...) a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça perfilha entendimento no sentido de que o deferimento da recuperação judicial não suspende a execução fiscal, de acordo com o disposto no art. 6º, § 7º, da Lei n.º 11.101/05, com a ressalva nele prevista. Todavia, **na execução fiscal não é permitida a prática de atos que comprometam o patrimônio do devedor ou excluam parte dele do processo de recuperação judicial**. (...)

45. Contra a deliberação proferida pelo TRF2 em 26/7/2017, foram opostos embargos de declaração tanto pela Anatel, como pelo Grupo Oi. Ao apreciar esses recursos, em 29/11/2017, a 8ª Turma Especializada do TRF2 deu provimento a ambos, sanando omissões, mas sem alterar o resultado do julgamento original do AI 0004716-82.2017.4.02.0000. Ante a pertinência dos fundamentos e das conclusões às quais chegou a referida turma do TRF2, especialmente por contribuírem no debate de questões postas pela Ministra Ana Arraes em seu despacho à peça 55, transcreve-se excertos da ementa relativa à apreciação dos referidos embargos:

II - No caso da regra do §4º do art. 4º da LEF, o legislador conferiu uma autorização para que os dispositivos do CTN que regem a matéria inerente às garantias e aos privilégios de que desfruta a Fazenda Pública pudessem ser utilizados para disciplinar a execução da dívida ativa de natureza não-tributária.

III - **Ao omitir o art. 187 do CNT da redação do §4º do art. 4º da LEF, não houve uma intenção deliberada do legislador de sujeitar a cobrança judicial dos créditos não-tributários ao concurso de credores da falência ou recuperação judicial, pois, em tal hipótese, estaria a Fazenda Pública participando da execução coletiva, em contrariedade ao próprio art. 1º da LEF, segundo o qual a execução judicial para cobrança da dívida ativa deve ser regida por *lei especial***. Neste sentido, a menção do §4º do art. 4º da LEF aos arts. 186 e 188 a 192 do CTN, excluindo o art. 187, deveu-se tão somente ao fato de já encontrar-se integralmente disciplinada a matéria do art. 187 do CTN nos artigos 5º e 29 da LEF, que dispõem sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública.

IV - Não se verifica o apontado óbice ao entendimento, adotado no acórdão embargado, de que **o deferimento da recuperação fiscal pelo Juízo Estadual não suspende a execução fiscal já em trâmite no Juízo Federal objetivando a cobrança de créditos tributários ou não-tributários**, sendo esse, aliás, o entendimento que se extrai do julgamento do **Conflito Positivo de Competência nº 149.545/RJ** (2016/086207-1), (...).

(...)

VI – Merece ser afastada a tese defendida pela OI S/A, concernente à suposta competência universal do Juízo Estadual da Recuperação Judicial para decidir sobre a submissão ou não de créditos federais, devidos à Fazenda Pública, ao regime de recuperação.

(...)

VIII – Através da **regra do art. 57 da Lei 11.101/05, que determina a apresentação de certidões negativas de débitos tributários**, o legislador pretendeu forçar o devedor a solucionar suas eventuais pendências tributárias dentro do período da realização da assembleia geral destinada a aprovar o plano de recuperação (150 dias) e da suspensão das ações e execuções contra o devedor (180 dias), a fim de obter do juiz estadual a concessão da recuperação judicial. Trata-se, portanto, de exigência legal cuja finalidade é a de obrigar o devedor a quitar suas dívidas fiscais antes do ajuizamento da recuperação judicial, ou, ao menos, providenciar o seu parcelamento, nos termos da legislação tributária aplicável.

(...)

X – Mais do que considerar devida a observância do prazo de 180 dias previsto no §4º do art. 6º da Lei 11.101/2005, há que se concordar com a tese da **não submissão da jurisdição federal à estadual**, em consonância com as normas constitucionais de competência vigentes, o que levaria a não admitir a suspensão dos atos constritivos. Não obstante isto, o capítulo do acórdão embargado que vedou a prática de atos constritivos tendentes a reduzir o patrimônio da pessoa jurídica em recuperação judicial, enquanto mantida essa condição, decorreu unicamente do acatamento ao entendimento pacífico da 2ª Seção do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que atos de constrição do patrimônio das sociedades empresárias em dificuldades financeiras prejudicaria o êxito do plano de recuperação judicial em razão da não preservação da unidade produtiva das empresas.

XI - Os óbices que atualmente prevalecem na jurisprudência em relação aos atos constritivos do patrimônio do devedor não impedem a realização de reserva de créditos (penhora no rosto) nos autos que tramitam no juízo da recuperação judicial, de modo a garantir as dívidas fiscais, tributárias ou não, (...).

46. Além de opor embargos de declaração, a Anatel interpôs recurso especial (REsp) contra a deliberação proferida em 26/7/2017 pela 8ª Turma Especializada do TRF2, sob a alegação de que o acórdão recorrido teria contrariado o disposto no § 7º do art. 6º da Lei 11.101/2005 e nos arts. 5º e 29 da Lei 6.830/1980. O Vice-Presidente do TRF2, Desembargador Guilherme Couto de Castro, em pronunciamento sobre o recurso da Anatel, com base no inciso III do art. 1.030 do Código de Processo Civil (CPC), decidiu, em 18/4/2018, pelo **sobrestamento do REsp**:

(...) até o pronunciamento definitivo do STJ, nos autos dos REsps n.ºs 1.694.261/SP, 1.694.316/SP e 1.712.484/SP (**Tema 987: 'Possibilidade da prática de atos constritivos, em face de empresa em recuperação judicial, em sede de execução fiscal'**), em razão de sua afetação para julgamento no sistema repetitivo.

47. Antes de expor o entendimento contemporâneo do STJ sobre as questões de interesse a serem abordadas neste parecer, nota-se que a 8ª Turma Especializada do TRF2 compreende que os créditos de natureza não tributária da Anatel não deveriam se submeter aos efeitos do PRJ – em contraposição ao entendimento do juízo empresarial onde está sendo processada a recuperação judicial do Grupo Oi e do TJRJ – e que as execuções fiscais não devem ser suspensas a partir do deferimento do pedido de recuperação judicial, não obstante reconhecer a referida turma que as decisões sobre a efetivação de atos constritivos e expropriatórios sobre o patrimônio da empresa recuperanda está a cargo do juízo da recuperação judicial.

48. Ao exercer sua competência de processar e julgar conflitos de competência entre juízos vinculados a tribunais diversos, nos termos do que dispõe a alínea 'd' do inciso I do art. 105 da Constituição Federal, o STJ vem analisando conflitos de competência suscitados pelo Grupo Oi, a exemplo daqueles que tiveram como suscitados (a) o TRF2, o juízo federal da 5ª Vara de Execução Fiscal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro e o juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro (**CC 149.811/RJ**) e (b) o TJRJ, o juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro e os juízos federais da 4ª, 6ª e 12ª Varas de Execução Fiscal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro (**CC 149.545/RJ**).

49. O CC 149.811/RJ encontra-se arquivado em caráter definitivo (consulta ao andamento processual no *site* do STJ em 17/10/2018), tendo deliberado a Segunda Seção do STJ, em 10/5/2017, pela competência do juízo da recuperação judicial para decidir acerca do destino do patrimônio das suscitantes (Grupo Oi), sem prejuízo de prosseguir a execução fiscal em curso na vara federal suscitada.

50. Contra o referido acórdão do STJ, foram opostos embargos de declaração pela Anatel, que restaram rejeitados em 13/9/2017. Além disso, foi interposto recurso extraordinário (RE), que não foi admitido em 20/2/2018 pelo Vice-Presidente da referida Corte Superior, tendo essa decisão sido mantida em 26/4/2018, em sede de agravo em RE (consulta ao andamento processual no *site* do STJ em 17/10/2018).

51. No CC 149.545/RJ, a Segunda Seção do STJ chegou à mesma conclusão externada no julgamento do CC 149.811/RJ, ou seja, de que 'na execução fiscal não é permitida a prática de atos que comprometam o patrimônio do devedor ou excluam parte dele do processo de recuperação judicial' (excerto da decisão monocrática proferida em 25/5/2017 pelo Ministro-Relator Marco Buzzi). Assim, houve, mais uma vez, a reiteração do entendimento de que a competência para autorizar atos de constrição e alienação caberia ao juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, não obstante a possibilidade de a execução fiscal prosseguir nas varas federais.

52. Apesar de terem sido resolvidos pontualmente os conflitos de competência suscitados pelo Grupo Oi perante o STJ, é necessário mencionar que ainda não se encontra pacificado no âmbito daquele tribunal superior o entendimento sobre a quem caberia a prática de atos constritivos e expropriatórios capazes de atingir o patrimônio da empresa recuperanda, se apenas ao juízo da recuperação ou, de modo direto, também ao juízo da execução fiscal.

53. Conforme indicado em transcrição anterior, foi destacado pelo STJ, na sistemática prevista no art. 1.036 do CPC (recursos repetitivos), o **Tema 987**, com a seguinte controvérsia: '**Possibilidade da prática de atos constritivos, em face de empresa em recuperação judicial, em sede de execução fiscal**.' (consulta ao *site* do STJ realizada em 17/10/2018). O tema foi afetado à Primeira Seção do STJ em 27/2/2018, relativamente aos REsp 1694261/SP, 1694316/SP e 1712484/SP, representativos da controvérsia, não tendo ocorrido, até o momento, o correspondente julgamento.

54. Percebe-se que o desfecho a ser dado pela Primeira Seção do STJ quanto ao Tema 987 pode, eventualmente, vir a contrastar com o entendimento manifestado pela Segunda Seção dessa Corte Superior nos CC 149.811/RJ e 149.545/RJ, caso o julgamento seja pela possibilidade de serem realizados, diretamente pelo juízo da execução fiscal, atos constritivos e expropriatórios sobre o patrimônio da empresa que se encontra em recuperação.

55. Além do Tema 987, relevante discussão que interessa ao presente acompanhamento está sendo travada no âmbito de dois conflitos de competência em trâmite no STJ:

a) **CC 149.622/RJ** – conexo ao CC 149.545/RJ –, que se refere a conflito suscitado pelo Juízo Federal da 6ª Vara de Execução Fiscal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, tendo como suscitado o Juízo de Direito da 7ª Vara Empresarial do Rio de Janeiro e como interessados a Anatel e a Telemar Norte Leste S.A., integrante do Grupo Oi;

b) **CC 144.433/GO**, que cuida de conflito positivo de competência suscitado pela empresa Trade Construtora e Incorporadora Ltda. em face do Juízo de Direito da 2ª Vara Cível de Anápolis/GO, que deferiu o processamento de seu plano de recuperação judicial, e do Juízo da 1ª Vara do Trabalho de Anápolis/GO, no qual tramita a Execução Fiscal 0010660-49.2015.5.18.0051.

56. No que tange ao CC 149.622/RJ, por meio de decisão do Ministro-Relator Mauro Campbell Marques, datada de 14/8/2017 (consulta ao *site* do STJ em 17/10/2018), foi suscitado novo conflito de competência, a ser dirimido pela Corte Especial do STJ, autuado sob nº **153.998/DF** (processo ainda sem qualquer decisão de mérito ou deliberação – consulta ao *site* do STJ em 18/10/2018).

57. A controvérsia submetida à apreciação da Corte Especial, com origem no CC 149.622/RJ, resultou do entendimento do juízo suscitante de que o Juízo de Direito da 7ª Vara Empresarial do Rio de Janeiro teria exacerbado sua competência, ao determinar a suspensão da execução fiscal em curso na 6ª Vara Federal de Execução Fiscal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro.

58. O Ministro-Relator Mauro Campbell Marques indicou, em sua decisão de 14/8/2017, que haveria duas questões a serem dirimidas no âmbito da Corte Especial. A primeira estaria relacionada ao conflito entre o juízo da execução fiscal e o juízo da recuperação judicial, quando a discussão se restringe ao prosseguimento da execução fiscal (ainda que com penhora determinada), sem pronunciamento do juízo da recuperação judicial acerca da incompatibilidade da medida constritiva com o PRJ, 'sobretudo porque, neste caso, **não há incidente originado em recuperação judicial**' (p. 7 da decisão proferida em 14/8/2017 no CC 149.622/RJ – consulta ao *site* do STJ em 18/10/2018).

59. A segunda referir-se-ia ao fato de que, 'aparentemente', nas palavras do Ministro-Relator Mauro Campbell Marques, a Primeira e a Segunda Seção do STJ afirmam ter 'competência para analisar conflitos de competência instaurados entre juízo da execução fiscal e juízo da recuperação judicial (...). Além disso, considerando a necessidade de se reunir o presente caso e os análogos, fica estabelecida a controvérsia também nesse ponto.' (p. 7 da decisão proferida em 14/8/2017 no CC 149.622/RJ – consulta ao *site* do STJ em 18/10/2018).

60. Quanto ao CC 144.433/GO, cabe destacar que, em 14/3/2018, a Segunda Seção do STJ decidiu não conhecer de Incidente de Uniformização Jurisprudencial suscitado pela Fazenda Nacional e, de ofício, nos termos do art. 16 do Regimento Interno/STJ, determinou a afetação à Corte Especial do julgamento do referido CC, a fim de prevenir/dissipar a divergência jurisprudencial existente na Corte Superior.

61. A divergência jurisprudencial foi assim resumida no voto do Ministro Marco Aurélio Bellizze, relator do CC 144.433/GO:

A divergência de mérito, a qual o presente incidente de uniformização de jurisprudência pretende prevenir e/ou dissipar, pode ser assim sintetizada:

A Primeira Seção, **em recurso especial advindo de execução fiscal, perfilha o entendimento de que 'a execução fiscal não se suspende pelo deferimento da recuperação judicial, permitindo-se a realização de atos constritivos, máxime quando evidenciada a inércia da empresa recuperanda em adotar as medidas necessárias à suspensão da exigibilidade dos créditos tributários, em especial, por meio do parcelamento especial disciplinado pelo art. 10-A da Lei n. 10.522/2002, incluído pela Lei 13.043/2014'** (ut REsp 1673421/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/10/2017, DJe 23/10/2017).

(...)

A Segunda Seção, diversamente, **em conflito de competência entre os juízos da recuperação judicial e da execução fiscal, reconhece a competência do primeiro, assentando que, embora a execução fiscal não se suspenda, os atos de constrição e de alienação de bens voltados contra o patrimônio social das**

sociedades empresárias submetem-se ao juízo universal, em homenagem ao princípio da conservação da empresa. A Seção de Direito Privado do STJ perfilha o posicionamento, ainda, de que a edição da Lei n. 13.043/2014 — que acrescentou o art. 10-A à Lei n. 10.522/2002 e disciplinou o parcelamento de débitos de empresas em recuperação judicial — não descaracteriza o conflito de competência, tampouco tem o condão de alterar o entendimento jurisprudencial destacado, conforme decidiu a Segunda Seção por ocasião do julgamento do AgRg no CC 136.130/SP, Relator o Ministro Raul Araújo, Relator p/ Acórdão Ministro Antonio Carlos Ferreira, Segunda Seção, julgado em 13/5/2015, DJe 22/6/2015.

(...)

Como se constata, **a divergência de posicionamento entre a Segunda Seção e as Turmas que integram a Primeira Seção é manifesta**, o que, do ponto de vista da segurança jurídica e da isonomia, afigura-se absolutamente temerário, notadamente em atenção ao papel atribuído constitucionalmente ao Superior Tribunal de Justiça de uniformizar a jurisprudência nacional na interpretação da legislação federal.

(...)

Nesse contexto, reputo absolutamente necessário que a Corte Especial, para além de definir qual o Órgão competente para conhecer e julgar os conflitos de competência (hoje, atribuído à Segunda Seção), resolva a própria divergência de mérito estabelecida entre a Primeira e a Segunda Seção do STJ, o que, aliás, terá o condão de vincular o Órgão fracionário, seja ele qual for, ao final, considerado competente. **Solução que, com a prudência e a justeza peculiares de seus integrantes, há de considerar todos os aspectos e todos os relevantes interesses envolvidos na questão posta (de um lado, a satisfação do crédito tributário, cuja efetivação, em última análise, atende aos interesses de toda a coletividade; e de outro, a preservação da atividade empresarial, que, guarda em si, de igual modo, relevante função social).**

Por fim, a corroborar a presente proposição de voto, merece destaque (e, principalmente, reflexão por parte desse Colegiado) fato ocorrido na data de ontem. Em acórdão publicado em 27/2/2018, a Primeira Seção decidiu afetar os Recursos Especiais n. 1.712.484/SP, 1.694.261/SP e 1.694.316/SP como representativos da controvérsia, assim sintetizada: 'Possibilidade da prática de atos constritivos, em face de empresa em recuperação judicial, em sede de execução fiscal' (**Tema Repetitivo n. 987/STJ**).

O tema em destaque, conforme já demonstrado, encerra manifesto dissenso jurisprudencial entre as Turmas integrantes da Primeira Seção e da Segunda Seção do STJ e, por óbvio, constitui ponto de interseção entre os citados Órgãos Fracionários, o que atrai, inarredavelmente, a competência da Corte Especial para dirimi-lo.

(...)

(...) diante do apontado dissenso jurisprudencial estabelecido entre as Turmas integrantes da Primeira Seção e esta Segunda Seção, deixo de conhecer do Incidente de Uniformização Jurisprudencial por razões de conveniência, e, **em atenção à providência contida no art. 16 do RISTJ, afeto à Corte Especial o julgamento do presente conflito de competência para prevenir/dissipar a divergência jurisprudencial destacada no âmbito do STJ**.

(p. 9-12 do voto – consulta realizada no *site* do STJ em 17/10/2018)

62. Por meio de consulta realizada em 17/10/2018 ao *site* do STJ, quanto ao andamento processual do CC 144.433/GO, verificou-se que o último evento processual, datado de 20/8/2018, é a conclusão dos autos ao ministro-relator para julgamento.

63. Nota-se, portanto, que ainda persiste dissenso no âmbito da Primeira e da Segunda Seção do STJ quanto à questão de competência de julgamento de processos entre essas seções, bem como da competência do juízo da execução fiscal para a efetivação de atos constritivos que afetem o patrimônio da empresa em recuperação judicial. Tais controvérsias poderão ser enfrentadas no julgamento dos CC 153.998/DF e 144.433/GO, bem como do tema repetitivo (Tema 987), todos sujeitos à apreciação da Corte Especial do STJ, trazendo norte para o deslinde da controvérsia a respeito dos créditos não tributários da Anatel em face do Grupo Oi.

64. Cabe lembrar que, no AI 0004716-82.2017.4.02.0000, o fundamento da agência reguladora para a interposição do REsp foi a suposta inobservância do disposto no § 7º do art. 6º da Lei 11.101/2005 e nos arts. 5º e 29 da Lei 6.830/1980, dispositivos que remetem, com referência ao caso sob exame nestes autos, em suma, à impossibilidade de sujeição dos créditos não tributários da Anatel ao PRJ do Grupo Oi regrado pela Lei 11.101/2005, considerando que sua cobrança, nos termos defendidos pela autarquia, somente poderia ser efetivada por meio de execução fiscal.

65. Não se pretende, nesta manifestação, conjecturar sobre os possíveis cenários que podem vir a ser enfrentados pela Anatel e pelo Grupo Oi, a depender dos oportunos posicionamentos a serem manifestados pelo STJ.

66. O Ministério Público tem, na verdade, o intuito de demonstrar que as controvérsias judiciais que envolvem, total ou, ao menos, tangencialmente, as questões postas no despacho proferido pela Ministra Ana Arraes nestes autos (peça 55) – e que ainda se encontram sem solução definitiva no âmbito do Poder Judiciário – indicam que não há utilidade em essa Corte de Contas emitir seus próprios entendimentos sobre questões jurídicas complexas, ainda sob intenso debate no foro adequado e competente, qual seja o judicial. As controvérsias estão em discussão no STJ, tribunal responsável pela uniformização da interpretação do direito federal infraconstitucional, sobretudo em matéria processual civil, especialmente atinente à seara judicial.

67. Nesse sentido, o Ministério Público entende que o papel do TCU, no presente momento, é o de, tão somente, acompanhar se a atuação da Anatel, da PFE/Anatel e da AGU continuará sendo desenvolvida da forma diligente que até o momento pôde ser constatada.

68. Desse modo, a sugestão do *Parquet* de Contas é a de que apenas seja dado prosseguimento a este acompanhamento, com a determinação de que a Anatel, a PFE/Anatel e a AGU passem a encaminhar ao Tribunal, em periodicidade a ser oportunamente definida, notícia sobre todos os andamentos processuais relevantes e cópia de decisões/deliberações que vierem a ser proferidas por quaisquer juízos e tribunais, inclusas execuções fiscais, que estejam relacionadas, de modo concomitante, à recuperação judicial do Grupo Oi e aos créditos não tributários da Anatel que foram incluídos no PRJ aprovado no âmbito do Processo 0203711-65.2016.8.19.0001, em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro.

69. Além disso, mostra-se oportuno para a continuidade do exame deste processo que seja determinado à Anatel e à PFE/Anatel que informem ao Tribunal, em periodicidade a ser oportunamente definida, as ações adotadas pela agência reguladora, como a continuidade de Pados; inscrição de créditos não tributários em dívida ativa; proposta de novas execuções fiscais perante o Poder Judiciário etc., com relação aos créditos não tributários da autarquia que foram incluídos na recuperação judicial do Grupo Oi.

70. Quanto a outro relevante segmento de dúvidas suscitadas pela Ministra Ana Arraes em seu despacho à peça 55 (parágrafo 15, p. 2), referente à (i) submissão dos créditos públicos com origem não tributária às disposições da Lei 6.830/1980 e à (ii) inter-relação – e consequentes implicações – entre o art. 191-A do CTN e as disposições do § 4º do art. 4º daquela lei, o Ministério Público considera que não se mostra conveniente promover, nestes autos, o exame dessas questões, por três motivos.

71. Primeiro, porque eventuais conclusões/entendimentos aos quais o TCU chegue sobre os dois subtemas indicados no parágrafo precedente podem, eventualmente, sinalizar a atores externos que a Corte de Contas se julgou competente para se manifestar sobre a adequação ou a inadequação da atuação, nas ações judiciais que envolvem a recuperação judicial do Grupo Oi, dos diversos órgãos do Poder Judiciário mencionados ao longo deste parecer, quais sejam, o STJ, o TRF2, o TJRJ, os juízos federais responsáveis por execuções fiscais e o juízo estadual responsável pelo processo da recuperação judicial do Grupo Oi.

72. Segundo, porque não se trata de opiniões a serem emitidas em tese pelo TCU – que poderiam ser externadas, se fosse o caso, via consulta, nos termos do inciso XVII e do § 2º do art. 1º da Lei 8.443/1992 –, considerando que o presente acompanhamento cuida de caso concreto.

73. Terceiro, porque eventuais entendimentos que viessem a ser externados pelo órgão de controle externo poderiam, inclusive, impor condições de atuação diretamente à PFE/Anatel e à AGU, o que acarretaria o risco, como possível consequência, de restringir a atuação da advocacia pública, nos processos judiciais em curso ou naqueles que poderiam vir a ser autuados nas esferas federal e estadual do Poder Judiciário, à forma considerada adequada pela Corte de Contas, com desrespeito ao art. 131 da Constituição Federal e à Lei Complementar 73/1993.

74. Conforme se afirmou anteriormente, ao TCU não foi conferida a missão constitucional e legal de controlar os atos jurisdicionais, o que indica que não se mostra pertinente e oportuno, não obstante a louvável preocupação da SeinfraCOM, encaminhar diversos entendimentos a agentes externos ao Tribunal, a fim de, possivelmente, contribuir com o debate judicial, além de ressaltar a preocupação de que outras futuras recuperações judiciais similares à do Grupo Oi não venham a gerar discussões análogas ou similares àquelas ora enfrentadas.

II

75. Ao propor a fixação de nove entendimentos sobre diversos aspectos que permeiam o tratamento que vem sendo conferido aos créditos não tributários da Anatel, no âmbito do PRJ que foi homologado

judicialmente pelo juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, constou a conclusão da SeinfraCOM de que haveria 'risco sistêmico e bilionário de **dano ao erário** a todas as esferas de governo' caso se permitisse a 'inclusão de créditos públicos não tributários passíveis de inscrição em Dívida Ativa no âmbito de Recuperações Judiciais' (transcrições oriundas da letra 'i' do subitem I do parágrafo 230 da instrução à peça 52, p. 53).

76. O Ministério Público, com as vênias de estilo, ante a referida sugestão de fixação de entendimento indicada pela unidade técnica e que foi refletida no derradeiro parágrafo do despacho proferido pela Ministra Ana Arraes à peça 55 (p. 2-3), compreende que, quanto à recuperação judicial em acompanhamento nestes autos, não há risco iminente de dano ao erário, nem de sua ocorrência no médio e longo prazos.

77. Especificamente quanto ao caso concreto em exame, verifica-se que a homologação do PRJ do Grupo Oi não trouxe reflexos práticos na dinâmica de constituição de multas administrativas e de seus consequentes desdobramentos, como a inscrição no Cadin e na dívida ativa, e o eventual ajuizamento de execução fiscal, visto que as conclusões do Parecer de Força Executória 3/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, de 7/3/2018 (peça 29, p. 104-126), foram no sentido de que

81. a) **a concessão da recuperação judicial em favor do Grupo Oi não configura óbice, no âmbito da Anatel, ao prosseguimento ou à constituição definitiva de créditos da Anatel, tributários ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa, em face do Grupo Oi**, nem impede a adoção dos atos de cobrança ordinariamente realizados pela Agência, tais como notificação e inscrição no CADIN e **encaminhamento de processos para inscrição em Dívida Ativa e ajuizamento de execução fiscal**, nos termos do Decreto nº 9.197 [*rectius*: 9.194]/2017;

82. b) **a concessão da recuperação judicial em favor do Grupo Oi não configura óbice, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal** [PGF]**, à adoção e prosseguimento das medidas administrativas ou judiciais voltadas à cobrança dos créditos da Anatel, em especial a inscrição em Dívida Ativa e ajuizamento de execução fiscal**.

(peça 29, p. 124)

78. O referido Parecer de Força Executória foi editado com o seguinte respaldo normativo e objetivo:

21. Diante da prolação desta decisão [homologação judicial do PRJ], cabe a esta Procuradoria Federal Especializada exarar parecer de força executória, nos termos da Portaria PGF/AGU nº 603/2010, com alteração determinada pela Portaria PGF/AGU nº 336/2013, **a fim de dar ciência e determinar a correta forma de a ANATEL cumprir a decisão judicial**. Assim dispõe a referida Portaria:

Art. 1º. A Adjuntoria de Contencioso, as Procuradorias Regionais Federais, as Procuradorias Federais nos Estados, as Procuradorias Seccionais Federais e os Escritórios de Representação deverão comunicar ao órgão da Procuradoria Geral Federal – PGF, responsável pela elaboração do parecer de força executória, nos termos do art. 2º, as decisões favoráveis e desfavoráveis que demandam providências administrativas.

(...)

Art. 2º A competência para a elaboração do parecer de força executória é: [Redação dada pela Portaria PGF nº 336, de 24 de maio de 2013]

(...)

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo à Procuradoria Federal, especializada ou não, junto a autarquia ou fundação pública federal que ainda detenha a representação judicial de autarquia ou fundação pública federal.

(peça 29, p. 109)

79. Considerando que a Anatel, a PFE/Anatel e a PGF/AGU continuam a exercer suas competências com relação à constituição, à inscrição em dívida ativa e à cobrança judicial dos créditos não tributários que constam do PRJ do Grupo Oi, não há que se falar em dano ao erário. Levando-se em conta o raciocínio da SeinfraCOM, ainda não se concretizou a satisfação desses créditos por meio do PRJ, o que ocorreria, por hipótese, a menor do que o legalmente devido, por meio de parcelamento não previsto em lei, aprovado por credores privados e em condições bastante favoráveis ao devedor, em detrimento da autarquia e do interesse da coletividade.

80. Registre-se, ainda, que não é possível afirmar que já teria ocorrido a novação da dívida do Grupo Oi perante a Anatel (*ex vi* do disposto no *caput* do art. 59 da Lei 11.101/2005), visto que ainda há REsp pendente de admissão pelo TRF2 (AI 0004716-82.2017.4.02.0000) e que, a depender do pronunciamento do STJ nos CC 153.998/DF e 144.433/GO e no Tema 987, pode alterar essa compreensão.

81. Também não se pode falar de risco de prescrição dos créditos não tributários da autarquia que constam do PRJ, visto que continuam sendo observadas pela Anatel, pela PFE/Anatel e pela PGF/AGU, com

base na orientação emanada pelo Parecer de Força Executória 3/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, as disposições do Decreto 9.194/2017, que dispõe sobre a remessa de créditos constituídos pelas autarquias e fundações públicas federais para a PGF/AGU, para fins de cobrança extrajudicial e judicial dos referidos créditos.

82. A conclusão pela não ocorrência de dano ao erário decorre, também, do fato de que a questão sobre a possibilidade de inclusão, ou não, de créditos não tributários em processos de recuperação judicial se encontra judicializada e sem deliberação com trânsito em julgado.

83. Por oportuno, cabe registrar que no Projeto de Lei (PL) 10.220/2018, oriundo de proposta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 10/5/2018 e que se encontra apensado ao PL 6.229/2005, em trâmite na Câmara dos Deputados, consta proposta de modificação do § 7º do art. 6º da Lei 11.101/2005, que passaria a ter a seguinte redação:

Art. 6º A decretação da falência ou o ajuizamento do pedido de recuperação judicial suspende o curso da prescrição e de todas as ações e execuções contra o devedor, além de qualquer forma de retenção, arresto, penhora ou constrição judicial ou extrajudicial contra o devedor, incluídas aquelas dos credores particulares do sócio solidário.

(...)

§ 7º O ajuizamento da recuperação judicial, ressalvada a suspensão de exigibilidade nos termos da legislação de regência, não suspende o curso das execuções fiscais, inclusive do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço-FGTS, as quais prosseguirão normalmente, **permitida a constrição e a alienação de bens e direitos no juízo que as processa, hipótese em que não competirá ao juízo da recuperação judicial avaliá-las**.

84. Em se concretizando qualquer dos possíveis cenários, seja o pagamento mais favorável da dívida em prol do soerguimento do devedor, no âmbito da recuperação judicial, seja a satisfação dos créditos pela via da execução fiscal, as pertinentes discussões sobre o atendimento da legislação infraconstitucional terão sido enfrentadas e decididas no âmbito do STJ.

85. Desse modo, caso o STJ venha a decidir pela competência do juízo estadual nas controvérsias que estão sob exame nos CC 153.998/DF e 144.433/GO, bem como no Tema 987, com reflexos negativos aos interesses da Anatel – especificamente, a possibilidade de pagamento dos débitos pelo Grupo Oi por meio de parcelamento não previsto em lei, aprovado por acordo de credores privados no PRJ, caso tal questão venha a ser enfrentada de modo específico –, não haverá condições de a Corte de Contas se imiscuir em questões decididas pela referida Corte Superior e que estarão abrigadas pelo manto da coisa julgada.

86. Quanto à possibilidade de ocorrência de dano ao erário em futuras recuperações judiciais que vierem a ser propostas/homologadas com a submissão de créditos não tributários da União e de suas entidades estatais, como autarquias e fundações, em concurso de credores, nota-se que não há elementos nestes autos para se concluir nesse sentido. Eventual repetição do cenário enfrentado no caso que envolve a recuperação judicial do Grupo Oi certamente será questionado judicialmente, se for o caso, pela AGU e pelos diversos órgãos que a integram, caso verificada ilegalidade/inconstitucionalidade.

87. Não obstante a compreensão manifestada no parágrafo precedente, não restaria afastada a competência do TCU para fiscalizar a atuação dos agentes públicos na proteção dos créditos da União e de suas entidades estatais, a exemplo do vem sendo levado a efeito nestes autos.

III

88. Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas da União, em substituição à proposta consignada pela SeinfraCOM no parágrafo 230 da instrução à peça 52, sugere o seguinte encaminhamento para estes autos:

a) determinar à Anatel, à Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel e à Advocacia-Geral da União que passem a encaminhar ao Tribunal, em periodicidade a ser oportunamente definida, notícia sobre todos os andamentos processuais relevantes e cópia de decisões/deliberações que vierem a ser proferidas por quaisquer juízos e tribunais, inclusas execuções fiscais, que estejam relacionadas, de modo concomitante, à recuperação judicial do Grupo Oi e aos créditos não tributários da Anatel que foram incluídos no plano de recuperação judicial aprovado no âmbito do Processo 0203711-65.2016.8.19.0001, em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro/RJ;

b) determinar à Anatel e à Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel que informem ao Tribunal, em periodicidade a ser oportunamente definida, as ações adotadas pela agência reguladora, como a continuidade de Pados; a inscrição em dívida ativa de créditos não tributários que não foram adimplidos por empresas do Grupo Oi; a proposta de novas execuções fiscais perante o Poder Judiciário etc., com relação aos créditos não tributários da autarquia que foram incluídos na recuperação judicial do referido grupo empresarial;

c) determinar à SeinfraCOM que dê continuidade ao acompanhamento;

dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Anatel, à Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel e à Advocacia-Geral da União."[9]

É o relatório.

VOTO

Este processo cuida de acompanhamento autuado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração - SeinfraCOM com o propósito de avaliar o deslinde da questão relativa à inclusão dos créditos da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel decorrentes de multas administrativas impostas pela autarquia federal a empresas do Grupo Oi no plano de recuperação judicial homologado no Processo 0203711-65.2016.8.19.0001, em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro/RJ, e que alcançam o valor, atualizado até 23/4/2018, de cerca de R$ 12,90 bilhões.

2. A recuperação judicial, conforme as disposições do art. 47 da Lei 11.101/2005, "tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica".

3. De forma geral, o plano de recuperação judicial aprovado em juízo "implica novação dos créditos anteriores ao pedido e obriga o devedor e todos os credores a ele sujeitos" (art. 59 da mesma lei).

4. No caso, alguns dos créditos não tributários incluídos na recuperação judicial faziam parte de termos de ajustamento de conduta (TAC) que estavam sendo negociados pela agência reguladora com o Grupo Oi anteriormente ao pedido de recuperação judicial.

5. Esses termos e a mediação nos autos da recuperação judicial são objeto de outros processos no âmbito deste Tribunal, os quais, entretanto, se encontram arquivados[10] ou com proposta de arquivamento elaborada pela unidade técnica ainda não apreciada pelo Tribunal[11], ante a não celebração dos TACs e o encerramento da mediação.

6. A principal questão analisada neste processo se refere à legalidade, ou não, de se incluir os créditos não tributários decorrentes de multas administrativas em processos de recuperação judicial, como foi feito no caso do Grupo Oi.

7. Após realizadas diligências, a unidade técnica concluiu pela impossibilidade dessa inclusão e propôs, em suma, dar ciência ao administrador judicial, ao juízo responsável pelo processo de recuperação, ao juízo da segunda instância e a vários entes públicos sobre os seguintes entendimentos:

"a) as multas administrativas aplicadas tanto pela Agência Nacional de Telecomunicações quanto pelos demais órgãos/entidades públicos que detêm poder de polícia compõem o rol dos créditos públicos não tributários devidos à Fazenda Pública, passíveis de inscrição em Dívida Ativa;

b) a inclusão dos créditos públicos não tributários já inscritos em Dívida Ativa, a exemplo das multas administrativas aplicadas tanto pela Agência Nacional de Telecomunicações quanto pelos demais órgãos/entidades públicos que detêm poder de polícia, no bojo do processo de recuperação judicial de empresas, afronta o art. 4º, § 4º, da Lei Federal 6.830/1980 (LEF), c/c o art. 191-A da Lei Federal 5.172/1966, bem como o princípio da supremacia do interesse público;

---

[9] Destaques constantes do parecer

[10] TC 028.810/2017-1, referente ao acompanhamento dos TACs que envolviam multas administrativas decorrentes dos procedimentos para apuração de descumprimento de obrigações (Pado) nos temas "direitos e garantias dos usuários, fiscalização e interrupções sistêmicas" (Acórdão 272/2018 - Plenário, de minha relatoria).

[11] TC 033.413/2015-0, relativo ao acompanhamento dos TACs que envolviam multas administrativas decorrentes dos Pados nos temas "qualidade, universalização e ampliação de acesso", e TC 033.612/2016-1, concernente ao acompanhamento do processo de mediação entre o Grupo Oi e a agência reguladora no âmbito do processo de recuperação judicial (ambos da relatoria do ministro Bruno Dantas).

c) a inclusão dos créditos públicos não tributários não inscritos em Dívida Ativa – a exemplo das multas administrativas aplicadas mediante decisão da autoridade competente, em razão do poder de polícia, no bojo do processo de recuperação judicial de empresas, contraria o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, c/c o art. 2º, *caput* e §2º, e art. 4°, §1º, da Lei 6.830/1980, bem como o princípio da supremacia do interesse público;

d) o deferimento da Recuperação Judicial não suspende o processamento autônomo nem obstaculiza a proposição das execuções fiscais decorrentes dos tributos já exigíveis e/ou dos créditos públicos não tributários já inscritos em Dívida Ativa, passíveis de interrupção apenas em caso de comprovação de quitação dos referidos débitos ou por incidência de algumas das circunstâncias listadas no art. 151 do CTN que ensejariam a suspensão da exigibilidade (moratória, depósito judicial, concessão de liminar ou tutela antecipada em ações judiciais, parcelamento), nos termos dos arts. 2º, 4º, § 4º, 5º e 29 da Lei Federal 6.830/1980, c/c o art. 6º, §7º, da Lei Federal 11.101/2005 e art. 191-A da Lei 5.172/1966 (CTN), bem como do princípio da supremacia do interesse público;

e) o deferimento da Recuperação Judicial não impede a posterior inscrição em Dívida Ativa e consequente execução fiscal das multas administrativas que, até aquele momento, já haviam sido imputadas pela autoridade competente na seara administrativa, ainda que passíveis de recurso, com fulcro no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, c/c o art. 2º, *caput* e §2º, e art. 4°, §1º, da Lei 6.830/1980, bem como do princípio da supremacia do interesse público;

f) os créditos públicos não tributários, decorrentes das multas administrativas aplicadas pelos órgãos/entidades da administração pública às empresas privadas em razão do poder de polícia, não são passíveis de submissão à vontade de credores privados em procedimento de Assembleia-Geral de Credores, sob pena de restar usurpada competência do Poder Legislativo que instituiu parcelamento de créditos públicos específico para empresas em recuperação judicial (art. 10-A da Lei 10.522/2002, incluído pela Lei 13.043, de 13/11/2014), em afronta ao princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal;

g) impossibilidade de participação ativa de representantes dos órgãos/entidades públicas titulares de créditos públicos em procedimento de Assembleia-Geral de Credores, tanto por não terem interesse jurídico e/ou legitimidade para votarem a respeito do desfecho dos créditos privados, quanto por não ser possível transacionarem créditos públicos, ante os princípios da indisponibilidade do interesse público, legalidade, moralidade e impessoalidade;

h) as condições de pagamento dos créditos públicos não tributários da Anatel, aprovadas na Assembleia-Geral de Credores, realizada nos dias 19 e 20/12/2017, tanto são mais desfavoráveis ao erário comparativamente a quaisquer das hipóteses de parcelamento previstas na legislação de regência (arts. 10-A ou 37-B da Lei 10.522/2002, ou ainda o art. 2º da Lei 13.494/2017), em inequívoca afronta ao princípio constitucional da legalidade, quanto são mais desfavoráveis ao erário comparativamente à parcela dos demais credores privados enquadrados na mesma categoria de quirografários; e

i) a inclusão de créditos públicos não tributários passíveis de inscrição em Dívida Ativa no âmbito de Recuperações Judiciais traz risco sistêmico e bilionário de dano ao erário a todas as esferas de governo, na medida em que expõem os valores decorrentes da aplicação de multas (inclusive do TCU) e débitos, de acordos de leniência e de outorgas de concessões e privatizações ao acordo de vontades de credores privados que tendem naturalmente a maximizar seus próprios interesses em detrimento do interesse público primário, em afronta aos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, bem como aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal."

8. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU divergiu dessa proposta de encaminhamento e propôs tão somente continuar o presente acompanhamento mediante determinações para que sejam prestadas informações a esta Corte a respeito dos processos judiciais relacionados à recuperação judicial do Grupo Oi e das ações adotadas pela agência reguladora quanto aos créditos não tributários da autarquia que não foram incluídos na recuperação judicial.

II

9. Inicialmente cogitei a possibilidade de o objeto deste processo estar inserido nas apurações em curso no TC 033.612/2016-1, da relatoria do ministro Bruno Dantas, por constar destes autos (peça 18) cópia de instrução datada de 5/9/2017, elaborada naquele feito com proposta de encaminhamento que contemplava entendimentos de natureza similar a alguns daqueles ora defendidos pela unidade técnica.

10. Contudo, a partir de disponibilização de acesso pelo gabinete do relator àquele processo, verifico que Sua Excelência considerou não ser essa a hipótese, de acordo com trechos de seu

despacho datado de 26/9/2017, que transcrevo a seguir, inclusive para melhor compreensão do deslinde a ser dado a este caso:

"12. Não obstante as preocupações da unidade instrutora, reputo que a atuação deste Tribunal nos moldes propostos extrapolaria o escopo do presente processo e a minha competência para decidir sobre a matéria.

13. Como já mencionado, o Acompanhamento foi autuado para fiscalizar o procedimento de mediação, regido pela Lei 13.140/2015, que não se confunde com o processo de recuperação judicial, previsto na Lei 11.101/2005, embora ele tenha surgido no curso e em função deste. O primeiro é um procedimento voluntário de solução de conflitos, auxiliado por mediador, enquanto que o segundo é um processo judicial, cuja decisão cabe ao juiz competente.

14. Na mediação, há uma liberdade negocial das partes que, no caso dos órgãos e entidades públicas, justifica ser supervisionada por órgãos de controle, a fim de que seja assegurado o atendimento ao interesse público e ao princípio da legalidade. Nessa linha, foi o Acórdão 1.790/2017 - Plenário e a opção pela instauração do presente processo.

15. Assim, o objeto deste Acompanhamento é verificar se a Anatel, no procedimento de mediação, está agindo em defesa do interesse público e em cumprimento aos normativos aplicáveis ao caso.

16. Consoante salientou a unidade instrutora, não foi verificada nenhuma conduta irregular da Anatel no processo de mediação. Em verdade, a agência não se mostra disposta a celebrar qualquer acordo com as devedoras em tal procedimento, alegando impossibilidade legal.

17. De acordo com a ata da última reunião de mediação de que se tem notícia, ocorrida em 15/8/2017, as tentativas de negociação se mostraram infrutíferas (peça 67, p. 6-12).

(...)

19. Assim, é possível que tenham se esgotado todas as tentativas de composição voluntária de conflitos, o que acarretaria a perda do objeto do presente acompanhamento.

20. Faz-se necessário, portanto, que a unidade instrutora esclareça se realmente o procedimento de mediação encontra-se encerrado.

21. A meu ver, as preocupações da unidade instrutora refogem ao procedimento de mediação, atingindo o próprio processo de recuperação judicial, em especial os fatos que ocorrerão no âmbito da Assembleia Geral de Credores. Entretanto, os atos praticados na recuperação judicial escapam ao escopo do presente acompanhamento e, talvez, à jurisdição do Tribunal de Contas. Relembro, a propósito, que os atos jurisdicionais não podem ser objeto de controle desta Corte, consoante já explicitado na própria instrução da SeinfraCOM à peça 68.

22. Tal entendimento também restou claro no voto que proferi no Acórdão 1.790/2017 - Plenário, a saber:

'34. Quanto ao posicionamento da Secretaria de que somente serão acompanhados os atos proferidos por agentes da Anatel e da Procuradoria Federal que atua naquela agência, considero-o correto, **uma vez que atos jurisdicionais escapam do controle exercido por esta Corte**, (...).'

23. Todavia, caso a unidade de fiscalização entenda que a proposta de encaminhamento ora apresentada deva prosseguir ou que existam indícios de irregularidades aptos a ensejar a atuação desta Corte no referido processo judicial, ela poderá autuar processo de representação, nos termos do art. 237, VI, do RITCU.

24. Esse é o segundo motivo pelo qual considero que não posso analisar a proposta ora submetida, uma vez que minha relatoria se restringe ao processo de acompanhamento da mediação e eventual representação relativa ao processo de recuperação judicial deverá pertencer à relatoria do Ministro a que se vincula o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, a Advocacia Geral da União ou o Ministério da Fazenda para o biênio de 2017-2018, a depender de como se enquadre a questão levantada."

11. Não obstante este processo ter sido autuado como relatório de acompanhamento, e não como representação, a relevância da matéria, notadamente por envolver o "maior pedido de recuperação judicial" existente no País, permite dar seguimento à apreciação nestes autos das propostas elaboradas.

III

12. No caso, com as vênias por divergir da unidade técnica, entendo que devem prevalecer as proposições do *Parquet*, que se ajustam perfeitamente à manifestação do ministro Bruno Dantas no despacho reproduzido.

13. Apesar de, à primeira vista, parecerem plausíveis as teses defendidas pela unidade técnica, a inclusão dos créditos não tributários decorrentes de multas administrativas impostas pela Anatel a empresas do Grupo Oi no processo de recuperação judicial, na forma aprovada pela Assembleia-Geral

de Credores, e a suspensão de execuções fiscais em trâmite derivaram de decisões judiciais proferidas pelo juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro-RJ, ainda em vigor, ante o insucesso, até agora, das medidas judiciais implementadas por aquela agência para desconstituí-las.

14. Em vista da falta de competência deste Tribunal para apreciar os atos jurisdicionais, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes, e de as questões objeto das controvérsias jurídicas não terem sido submetidas à apreciação deste Tribunal mediante consulta, mas, sim, com base em caso concreto (art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992), concordo que não é devido ou oportuno fixar entendimentos sobre a matéria.

15. Reconheço que este Tribunal, às vezes, mesmo em processos de outra natureza, firma entendimentos que expressam sua interpretação sobre normas em temas relevantes e/ou controversos a fim de orientar a atuação dos jurisdicionados e evitar danos ao erário (itens 210 e 211 da instrução). Porém, esse procedimento não seria adequado neste processo porque partiria, sem oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa, de análise sobre deliberações do Poder Judiciário em caso concreto. Sem dúvidas, isso extrapolaria as competências constitucionais do TCU e não geraria obrigação de cumprimento pelas partes litigantes.

16. Assim, cabe aguardar a solução das controvérsias pelo próprio Poder Judiciário, ao qual cumprirá julgar os conflitos de competências já autuados (CC 153.998/DF e CC 144.433/GO) e o recurso especial interposto no Agravo de Instrumento 0004716-82.2017.4.02.0000, em que se discute a alegação da agência reguladora sobre a impossibilidade de sujeição dos seus créditos não tributários ao processo de recuperação judicial do Grupo Oi, por suposta inobservância às disposições do § 7º do art. 6º da Lei 11.101/2005 e dos arts. 5º e 29 da Lei 6.830/1980.[12]

17. Quanto ao apontamento da unidade técnica sobre risco bilionário de dano ao erário caso se permita a inclusão de créditos públicos não tributários passíveis de inscrição em Dívida Ativa na recuperação judicial, embora compreenda a preocupação da unidade técnica de atuar de modo preventivo, o MPTCU demonstrou que esse risco não é iminente nem há probabilidade de sua ocorrência no médio e longo prazos.

18. Como evidenciou o parecer do *Parquet*, esse risco é minorado pela possibilidade de alteração do entendimento adotado no processo de recuperação judicial nas instâncias superiores e pela ausência de consequências práticas na dinâmica de constituição e cobrança de multas administrativas em face das conclusões do Parecer de Força Executória 3/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, emitido em 7/3/2018 (peça 29, p. 104/26), cuja ementa apresentava o seguinte teor:

"1. PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA. DECISÃO DE CONCESSÃO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL. 2. CRÉDITOS NÃO ABRANGIDOS PELA RECUPERAÇÃO JUDICIAL. CRÉDITOS ABRANGIDOS PELA RECUPERAÇÃO JUDICIAL. 3. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A DECISÃO DE CONCESSÃO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL E AS DECISÕES DOS JUÍZOS FEDERAIS QUANTO AOS CRÉDITOS DA ANATEL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA TRATAR DOS CRÉDITOS DA ANATEL CONTRA O GRUPO OI. 4. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A DECISÃO DE CONCESSÃO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL E AS DECISÕES FAVORÁVEIS À ANATEL PROFERIDAS NOS AGRAVOS DE INSTRUMENTO INTERPOSTOS PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PREVALÊNCIA DA DECISÃO DO TRIBUNAL EM RELAÇÃO À DECISÃO DO JUÍZO DA RECUPERAÇÃO. 5. **A CONCESSÃO DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL NÃO CONFIGURA**

[12] O recurso especial ainda se encontra sobrestado até o pronunciamento definitivo do Superior Tribunal de Justiça - STJ nos autos dos REsps 1.694.261/SP, 1.694.316/SP e 1.712.4841/SP, onde será apreciado o Tema Repetitivo 987/STJ - "Possibilidade da prática de atos constritivos, em face de empresa em recuperação judicial, em sede de execução fiscal" (consultas feitas em 23/11/2018, nos endereços eletrônicos http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/resconsproc.asp e http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp)

ÓBICE AO PROSSEGUIMENTO OU À CONCLUSÃO DA CONSTITUIÇÃO DE CRÉDITOS DA AGÊNCIA CONTRA O GRUPO OI, NEM IMPEDE A REALIZAÇÃO DOS ATOS DE COBRANÇA ORDINARIAMENTE REALIZADOS PELA AGÊNCIA TAIS COMO NOTIFICAÇÃO E INSCRIÇÃO NO CADIN E ENCAMINHAMENTO PARA INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E AJUIZAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL. NO ÂMBITO DA PGF, NÃO HÁ IMPEDIMENTO À PRÁTICA DOS ATOS ORDINÁRIOS VOLTADOS À COBRANÇA, COMO INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E AJUIZAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL." (destaquei)

19. Além disso, firmar entendimentos sobre as questões com o intuito de evitar risco de prejuízos ao erário em eventuais recuperações judiciais que vierem a ser ajuizadas, além de desconsiderar o papel da Advocacia-Geral da União de questionar no foro apropriado a legalidade/constitucionalidade das decisões, colocaria este Tribunal na função de legislador, o que está fora do plexo de atribuições inerentes ao controle externo.

20. A propósito, o *Parquet* bem lembrou que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 10.220/2018 (que se encontra apensado ao PL 6.229/2005), com proposta de modificação das disposições do referido § 7º do art. 6º da Lei 11.101/2005, de forma a estabelecer explicitamente que o ajuizamento da recuperação judicial não deve suspender o curso das execuções fiscais e impedir a constrição e a alienação de bens e direitos no juízo que as processa, afastando a hipótese de avaliação dessas medidas pelo juízo da recuperação judicial (item 83 do parecer transcrito no relatório precedente).[13]

21. Nesse sentido, infere-se que, mesmo sem a pretensão de examinar os atos judiciais, como reconheceu a SeinfraCOM (item 228 da instrução), seria efetivamente de pouca utilidade aprofundar, nesta oportunidade, o exame das complexas questões suscitadas por aquela unidade técnica.

22. E, nesse ponto, não se pode deixar de levar em conta a importância dada pelo legislador pátrio às consequências práticas da decisão nas esferas administrativa, controladora e judicial, tanto que fez inserir na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro disposições específicas quanto ao assunto (arts. 20, 22 e 24, incluídos pela Lei 13.655/2018).

23. Desse modo, e tendo em vista que não foi constatada qualquer irregularidade nas condutas dos gestores e advogados públicos que estão atuando na defesa dos direitos da Anatel, concluo que este Tribunal deve apenas continuar a acompanhar a atuação daquela entidade nas lides ainda em andamento, nos termos do parecer do MPTCU, cujos fundamentos acolho como razões de decidir, com reparos somente em relação aos destinatários das determinações.

24. Proponho que as determinações sejam efetuadas a um único órgão em cada situação a fim de evitar conflitos de competência que podem prejudicar a avaliação do cumprimento do *decisum*.

Ante o exposto, VOTO por que o Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua deliberação.

ACÓRDÃO Nº 2880/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.577/2018-7
2. Grupo II – Classe V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade: Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração -

[13] Consoante consulta efetuada em 22/11/2018[13], o PL 6.229/2005 tramita em regime de prioridade.

SeinfraCOM.

8. Representação legal: Daniel Andrade Fonseca (CPF 012.126.326-64) e outros representando a Anatel.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o processo de acompanhamento autuado a fim de avaliar a questão relativa à inclusão em plano de recuperação judicial de créditos da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel decorrentes de multas administrativas impostas pela autarquia federal a empresas do Grupo Oi.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 241, 242 e 250, inciso I, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Procuradoria Federal Especializada junto à Agência Nacional de Telecomunicações que, a cada seis meses, encaminhe a este Tribunal informações sobre todos os andamentos relevantes e cópia de deliberações que vierem a ser proferidas por quaisquer juízos e tribunais em processos, inclusive execuções fiscais, em que esteja sendo tratada a questão referente à inclusão na recuperação judicial do Grupo Oi dos créditos não tributários da Anatel, aprovada no âmbito do Processo 0203711-65.2016.8.19.0001, em curso na 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro/RJ;

9.2. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações que, com a mesma periodicidade, informe a este Tribunal as ações adotadas pela agência reguladora com relação aos créditos não tributários da autarquia que foram incluídos na recuperação judicial do Grupo Oi, a exemplo da instauração e do andamento de procedimentos para apuração de descumprimento de obrigações, da inscrição em dívida ativa de créditos não tributários que deixaram de ser adimplidos por empresas do referido grupo empresarial e do ajuizamento de novas execuções fiscais;

9.3. determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração que dê continuidade ao apresente acompanhamento; e

9.4. dar ciência deste acórdão à Agência Nacional de Telecomunicações, à Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel e à Advocacia-Geral da União.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2880-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 023.269/2018-9
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidade: Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento - Emusa.

Responsáveis: Lincoln Thomaz da Silveira (CPF 778.378.197-72) e Reinaldo Macedo Costa Pereira (CPF 012.690.587-89).

Interessado: Congresso Nacional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCOBRAS 2018. FALHAS GRAVES NO EDITAL DE CONCORRÊNCIA. SOBREPREÇO NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. REGIME DE EXECUÇÃO CONTRATUAL INADEQUADO. AUSÊNCIA DAS COMPOSIÇÕES DE PREÇOS UNITÁRIOS. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. REVOGAÇÃO DO CERTAME. CIÊNCIA DAS IRREGULARIDADES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório trechos do documento elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana - SeinfraUrbana, que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 17-19):

"**I. Apresentação**

1. Trata-se de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) na Empresa Municipal de Moradia Urbanização e Saneamento (EMUSA) da Prefeitura de Niterói/RJ, no período compreendido entre 9/7/2018 e 13/7/2018, com o objetivo de avaliar a conformidade do Edital de Concorrência Pública Internacional 7/2018, cujo o objeto é a contratação de empresa para execução de obras de macrodrenagem, drenagem e pavimentação de logradouros no Bairro Santo Antônio, no Município de Niterói/RJ, no valor de R$ 86.138.413,01.

2. A fiscalização foi autorizada por meio do Acórdão 843/2018-TUC-Plenário e do Despacho de 6/6/2018 da Coinfra (TC 025.542/2017-6, peça 26), inserindo-se, assim, no âmbito do Fiscobras 2018.

I.1. Importância socioeconômica

3. Santo Antônio é um bairro da região Oceânica do município de Niterói, localizado na região metropolitana do Rio de Janeiro. O bairro limita-se pelos bairros de Piratininga, Jacaré, Serra Grande, Maravista, Itaipu e Camboinhas; e, segundo dados censitários do IBGE, contava, em 2010, com uma população de quase 5 mil habitantes.

4. Os bairros da região Oceânica têm um grande histórico de enchentes ocasionados pela posição geográfica e por graves deficiências na drenagem de águas pluviais e, na tentativa de solucionar esses problemas e evitar novos desastres, tem passado por várias intervenções nos últimos anos.

5. O Projeto Básico de Drenagem e Pavimentação de Logradouros do Bairro de Santo Antônio salienta que a região apresenta graves deficiências no escoamento das águas pluviais em virtude da topografia muito plana e baixa em relação aos arredores. Aponta, ainda, que a infraestrutura de drenagem é ineficiente, o que contribui para os problemas de enchentes na região (evidência 06).

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

6. Em cumprimento ao Acórdão 843/2018-TCU-Plenário e ao Despacho de 6/6/2018 da Coinfra (TC 025.542/2017-6, peça 26), realizou-se a auditoria na Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento de Niterói, Rio de Janeiro, no período compreendido entre 09/07/2018 e 13/07/2018.

7. As razões que motivaram a presente auditoria foram o volume de recursos envolvidos para a concretização do empreendimento e os riscos identificados em análise preliminar do edital de licitação, obtido mediante sistemática de acompanhamento tempestivo de editais, implementada na SeinfraUrbana.

II.2. Visão geral do objeto

8. O Edital de Concorrência 07/2018 da EMUSA teve por objeto a contratação de empresa para execução de obras de macrodrenagem, drenagem e pavimentação de logradouros no Bairro Santo Antônio, no Município de Niterói/RJ.

9. A licitação do tipo menor preço e com regime de empreitada por preço global, previu um orçamento referencial no total de R$ 86.138.413,01, incluído o BDI de 27%.

10. Segundo a EMUSA, as obras seriam custeadas por: recursos do Contrato de Repasse 0213345-53 de 2006, firmado junto à Caixa Econômica Federal, recursos de indenizações (Royalties) e recursos de operações de crédito entre a Corporação Andina de Fomento e o Município de Niterói.

11. O projeto atual prevê solução de drenagem por meio da interligação do sistema já existente com um novo e maior sistema de escoamento.

12. O projeto também tem como objetivo a restauração dos pavimentos existentes e a expansão da malha pavimentada. Para tanto, o projeto baseou-se em estudos de tráfego e estudos geotécnicos, além de verificação das condições topográficas locais, com o objetivo de definir o tipo e espessura das camadas integrantes dos pavimentos projetados.

13. Por contar com recursos federais por meio de Contrato de Repasse, a licitação se encontra obrigada a observar a legislação federal sobre o tema, em especial a Lei 8.666/93 e o Decreto 7.983/13, bem como observar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre os diversos aspectos inerentes às contratações com recursos públicos federais.

14. Abaixo segue mapa do loteamento e das intervenções que serão executadas.



Figura 1 - Localização do Loteamento Santo Antônio / Piratinga - Niterói-RJ

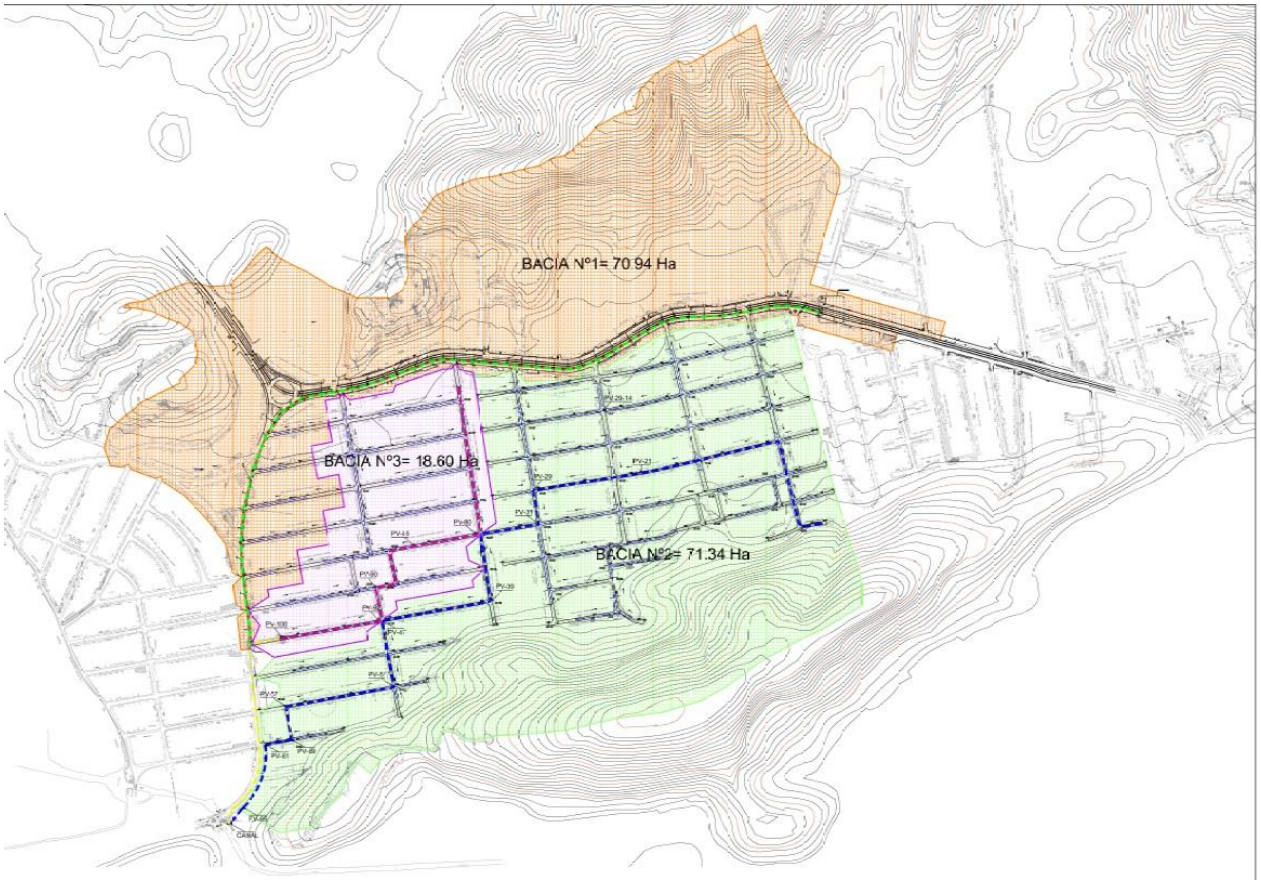


Figura 2 - Pontos Críticos de enchentes no loteamento Santo Antônio/Piratinga

II.3. Objetivo e questões de auditoria

15. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1. O procedimento licitatório foi regular?

2. O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

3. Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

16. Ressalva-se que neste trabalho não foi incluída questão que tratasse da análise do projeto da obra. Essa opção se deu em virtude da revogação o edital em questão logo após a primeira requisição do TCU por mais informações, como será detalhado nos próximos parágrafos.

17. Dessa forma, optou-se por fazer a análise do projeto quando da republicação do edital, uma vez que poderá haver alterações e/ou complementações neste.

II.4. Metodologia utilizada

18. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de19 de outubro de 2009).

19. Para cumprir o objetivo do trabalho, foi utilizada a técnica de análise documental do Edital em comento. Também foi utilizada a análise da planilha orçamentária do edital, realizada pelo Sistema de Auditoria em Orçamento do TCU (SAO).

20. Foi elaborada a Curva ABC do orçamento, sendo selecionado uma amostra de 16 itens dentre os mais representativos do orçamento. Essa amostra representa 58,73% do orçamento proposto e apresentou um

sobrepreço de 77,34%. As análises também apresentaram outras impropriedades que serão tratadas nos achados de auditoria.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

21. A equipe de auditoria não obteve acesso a documentos e informações importantes para a análise dos serviços e dos preços praticados no orçamento do edital, tais como Composições de Preços Unitários (CPU), Memórias de Cálculo dos serviços e justificativas técnicas.

22. Essas informações foram objeto de ofícios de requisição (Evidência 3 e peças 3 e 4 TC 023.269/2018-9), contudo as respostas encaminhadas pelo Órgão responsável não atenderam ao que foi claramente solicitado pelas comunicações, se limitando a informar sobre o adiamento e posterior revogação do edital (Evidência 4 e peça 6 TC 023.269/2018-9).

23. Importante mencionar que a ausência das CPU e das memórias de cálculo dos principais serviços da planilha orçamentária ocasionou especial dificuldade à análise dos preços praticados no edital; e que para se chegar a parâmetros aceitáveis de comparação foi necessário um estudo sobre os preços praticados em serviços semelhantes nos sistemas de referência oficiais.

24. Como já ressalvado, também não foram objeto de análise os projetos da obra, uma vez que, devido a revogação do edital, se optou por analisar detalhadamente o projeto quando da republicação do edital, uma vez que poderá haver alterações e/ou complementações neste.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

25. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 86.138.413,01.

26. Este valor corresponde ao valor previsto no Edital de Concorrência 07/2018 da EMUSA, relativo à licitação de obras de macrodrenagem, drenagem e pavimentação de logradouros no Bairro Santo Antônio, no Município de Niterói/RJ.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

27. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o controle tempestivo do edital de licitação, evitando que fosse realizada contratação que poderia resultar em prejuízos financeiros para a Administração Pública e sociais para a comunidade local, com a possibilidade de frustação do objeto contratado.

28. O total dos benefícios quantificáveis desta auditoria é de R$ 22.062.829,76, montante que corresponde a 34,34% de sobrepreço verificado no preço global estimado do certame. Contudo, registre-se que, com a revogação do edital em comento, não foi possível a definição exata do benefício, valor que somente será conhecido no momento da republicação de edital.

III. Achados de auditoria

29. O Edital da Concorrência Pública Internacional 7/2018 da Empresa Municipal de Moradia Urbanização e Saneamento (EMUSA) da Prefeitura de Niterói/RJ e suas planilhas orçamentárias foram objeto de análise pela equipe técnica do TCU, a qual identificou as seguintes possíveis irregularidades no Edital e no orçamento base da licitação (Evidência 1):

III.1. Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

Tipificação:

30. Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

31. A situação encontrada é grave, materialmente relevante frente ao valor contratado, configura grave desvio aos princípios constitucionais, mas não tem a potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário tendo em conta a adoção de providências por parte da Administração, com a revogação do edital para revisão dos projetos e orçamentos. Dessa forma, o achado enquadra-se no conceito de IGC, hipótese do inciso VI do § 1º do artigo 117 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018).

Situação encontrada

32. Verificou-se na planilha orçamentária do citado edital (Evidência 2) preços unitários acima dos referenciais de mercado, o que, por sua vez, resultou em indícios de sobrepreço da ordem de R$ 22.062.829,76, correspondente a 77,34% do preço de referência da amostra analisada e a 34,34% do valor global de referência.

33. O presente achado é materialmente relevante frente ao valor total do Edital da Concorrência Pública Internacional 7/2018 da EMUSA/RJ (34,43%), uma vez que configurou potencial risco de prejuízo ao erário e afrontou os princípios administrativos da eficiência e da economicidade.

34. Foram verificados os preços de 16 serviços dentre os mais relevantes da planilha orçamentária, obtidos por meio da curva ABC. A amostra verificada equivale a 58,73% do orçamento total, o que corresponde a aproximadamente R$ 50,5 milhões. Por se tratar de edital, foi utilizado o Método de Limitação dos Preços

Unitários Ajustados (MLPU), o qual prevê que qualquer item orçamentário com sobrepreço representa irregularidade, independentemente da existência de outros itens com subpreço, em respeito ao Acórdão 3.443/2012-TCU-Plenário.

35. Convém registrar que, como exposto na seção 'Limitações da Auditoria', embora formalmente requisitado, a equipe não teve acesso às composições de preços unitários, às memórias de cálculo e às justificativas para composição dos preços indicados no edital.

III.1.1. Sobre o BDI

36. Por força de determinação do Plenário do TCU as equipes que fiscalizam obras públicas devem observar as instruções contidas no Acórdão 2.622/2013-TCU Plenário. O item 9.2.1 do aludido Acórdão determina que, quando a taxa de BDI estiver fora dos patamares estipulados naquela decisão, as unidades técnicas devem examinar pormenorizadamente os itens que o compõem, levando em consideração as peculiaridades de cada caso concreto.

37. Na obra ora fiscalizada, o Edital (Evidência 1, pg. 11) admite um BDI de até 27,00%, ou seja, fora da faixa preconizada pelo referido Acórdão para obras de Drenagem Urbana de Águas Pluviais, que oscila entre 20,76% e 26,44%, tendo como ponto médio o percentual de 24,18%.

38. O Edital não explicitou a composição detalhada dos itens do BDI adotado, o que impossibilita a análise da composição de referência e a verificação de sua adequabilidade e legalidade.

39. Não é demais lembrar que os percentuais descritos no retrocitado acórdão refletem os valores obtidos em uma amostra estatística de milhares de contratações públicas, motivo pelo qual se considera que retratam fidedignamente os valores usuais de mercado. Portanto, a previsão de BDI fora da faixa preconizada pela Corte de Contas, e sem a indicação pormenorizada dos itens que o compõem contraria a jurisprudência sobre o tema e tem o potencial de ocasionar uma contratação desvantajosa para a administração pública.

40. A seguir, são feitos comentários mais específicos acerca das inconsistências encontradas nos itens da planilha com sobrepreço mais relevante.

III.1.2. Canal pré-fabricado em concreto. Fornecimento e assentamento.

41. O item 'Canal pré-fabricado, em concreto protendido e/ou armado, com seção em 'u', medido pela área do perímetro interno da seção vezes o comprimento do canal. Fornecimento e assentamento' é o primeiro da curva ABC do orçamento da obra. Seu preço responde por mais de 15% do valor total do orçamento. Portanto, o impacto desse item no valor global da obra justificaria a devida atenção por parte da Administração.

42. Os Canais pré-fabricados de concreto armado normalmente são produzidos com peças de formato em 'U' e podem ser utilizados em obras de drenagem e escoamento de águas pluviais. Os canais podem assumir diversas dimensões, a depender da necessidade.



Figura 3- Exemplo de canal pré-fabricado em concreto com seção em 'U'

43. No edital, para precificação do serviço, foi utilizado como referência o Sistema EMOP, em divergência ao disposto no Decreto 7.983/2013.

44. A equipe de auditoria, buscando conhecer melhor o serviço, requisitou à EMUSA as respectivas composições de preço unitário, as memórias de cálculo com as justificativas das quantidades do serviço e as plantas com informações de medidas de seção e cumprimento do canal; bem como a justificativa do uso da unidade de medição M² da seção, quando o usual para o serviço é o Metro 'Linear' (peças 3 e 4 TC 023.269/2018-9).

45. As requisições não foram atendidas pela Empresa responsável pelo edital, conforme relatado nas limitações de auditoria. Diante dessa negativa, a equipe utilizou como referência valores de serviços similares indicados no SICRO, Sistema de Custo Referenciais de Obra do DNIT, para propor um preço referencial para o serviço.

46. Nesse sentido, conforme demonstrado na tabela abaixo, foram selecionados 10 serviços de Canais Pré-moldados com diferentes dimensões de seções, com localidade e preço conforme orçamento base do edital.

47. A unidade de medição utilizada no sistema SICRO é o metro linear, de forma que para se chegar a um parâmetro de comparação foi necessário transformá-la para m². Dessa forma, foi calculada a área de cada peça, de acordo com as dimensões de cada seção. O SICRO define que o comprimento de cada peça é de 1 metro. Após, dividiu-se o custo unitário do Sicro pela área da respectiva peça, o que resultou no seu custo por m². Na sequência, adicionou-se o BDI paradigma (24,18%).

48. Por fim, como não foram realizadas verificações pormenorizadas do quantitativo dos serviços analisados, foi utilizada a quantidade referencial do edital para cálculo do sobrepreço, qual seja, 19.325,12 m².

49. Com esses ajustes se chegou a um preço médio do serviço da ordem de R$ 242,17 por m², ao passo que o edital previu um valor de R$ 705,54 por m², ou seja, 291% maior que o preço médio proposto pela equipe. Essa diferença equivaleria a um sobrepreço de R$ 8.964.145,75.

Ref.	Cód.	Serviço		Valor Unit.	Valor com BDI	Quantiadade em m²	Valor do Serviço
Edital	06.004.0253-B	CANAL PRE-FABRICADO,EM CONCRETO PROTENDIDO E/OU ARMADO,COM S ECAO EM "U",MEDIDO PELA AREA DO PERIMETRO INTERNO DA SECAO V EZES O COMPRIMENTO DO CANAL.FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO	m²		R$705,54	19.325,12	R$ 13.634.645,16
SICRO Jan/2018 Rio de Janeiro	6817885	Corpo BSCC - seção 1,5 x 1,5 m canal - pré-moldado - com areia e brita comerciais	m²	R$ 226,03	R$ 242,17	19.325,12	R$ 4.679.970,07
	6817887	Corpo BSCC - seção 2,0 x 1,5 m canal - pré-moldado - areia e brita comerciais	m²	R$ 172,46			
	6817889	Corpo BSCC - seção 2,0 x 2,0 m canal - pré-moldado - tipo I - areia e brita comerciais	m²	R$ 214,58			
	6817891	Corpo BSCC - seção 2,0 x 2,0 m canal - pré-moldado - tipo II - areia e brita comerciais	m²	R$ 184,26			
	6817893	Corpo BSCC - seção 2,5 x 1,5 m canal - pré-moldado - areia e brita comerciais	m²	R$ 176,72			
	6817895	Corpo BSCC - seção 2,5 x 2,0 m canal - pré-moldado - tipo I - areia e brita comerciais	m²	R$ 214,05			
	6817897	Corpo BSCC - seção 2,5 x 2,0 m canal - pré-moldado - tipo II - areia e brita comerciais	m²	R$ 186,99			
	6817899	Corpo BSCC - seção 3,0 x 1,5 m canal - pré-moldado - areia e brita comerciais	m²	R$ 178,74			
	6817901	Corpo BSCC - seção 3,0 x 2,0 m canal - pré-moldado - tipo I - areia e brita comerciais	m²	R$ 207,45			
	6817903	Corpo BSCC - seção 3,0 x 2,0 m canal - pré-moldado - tipo II - areia e brita comerciais	m²	R$ 188,87			
Sobrepreço							R$ 8.954.675,09

O valor unitário médio dos serviços acima é R$195,02. A esse valor foi adicionado o BDI de 24,18%, que é o percentual médio de BDI para esse tipo de obra, conforme preconizado no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de forma que o valor médio com BDI resultou em R$ 242,17.

50. Saliente-se, que o preço sugerido pela equipe decorre de estimativa conservadora proveniente da média dos valores de seções contidas no SICRO, com areia e brita comerciais, que possuem dimensões menores que as previstas para a obra em análise, o que leva a um preço por m² superior ao preço que seria estimado caso se utilizasse seções com maiores dimensões.

51. Calculando-se, no projeto, a média das dimensões do canal a ser construído ponderada pelo comprimento das seções, obtêm-se uma seção média de projeto do canal de 3,46 m de largura por 1,59 m de altura.

52. A seção disponível no SICRO mais próxima a essa, com dimensões ainda inferiores, é a do item 6817899, com 3,0 m de largura e 1,5 m de altura, que possui valor por m² de R$ 221,96 (com BDI de 24,18%), inferior ao valor adotado pela equipe como referência para cálculo de sobrepreço, o que corrobora a afirmativa acerca do conservadorismo da análise realizada.

53. Para um estudo mais aprofundado do serviço seria necessário o conhecimento da composição de preço unitário e da memória de cálculo utilizada, bem como de todas as particularidades do serviço, informações que, embora requisitadas por meio do Ofício de Requisição 1-243/218 – TCU/Seinfraurbana, de 17/7/2018 (evidência 7), não foram disponibilizadas pela EMUSA.

54. Portanto, feitas as devidas conversões, e adicionando-se o BDI médio para o tipo de obra (24,18%), apurou-se um sobrepreço de R$ 8.954.675,09 para o item Canal pré-fabricado, em concreto protendido e/ou armado, com seção em ‘u’, medido pela área do perímetro interno da seção vezes o comprimento do canal. Fornecimento e assentamento.

III.1.3. Cobertura de canal pré-fabricado

55. O serviço ‘Cobertura de canal pré-fabricado, em concreto protendido e/ou armado, para vãos até 5,00m, fornecimento e assentamento’ é o segundo mais relevante do edital, respondendo sozinho por 10,41% do total. Portanto, o impacto desse item no orçamento justificaria a devida atenção por parte da Administração.

56. O serviço é um complemento ao serviço tratado no item anterior, de forma que as dificuldades para a exata definição do serviço foram similares.

57. Considera-se que o preço por m² do presente serviço seja mais elevado que o do item anterior, uma vez que a cobertura do canal não está apoiada sobre a terra, como no caso da base do canal, o que provavelmente demandará peças com maior resistência, se comparadas às do item acima.

58. Entretanto, não foram informadas as dimensões ou taxa de armadura da cobertura, não sendo possível realizar a estimativa precisa do preço de referência mais adequado para o item.

59. Dessa forma, como se trata de serviço com técnicas construtivas e insumos semelhantes, utilizou-se a mesma metodologia do item anterior para a proposição de um preço de referência.

60. Assim, o preço de referência proposto pela equipe é, novamente, de R$ 242,17 por m² (com BDI de 24,18%), ao passo que o edital previu um valor de R$ 798,36 por m², ou seja, 330% maior que o preço médio proposto pela equipe. Considerando a quantidade de 11.228,20 m² constante no edital, essa diferença equivaleria a um sobrepreço de R$ 6.245.008,51.

Ref.	Cód.	Serviço		Valor Unit.	Valor com BDI	Quantiadade em m²	Valor do Serviço
Edital	06.004.0254-B	COBERTURA DE CANAL PRE-FABRICADO,EM CONCRETO PROTENDIDO E/OU ARMADO,PARA VAOS ATE 5,00M.FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO	m²	-	R$ 798,36	11.228,20	R$ 8.964.145,75
SICRO Jan/2018 Rio de Janeiro	6817885	Corpo BSCC - seção 1,5 x 1,5 m canal - pré-moldado - com areia e brita comerciais	m²	R$ 226,03	R$ 242,17	11.228,20	R$ 2.719.137,24
	6817887	Corpo BSCC - seção 2,0 x 1,5 m canal - pré-moldado - areia e brita comerciais	m²	R$ 172,46			
	6817889	Corpo BSCC - seção 2,0 x 2,0 m canal - pré-moldado - tipo I - areia e brita comerciais	m²	R$ 214,58			
	6817891	Corpo BSCC - seção 2,0 x 2,0 m canal - pré-moldado - tipo II - areia e brita comerciais	m²	R$ 184,26			
	6817893	Corpo BSCC - seção 2,5 x 1,5 m canal - pré-moldado - areia e brita comerciais	m²	R$ 176,72			
	6817895	Corpo BSCC - seção 2,5 x 2,0 m canal - pré-moldado - tipo I - areia e brita comerciais	m²	R$ 214,05			
	6817897	Corpo BSCC - seção 2,5 x 2,0 m canal - pré-moldado - tipo II - areia e brita comerciais	m²	R$ 186,99			
	6817899	Corpo BSCC - seção 3,0 x 1,5 m canal - pré-moldado - areia e brita comerciais	m²	R$ 178,74			
	6817901	Corpo BSCC - seção 3,0 x 2,0 m canal - pré-moldado - tipo I - areia e brita comerciais	m²	R$ 207,45			
	6817903	Corpo BSCC - seção 3,0 x 2,0 m canal - pré-moldado - tipo II - areia e brita comerciais	m²	R$ 188,87			
Sobrepreço							R$ 6.245.008,51

O valor unitário médio dos serviços acima é R$195,02. A esse valor foi adicionado o BDI de 24,18%, que é o percentual médio de BDI para esse tipo de obra, conforme preconizado no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de forma que o valor médio com BDI resultou em R$ 242,17.

III.1.4. Transporte de carga de qualquer natureza, exclusive as despes as de carga e descarga, tanto de espera do caminhão como do servente ou equipamento auxiliar, a velocidade média de 10km/h, em caminhão basculante a óleo diesel, com capacidade útil de 8t

61. O serviço em questão compõe a curva ABC do orçamento do edital e corresponde sozinho a quase 5% do valor total da obra, sendo orçado em cerca de 4,4 milhões de reais.

62. Como exposto na seção de limitação de auditoria, a fim de melhor entender a extensão do serviço, a equipe requisitou à EMUSA as composições de preço unitário, as justificativas para a velocidade média informada de 10km/h, quando o usual em cidades é 40km/h, e a justificativa para previsão do uso de caminhões com capacidade de 8T, ou seja, 5 m³, quando o usual, e economicamente mais viável para o tipo e porte da obra, é a utilização de caminhões de 10m³. Requisições que não foram atendidas (Evidências 7 e 8).

63. Assim, a equipe se utilizou da composição-paradigma código 93595 do SINAPI, 'transporte com caminhão basculante de 10 m^3, em via urbana em revestimento primário (unidade: txkm)', com a mesma data-base do orçamento da Administração.

64. Com isso, chegou-se a um preço unitário paradigma de R$ 0,97 por TxKM (Com BDI de 24,18%), contra R$ 3,69 por TxKM do orçamento do edital, resultando num sobrepreço de R$ 3.173.606,38 para o item.

III.1.5. Reaterro de vala/cava com pó-de-pedra, inclusive fornecimento do material e compactação manual

65. O sobrepreço encontrado nesse item advém da adoção do referencial EMOP, em vez de Sinapi. Não foi encontrada nos documentos fornecidos a justificativa para o uso do sistema de preços da EMOP em detrimento do SINAPI.

66. Com essa consideração, apenas mudando-se o referencial e ajustando-se o BDI, o preço unitário do serviço passou de R$ 116,52 (orçamento do edital) por metro cúbico para R$ 61,22 (paradigma), resultando em sobrepreço no valor de R$ 1.378.462,13.

III.1.6. Comentários finais sobre o achado

67. Considerando que os itens acima correspondem a quase totalidade do sobrepreço apurado no edital em comento e considerando ainda que boa parte do sobrepreço nos demais itens resultam do BDI inadequado e da adoção do referencial EMOP em lugar do Sinapi, portanto em desacordo com o decreto que regulamenta a

orçamentação de obras públicas contratadas com recursos federais, reputa-se desnecessário comentários detalhados acerca dos demais itens com sobrepreço.

68. Ressalta-se, ainda, que ausência de composições de preços unitários, de memórias de cálculo e de justificativas para composição dos preços indicados no edital, reportada nas limitações de auditoria, está em desacordo com a Lei 8.666/93, especialmente os art. 3º, 6º IX; e 7º, §2º, II, bem como em desacordo com a Súmula TCU 258, a qual prevê que 'As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas'. E a sua ocorrência pode ocasionar uma contratação desvantajosa para a administração.

69. Da mesma forma, todos os subitens do presente achado estão em desacordo com a legislação aplicável e com a jurisprudência do TCU, e a sua ocorrência pode ocasionar um contrato desvantajoso para Administração Pública.

70. Segue abaixo tabela com os principais serviços analisados.

Orçamento Edital 07/2018							Orçamento Referencial			
Descrição do Serviço	UND	Qdade	Preço unit (R$)	Preco Parcial (R$)	Incid %	Código do Serviço	BDI	Preco ref	Preco parcial (R$)	Sobrepreco
"CANAL PRE-FABRICADO,EM CONCRETO PROTENDIDO E/OU ARMADO,COM S ECAO EM ""U"",MEDIDO PELA AREA DO PERIMETRO INTERNO DA SECAO V EZES O COMPRIMENTO DO CANAL.FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO"	M2	19.325,12	705,54	13.634.645,16	15,83	média canal	24,18	242,18	4.680.077,09	8.954.568,07
COBERTURA DE CANAL PRE-FABRICADO,EM CONCRETO PROTENDIDO E/OU ARMADO,PARA VAOS ATE 5,00M.FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO	M2	11.228,20	798,36	8.964.145,75	10,41	média canal	24,18	242,18	2.719.198,72	6.244.947,03
TRANSPORTE DE CARGA DE QUALQUER NATUREZA,EXCLUSIVE AS DESPES AS DE CARGA E DESCARGA,TANTO DE ESPERA DO CAMINHAO COMO DO S ERVENTE OU EQUIPAMENTO AUXILIAR,A VELOCIDADE MEDIA DE 10KM/H ,EM CAMINHAO BASCULANTE A OLEO DIESEL,COM CAPACIDADE UTIL DE 8T	T X KM	1.165.729,18	3,69	4.301.540,67	4,99	93595	24,18	0,97	1.127.934,30	3.173.606,38
TRANSPORTE DE CARGA DE QUALQUER NATUREZA,EXCLUSIVE AS DESPES AS DE CARGA E DESCARGA,TANTO DE ESPERA DO CAMINHAO COMO DO S ERVENTE OU EQUIPAMENTO AUXILIAR,A VELOCIDADE MEDIA DE 50KM/H ,EM CAMINHAO BASCULANTE A OLEO DIESEL,COM CAPACIDADE UTIL DE 8T	T X KM	5.828.645,91	0,73	4.254.911,51	4,94	93596	24,18	0,65	3.759.781,00	495.130,51
CONCRETO ASFALTICO,USINADO A QUENTE,IMPORTADO DE USINA,DE AC ORDO COM AS DETERMINACOES ESPECIFICADAS PELA PREFEITURA-RJ,I NCLUSIVE TODOS OS MATERIAIS(MASSA FINA),EXCLUSIVE O TRANSPOR TE DA USINA PARA A PISTA.CUSTO SOMENTE DO PREPARO E MATERIAI S,EXCL	T	8.865,12	375,24	3.326.547,63	3,86	I 1518	24,18	301,13	2.669.572,43	656.975,20
REATERRO DE VALA/CAVA COM PO-DE-PEDRA,INCLUSIVE FORNECIMENTO DO MATERIAL E COMPACTACAO MANUAL	M3	24.928,55	116,52	2.904.674,65	3,37	96995	24,18	61,22	1.526.212,51	1.378.462,13
BASE DE BRITA GRADUADA,INCLUSIVE FORNECIMENTO DOS MATERIAIS, MEDIDA APOS A COMPACTACAO	M3	11.589,72	169,15	1.960.401,14	2,28	96396	24,18	137,54	1.594.049,32	366.351,82
SARJETA E MEIO-FIO CONJUGADO RETO,DE CONCRETO SIMPLES FCK=15 MPA,MOLDADO NO LOCAL,TIPO DER-RJ,MEDINDO 0,45M DE BASE E 0,3 0M DE ALTURA,REJUNTAMENTO COM ARGAMASSA DE CIMENTO E AREIA, NO TRACO 1:3,5,COM FORNECIMENTO DE TODOS OS MATERIAIS	M	16.547,60	85,97	1.422.597,17	1,65	94271	24,18	80,7	1.335.343,36	87.253,81
RETRO-ESCAVADEIRA/CARREGADEIRA,MOTOR DIESEL EM TORNO DE 75CV ,CAPACIDADE DA CACAMBA DE 0,76M3,PROFUNDIDADE DE ESCAVACAO M AXIMA DE 4,00M,INCLUSIVE OPERADOR	H	5.280,00	134,65	710.952,00	0,83	53786	24,18	81,54	430.525,03	280.426,97
PREPARO MANUAL DE TERRENO,COMPREENDENDO ACERTO,RASPAGEM EVEN TUAL ATE 0.30M DE PROFUNDIDADE E AFASTAMENTO LATERAL DO MATE RIAL EXCEDENTE,INCLUSIVE COMPACTACAO MANUAL	M2	43.427,84	16,17	702.228,17	0,82	73948/16	24,18	6,38	277.120,34	425.107,83
Sobrepreço Total										**22.062.829,75**

III.2. Adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico

Tipificação:

71. Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

72. Considera-se que a situação encontrada é grave e configura desvio aos princípios constitucionais, em especial da legalidade e eficiência, mas não tem a potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário tendo em conta a adoção de providências por parte da Administração, com a revogação do edital. Dessa forma, o achado enquadra-se no conceito de IGC, hipótese do inciso VI do § 1º do artigo 117 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018).

Situação encontrada

73. O edital em comento prevê que o contrato a ser adjudicado ao vencedor será executado sob o regime de empreitada por preço global.

74. A Lei 8.666/93 considera que o regime de empreitada por preço global deve ser utilizado quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total. Nesses casos a Administração deve fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação (art. 6º, VIII e 47).

75. A escolha desse regime é indicada para obras ‘acima da terra’ como edificações e linhas de transmissão, bem como a contratação de estudos, projetos, laudos e pareceres. São casos em que os quantitativos dos serviços a serem executados podem ser definidos com razoável precisão, pressupondo uma definição minuciosa de todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza.

76. Por sua vez, segundo a Lei 8.666/93, a empreitada por preço unitário consiste na contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. Devendo ser utilizada sempre que os quantitativos a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão.

77. É indicada para obras executadas ‘abaixo da terra’ a exemplo de: execução de fundações; serviços de terraplanagem; desmontes de rocha; implantação, pavimentação, duplicação e restauração de rodovias; canais, barragens, adutoras, perímetros de irrigação, obras de saneamento; infraestrutura urbana; obras portuárias, dragagem e derrocamento; e Reforma de edificações (Roteiro de Auditoria de Obras Públicas, Portaria-Segecex 33/2012).

78. Sobre o tema, o Acórdão 1977/2013-TCU-Plenário, que cuidou de estudo sobre a aplicação do regime de empreitada por preço global na contratação de obras públicas, determina:

9.1.3. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras.

9.1.4. nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, tal qual asseverado no item 9.1.3. supra, se preferir a utilização da empreitada por preço global, deve ser justificada, no bojo do processo licitatório, a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular – e, consequentemente, maiores preços ofertados – em termos técnicos, econômicos ou outro objetivamente motivado, bem assim como os impactos decorrentes desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas;

79. Em linhas gerais, quando se contrata por empreitada por preço unitário, o risco associado à imprecisão dos quantitativos não se transfere para o executor, paga-se somente o que for executado. Por outro lado, quando se contrata o tipo de obra em questão por empreitada global, há uma tendência de que o executor inclua no preço o risco associado à imprecisão intrínseca dos quantitativos, o que pode tornar a contratação menos econômica.

80. Nesse cenário, para o objeto do edital em comento, observa-se que a escolha do regime de execução por preço unitário seria a mais adequada, pois envolve grandes movimentos de terra e obras ‘em baixo da terra’, bem como outras intervenções que no momento da licitação não era possível quantificar com a precisão adequada.

81. Portanto, a escolha pela empreitada global não parece ser a mais indicada para o caso concreto, de forma que a sua opção deve ser técnica e economicamente justificada nos autos do processo licitatório, o que não se verificou.

82. Por fim, registre-se que a escolha do regime de execução da obra deve ser pautada no interesse público e ser devidamente motivada, e que a escolha inadequada do regime de execução pode ocasionar prejuízo para Administração Pública por meio de contratações desvantajosas.

83. Tendo em vista a revogação do edital em exame, será proposto dar ciência ao órgão sobre a impropriedade verificada.

III.3. Restrição indevida à competitividade

Tipificação:

84. Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

85. Considera-se que a situação encontrada é grave e configura desvio aos princípios constitucionais, em especial da legalidade e eficiência, mas não tem a potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário tendo em conta a adoção de providências por parte da Administração, com a revogação do edital. Dessa forma, o achado enquadra-se no conceito de IGC, hipótese do inciso VI do § 1º do artigo 117 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018).

Situação encontrada

86. A análise do edital em comento evidenciou a existência de itens que poderiam restringir a competitividade do certame, dentre eles se destacam:

III.4.1. Exigência de visita técnica realizada profissional inscrito no CREA e previsão de visita técnica coletiva

87. Foi verificada no edital do processo licitatório em comento a exigência de que a vistoria técnica ao local das obras fosse realizada somente por profissional habilitado devidamente inscrito no CREA; e, também, a pré-definição, pela administração, de datas e horários das visitas técnicas, o que caracteriza visita técnica coletiva, conforme transcrição a seguir (Evidência 1):

8.3.6. Os interessados deverão indicar um profissional habilitado, devidamente inscrito no CREA, o qual visitará o local da obra acompanhado de funcionário nos dias 21/05/2018 às 11:00h e 25/05/2018 às 11:00, a fim de conhecer todos os fatores que possam influir, direta ou indiretamente nos custos de execução, devendo apresentar o respectivo atestado a ser emitido pela Diretoria de Obras Especiais da EMUSA que será juntado à Documentação de Habilitação, nos termos do inciso III do art.30, da Lei nº 8666/93. A visita sairá da sede da EMUSA.

8.3.7 A critério da empresa participante, poderá a visita técnica ser substituída por declaração formal assinada por profissional habilitado indicado pela licitante, sob as penas da Lei, informando que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes ao local onde será executada a obra e que não utilizará desta prerrogativa para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avenças técnicas ou financeiras que venham a onerar a Administração.

88. Nada obstante a possibilidade de substituição da visita técnica por declaração formal, a exigência de que os interessados deverão indicar um profissional habilitado devidamente inscrito no CREA para realização da vistoria técnica contraria a jurisprudência do TCU. A Corte de Contas entende que, quando necessária for, a vistoria poderá ser realizada por qualquer preposto do licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente (Acórdão 2672/2016-TCU-Plenário). A jurisprudência do TCU entende, ainda, que a exigência de que a vistoria técnica seja realizada exclusivamente por engenheiro/arquiteto ou técnico em edificações constitui cláusula potencialmente restritiva à competitividade da licitação (Acórdão 7137/2015-TCU-1ªCâmara).

89. De maneira semelhante, a previsão de visita técnica coletiva em dia e horário específico, pré-definidos pela administração, contraria o entendimento dominante do TCU. As decisões do Tribunal são no sentido de proibir tal prática, pois contraria os princípios da moralidade e da probidade administrativa, permitindo ao gestor público ter prévio conhecimento das licitantes, bem como às próprias empresas terem ciência do universo de concorrentes, criando condições favoráveis à prática de conluio (Acórdãos 7137/2015-TCU-1ªCâmara, 7982/2017-TUC-2ªCâmara e 2672/2016-TUC-Plenário).

90. Frise-se que, no caso específico, o edital previa a obrigatoriedade de que as visitas fossem realizadas nos dias 21/5 e 25/5/2018, ou seja, há uma condicionante de realização de duas visitas técnicas, a serem realizadas em dois dias distintos, o que aumenta ainda mais a restrição editalícia, uma vez que se duplicam os custos para empresas de outros estados participarem dessas duas visitas.

91. Adicionalmente, deve-se considerar que se trata de uma licitação internacional, dessa forma, exigir que empresas licitantes de outros países comparecessem em duas visitas técnicas praticamente inviabiliza a respectiva participação destas.

92. Desta forma, a exigência de vistoria técnica a ser realizada por profissional habilitado devidamente inscrito no CREA, e a pré-definição, pela Administração, de visita técnica coletiva e em dois momentos distintos, são práticas irregulares que contrariam os princípios da moralidade e da probidade administrativa, bem como a jurisprudência desta Corte.

93. Com efeito, a previsão de tais exigências deve ser revista, pois tem o potencial de restringir a competitividade do certame.

III.4.2. Exigência de vínculo profissional como condição de participação no certame

94. Também foi verificada a exigência de comprovação de vínculo profissional de engenheiro civil ou arquiteto para fins de condição de participação no certame, conforme item 8.3.2 do edital.

95. A jurisprudência do TCU é uniforme no sentido de ser irregular a exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante na data da licitação, bastando a comprovação da existência de um ajuste de prestação de serviço quando da contratação, sob o risco de submeter os licitantes a um ônus desnecessários, ferindo o caráter competitivo do certame (Acórdãos 1762/2010 e 498/2013, ambos do Plenário, entre outros).

96. Logo, a exigência contida no edital está em desacordo com a jurisprudência da Corte de Contas, pois tem o condão de corromper a competitividade da licitação.

III.4.3. Restrição à competitividade decorrente de critérios indevidos na qualificação técnica

97. Foi constatado, ainda, que o item 2.2 do edital da licitação exigiu a apresentação de comprovação de capacidade técnico-profissional para os seguintes itens, considerados, dentre outros, os de maior relevância técnica:

• Disposição final de materiais e resíduos de obras em locais de operação e disposição final apropriados, autorizados e/ou licenciados pelos órgãos de licenciamento e de controle ambiental;

• Sarjeta e meio-fio conjugado reto, de concreto simples fck=15 mpa, moldado no local, tipo DER-RJ, medindo 0,45m de base e 0,3 0m de altura, rejuntamento com argamassa de cimento e areia, no traço 1:3,5, com fornecimento de todos os materiais; e

• Ensecadeira de estacas-pranchas de aço em cavas ou valas com profundidade até 4,00m. custo inclui fornecimento, execução e retirada de todos os materiais, considerando a reutilização de 15 vezes para estacas-pranchas e 60 vezes para guias e estroncas.

98. Observa-se que as duas primeiras exigências destacadas não possuem singular relevância técnica, uma vez que se constituem simples serviço contratado, no caso da disposição final de materiais, ou serviços cuja técnica construtiva é comum e de baixo grau de responsabilidade, como no caso da sarjeta e meio fio conjugado.

99. No caso da sarjeta e meio-fio conjugado, está se especificando até mesmo as dimensões a serem comprovadas, o que se entende indevido, pois a empresa ou profissional que a tenha executado em outras dimensões também teriam condições de executá-las nas medidas previstas no projeto, pois a técnica construtiva é a mesma.

100. Situação análoga ocorre com a ensecadeira de estacas-prancha, em que o edital fixa até mesmo a quantidade de reutilizações que devem ser comprovadas. Uma empresa ou profissional que tenha expertise nesse tipo de serviço, teria plena condições de fazê-lo independentemente do número de reutilizações do material, pois, novamente, a técnica construtiva é a mesma. A quantidade de reutilizações é uma característica que visa melhor definir as premissas consideradas no orçamento, eventuais variações, para mais ou para menos, representam ganhos ou perdas a serem apropriados pela contratada, não podendo, dessa forma, servir como balizador para fins de habilitação técnica.

101. O art. 30 da Lei 8.666/1993 apresenta os limites para a comprovação da qualificação técnica e veda expressamente, no seu §5º, exigências não previstas na Lei que possam inibir a participação na licitação.

102. Também nesse sentido, a jurisprudência desta Corte de Contas é inequívoca no sentido de que os itens exigidos na qualificação técnica devem possuir, cumulativamente, relevância técnica e financeira (Súmula TCU 263/2011).

103. Nesse sentido, a previsão no edital de comprovação de qualificação técnica para serviços que não apresentem relevância técnica, com especificações desnecessárias das respectivas dimensões do serviço e/ou da quantidade de reutilizações de materiais, configura irregularidade por afrontar a legislação e a jurisprudência do TCU, tendo, além disso, potencial de ocasionar uma contratação desvantajosa para a Administração Pública.

104. Tendo em vista a revogação do edital em exame, será proposto dar ciência ao órgão sobre as impropriedades verificadas.

V. Providências em relação às possíveis irregularidades identificadas

105. Considerando as possíveis irregularidades identificadas no Edital 7/2018, foi diligenciado à EMUSA para que o órgão apresentasse justificativa para as inconsistências do Edital, especialmente no que se refere às relatadas no Achado III.4 - Cláusulas do edital em desconformidade com os preceitos legais vigentes (Evidência 3):

106. Em resposta à citada diligência, foi encaminhado o Ofício-Pres 206/2018, de 8/6/2018, assinado pelo então Presidente da EMUSA, Sr. Reinaldo Macedo C. Pereira (Evidência 4).

107. Na citada comunicação é informado que a licitação em comento, após ser adiada por tempo indeterminado para readequação do projeto e orçamento junto à Caixa, foi revogada pela presidência do Órgão.

108. Informa, ainda, que o projeto será reavaliado e que as questões técnicas apontadas pelo TCU serão observadas em futuros procedimentos da empresa.

109. Também foi diligenciado à EMUSA informações sobre os principais serviços que ocasionaram o Achado III.1 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, ao passo que em resposta a EMUSA se limitou a informar que o Edital objeto da presente auditoria havia sido revogado, apresentando documentação comprobatória dessa revogação (peça 6, TC 023.269/2018-9).

VI. Conclusão

110. O Edital de Concorrência Pública Internacional 7/2018 da EMUSA/Niterói-RJ teve como objetivo a contratação de empresa para a execução das obras de macrodrenagem, drenagem e pavimentação de logradouros no Bairro Santo Antônio, no Município de Niterói/RJ, no valor de R$ 86.138.413,01.

111. Considerando a importância social e o volume de recursos alocados nesse empreendimento, a equipe de auditoria, no sentido de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, propôs as seguintes questões de auditoria: Questão 1: O procedimento licitatório foi regular? Questão 2: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços? Questão 3: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

112. Após análise preliminar do Edital em comento, foram identificadas as seguintes constatações:

a. Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado;

b. Adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico;

c. Restrição indevida à competividade.

113. Pelas análises empreendidas é possível afirmar que os preços dos serviços definidos no orçamento da obra não são compatíveis com os valores de mercado, uma vez que foi constatado a existência de itens com preços superiores aos previstos nos sistemas de referência (resposta à questão 3).

114. Também foi verificado que o procedimento licitatório foi irregular uma vez que: adotou regime de execução contratual inadequado e antieconômico para o tipo de obra objeto da licitação e apresentou no edital clausulas potencialmente restritivas à competitividade, em desconformidade com os preceitos legais vigentes (resposta à questão 1).

115. Dentre as cláusulas que estão em desconformidade com a legislação, destacam-se: exigência de visita técnica realizada por profissional específico e previsão de visita técnica coletiva a ser realizada necessariamente em dois momentos distintos; exigência de profissional com vínculo permanente com a licitante como condição para participação no certame; e critérios indevidos de qualificação técnica.

116. Por fim, é possível afirmar que o orçamento da obra não foi devidamente detalhado, pois não estava acompanhado das composições unitárias. Como já relatado, foi requisitado à EMUSA os documentos e informações que supririam essa lacuna, contudo a empresa não atendeu as solicitações da equipe de auditoria (resposta à questão 2).

117. Após análise preliminar do edital, foi diligenciado à EMUSA justificativas sobre as constatações identificadas, ao passo que a Presidência do Empresa informou que após suspender o certame em comento, revogou o Edital de Concorrência 7/2018, e que as questões técnicas apontas pelo TCU serão revistas nos procedimentos futuros da licitação.

118. Ressalta-se que os achados apontados são graves e poderiam ocasionar uma contratação desvantajosa para a Administração Pública, com grande risco financeiro e social. Contudo, considerando a revogação do edital de Concorrência 7/2018 e as informações de que as questões técnicas apontadas serão revistas, será proposto apenas dar ciência às Empresa dos resultados deste trabalho, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes.

VII. Proposta de encaminhamento

119. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

119.1. dar ciência à Empresa Municipal de Moradia Urbanização e Saneamento (EMUSA), da Prefeitura de Niterói/RJ, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas no edital da Concorrência Pública Internacional 7/2018, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

119.1.1. sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, identificado na planilha orçamentária do Edital de Concorrência Pública Internacional 7/2018, conforme item III.1 deste relatório, o que afronta o disposto os arts 3º e 4º do Decreto 7.983/2013 e o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição;

119.1.2. ausência das composições de preços unitários dos serviços previstos na planilha orçamentária do Edital de Concorrência Pública Internacional 7/2018, conforme item III.1 deste relatório, em afronta a Lei 8.666/1993, arts. 3º; 6º, IX; e 7º, § 2º, II; e Súmula TCU 258.

119.1.3. adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico, identificado no edital da Concorrência Pública Internacional 7/2018, conforme item III.2 deste relatório, em afronta ao princípio da

eficiência insculpido no art. 37 da Constituição e aos art., 6º, VIII e 47 da Lei 8.666/93, bem como a jurisprudência do TCU, em especial o Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário; e

119.1.4. restrição indevida à competitividade do edital da Concorrência Pública Internacional 7/2018, decorrente de cláusulas que preveem:

119.1.4.1. a exigência de visita técnica realizada profissional inscrito no CREA, o que infringe a jurisprudência do TCU (Acórdãos 7.137/2015-TCU-1ªCâmara e 2.672/2016-TCU-Plenário, entre outros);

119.1.4.2. a exigência de visita técnica coletiva, o que infringe a jurisprudência do TCU (Acórdãos 7.137/2015-TCU-1ªCâmara, 7.982/2017-TUC-2ªCâmara e 2.672/2016-TUC-Plenário, entre outros);

119.1.4.3. a exigência de vínculo profissional como condição de participação no certame, o que infringe a jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.762/2010-TCU-Plenário e 498/2013-TCU-Plenário, entre outros);

119.1.4.4. a adoção de critérios indevidos na qualificação técnica, caracterizado pela previsão de serviços sem relevância técnica (disposição final de material e resíduos de obras e execução de guias e sarjetas), pela fixação das dimensões das guias e sarjetas e pela fixação do número de reutilizações dos materiais a serem empregados na ensecadeira, informações estas que não contribuem para caracterizar o domínio da técnica construtiva a ser comprovada e acabam por restringir indevidamente a participação de licitantes, além de afrontar o art. 30 da Lei 8.666/93, a Súmula 263/2011 e a jurisprudência sobre o tema do TCU (Acórdãos 1.767/2018-TCU-Plenário e 670/2018-TCU-Plenário, entre outros);

119.2. com fulcro no art. 169, inciso V do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, encerrar o presente processo e arquivar os autos."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria inserida no Fiscobras 2018 relativa à obra de macrodrenagem, drenagem e pavimentação de logradouros no Bairro Santo Antônio, no município de Niterói/RJ, conduzida pela Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento - Emusa. A área tem histórico de enchentes ocasionadas pela posição geográfica e por deficiências na drenagem de águas pluviais.

2. A atuação do TCU se deu antes da concretização da licitação, com análise do Edital de Concorrência Pública Internacional 7/2018, que estima a obra no valor de R$ 86,13 milhões e conta com recursos oriundos de contrato de repasse.

3. A fim de avaliar a conformidade da concorrência com a legislação aplicável, a unidade técnica definiu as seguintes questões para investigação:

i) o procedimento licitatório foi regular?

ii) o orçamento da obra se encontra devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

iii) os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

4. Para cumprir o objetivo do trabalho, foram analisados os documentos que compõem o referido edital, inclusive a planilha orçamentária. Foi selecionada amostra de 16 itens entre os mais representativos do orçamento para exame detalhado, o que representou 58,73% do orçamento proposto.

5. Como resultado das análises, a unidade técnica identificou falhas graves no edital, com potencial prejuízo decorrente de sobrepreço e da opção pela modalidade empreitada global, apesar de que seria recomendável a contratação por preços unitários. Além disso, há elementos que indicam restrição à competitividade.

6. Quanto ao sobrepreço verificado, a planilha orçamentária do citado edital apresentou preços unitários acima dos referenciais de mercado, o que resultou em indícios de sobrepreço de R$ 22,06 milhões, correspondente a 77,34% do preço de referência da amostra analisada e a 34,34% do valor global de referência.

7. No tocante à opção por empreitada por preço global, esta não seria indicada para o tipo de obra em análise. A escolha do regime de execução por preço unitário seria a mais adequada, pois envolve grandes movimentos de terra, obras subterrâneas e outras intervenções não identificáveis ou não quantificáveis de forma precisa. Na empreitada por preço unitário o risco associado à imprecisão dos quantitativos não se transfere para o executor; paga-se o que for executado. Já quando se contrata por empreitada global, o executor tende a incluir no preço os riscos associados à referida imprecisão, o que pode tornar a contratação menos econômica.

8. Outro grupo de falhas do edital diz respeito a exigências que extrapolam ao que a legislação e a jurisprudência do TCU permitem e que podem ocasionar restrição à competitividade. Por exemplo, a imposição de qualificação técnica com especificações desnecessárias, tais como: dimensões de determinados serviços e quantidade de reutilizações de materiais; exigências de visita técnica realizada por profissional específico e previsão de visita técnica coletiva a ser realizada necessariamente em dois momentos distintos; e exigência de profissional com vínculo permanente com a licitante como condição para participação no certame.

9. No curso da auditoria, a Emusa foi informada, em diligência, das irregularidades contidas no edital da concorrência. Em resposta, a empresa informou ter adiado o certame por tempo indeterminado e revogado o edital da concorrência. Adicionou que o projeto será reavaliado e as questões apontadas pelo TCU serão observadas nos futuros procedimentos licitatórios.

10. Endosso as análises e as propostas da unidade técnica e as adoto como fundamento da deliberação a ser proferida.

11. Embora o procedimento licitatório tenha sido revogado e a empresa tenha afirmado que procederá às mudanças necessárias para adequação às normas, é importante que o TCU se pronuncie a respeito, em razão da gravidade dos achados relatados, que poderiam ocasionar prejuízos importantes para a Administração. Portanto, em acordo com a proposta da unidade técnica, destaco a necessidade de dar ciência à entidade quanto às irregularidades, de modo a formalizar a necessária adequação no procedimento que virá a substituir a Concorrência 7/2018 e em outros que venham a ser realizados com o uso de recursos federais.

Ante o exposto, acompanho a proposta da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana e VOTO por que seja aprovada a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2881/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 023.269/2018-9
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsáveis: Lincoln Thomaz da Silveira (CPF 778.378.197-72) e Reinaldo Macedo Costa Pereira (CPF 012.690.587-89).
4. Unidade: Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento - Emusa.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana - SeinfraUrbana.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana, no âmbito do Fiscobras 2018, referente à obra de macrodrenagem, drenagem

e pavimentação de logradouros no Bairro Santo Antônio, no município de Niterói/RJ, conduzida pela Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento - Emusa.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º e 43, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 157, 169, inciso V, e 250, incisos I, II e III, do Regimento Interno, em:

9.1. dar ciência à Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento, da Prefeitura de Niterói/RJ, sobre as seguintes falhas identificadas no edital da Concorrência Pública Internacional 7/2018, no sentido de que sejam adotadas medidas para prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.1.1. sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, identificado na planilha orçamentária, o que afronta o disposto nos arts. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013 e o princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal;

9.1.2. ausência das composições de preços unitários dos serviços previstos na planilha orçamentária, em afronta à Lei 8.666/1993 (arts. 3º, 6º, IX, e 7º, § 2º, II) e à Súmula TCU 258;

9.1.3. adoção de regime de execução contratual inadequado, em afronta ao princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e aos arts. 6º, VIII, e 47 da Lei 8.666/93, bem como à jurisprudência do TCU, em especial ao Acórdão 1.977/2013 - Plenário; e

9.1.4. restrição à competitividade, decorrente de cláusulas que preveem a exigência de:

9.1.4.1. visita técnica realizada por profissional inscrito no CREA, em desacordo com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 7.137/2015 - 1ª Câmara e 2.672/2016 - Plenário, entre outros);

9.1.4.2. visita técnica coletiva, o que infringe a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 7.137/2015 - 1ª Câmara, 7.982/2017 - 2ª Câmara e 2.672/2016 - Plenário, entre outros);

9.1.4.3. vínculo profissional como condição de participação no certame, em desacordo com a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 1.762/2010 e 498/2013 - Plenário, entre outros);

9.1.4.4. adoção de critérios indevidos na qualificação técnica, caracterizados pela previsão de serviços sem relevância técnica (disposição final de material e resíduos de obras e execução de guias e sarjetas), pela fixação das dimensões das guias e sarjetas e do número de reutilizações dos materiais a serem empregados na ensecadeira, detalhes que não contribuem para caracterizar o domínio da técnica construtiva a ser comprovada e podem restringir a participação de licitantes, além de afrontar o art. 30 da Lei 8.666/1993, a Súmula TCU 263 e a jurisprudência sobre o tema do TCU (Acórdãos 1.767/2018 e 670/2018 - Plenário, entre outros).

9.2. arquivar este processo.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2881-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

Natureza: Recurso de Revisão.
Unidade: município de Areal/RJ.
Recorrente: Luís Felipe Roux Lima (CPF 001.010.197-77).
Representação legal: Marcos André Lima Nogueira (OAB/RJ 84.275) representando Luís Felipe Roux Lima.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. IRREGULARIDADES NO PAGAMENTO DE DESPESAS COM RECURSOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE/FUNDO NACIONAL DE SAÚDE RELATIVAS À EXECUÇÃO DO CONTRATO 1/2003, FIRMADO ENTRE A COOPERATIVA COMUNITÁRIA MISTA DE MONTE CASTELO LTDA. E A PREFEITURA MUNICIPAL DE AREAL/RJ. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO VALOR DO DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. EXCLUSÃO DAS MULTAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Recursos - Serur (peça 88), acompanhada pelo diretor (peça 89) e pelo secretário daquela unidade (peça 90) e pelo Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peça 91):

"INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Luís Felipe Roux Lima (peça 79), contra o Acórdão 4.214/2016 – Segunda Câmara (peça 32), relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, alterado parcialmente pelo Acórdão 7.189/2017 – Segunda Câmara (peça 63), sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, ambos transcritos abaixo:

Acórdão 4.214/2016 – Segunda Câmara

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Felipe Roux Lima (CPF 001.010.197-77);

9.2. considerar revel o responsável Marcos Veiga Soares de Carvalho (CPF 472.473.637-20), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c' da Lei 8.443/1992, cumulado com os arts. 19 e 23, inciso III, do mesmo diploma legal, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sr. Luis Felipe Roux Lima (CPF 001.010.197-77), Prefeito do Município de Areal/RJ, no período de 20/12/2002 a 31/12/2004, e do Sr. Marcos Veiga Soares de Carvalho (CPF 472.473.637-20), Secretário Municipal de Saúde Areal, no período de 23/12/2002 a 26/8/2003, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas abaixo discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
16.238,51	10/3/2003
15.085,42	8/4/2003
27.000,00	13/8/2003

Valor atualizado até 26/8/2015: R$ 117.490,53

9.4. aplicar individualmente aos Srs. Luís Felipe Roux Lima (CPF 001.010.197-77) e Marcos Veiga Soares de Carvalho (CPF 472.473.637-20), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 cumulada com o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento

Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde já, se requerido, o pagamento das dívidas mencionadas nos subitens 9.3 e 9.4 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 16 de junho de 1992, cumulado com o art. 217 do Regimento Interno, fixando aos responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

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

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

9.8. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 cumulado com § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Acórdão 7.189/2017 – Segunda Câmara

9.1. conhecer, com fulcro nos arts. 32, I, e 33, da Lei 8.443/92, do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Luís Felipe Roux Lima para, no mérito, dando-lhe provimento parcial, alterar os subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 4.214/2016-TCU-2ª Câmara, que passam a ter a seguinte redação:

‘9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’ da Lei 8.443/1992, cumulado com os arts. 19 e 23, inciso III, do mesmo diploma legal, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sr. Luís Felipe Roux Lima (CPF 001.010.197-77), Prefeito do Município de Areal/RJ, no período de 20/12/2002 a 31/12/2004, e do Sr. Marcos Veiga Soares de Carvalho (CPF 472.473.637-20), Secretário Municipal de Saúde Areal, no período de 23/12/2002 a 26/8/2003, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas abaixo discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
16.238,51	10/3/2003
15.085,42	8/4/2003

9.4. aplicar individualmente aos Srs. Luís Felipe Roux Lima (CPF 001.010.197-77) e Marcos Veiga Soares de Carvalho (CPF 472.473.637-20), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 cumulada com o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;’

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial (TCE), instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor de Luís Felipe Roux Lima, Prefeito do Município de Areal/RJ (período de 20/12/2002 a 31/12/2004), e de Marcos Veiga Soares de Carvalho, Secretário Municipal de Saúde de Areal (período de 23/12/2002 a 26/8/2003), em razão de irregularidades no pagamento de despesas com recursos do Ministério da Saúde/Fundo Nacional de Saúde, relativas à execução do Contrato 1/2003, firmado entre a Cooperativa Comunitária Mista de Monte Castelo Ltda. e a Prefeitura Municipal de Areal/RJ.

2.1. O objeto do Contrato 1/2003 envolvia a contratação de empresa especializada para a prestação de diversos serviços, incluindo-se, no tange à área de saúde, os seguintes: prevenção e assistência odontomédica, consultas médicas e visitas domiciliares, avaliação, diagnósticos e tratamento de patologias, rotina de

profissionais especializados de saúde, tratamento e indicações terapêuticas, análise clínica laboratorial, atendimento ambulatorial e intervenção cirúrgica de média complexidade, consultas de enfermagem, visitas domiciliares, testes de imunidade e vacinação, prevenção de vigilância epidemiológica e sanitária e pesquisas de agentes epidemiológicos (peça 1, p. 9-37, 197-207).

2.2. Os recursos federais empregados na execução desse contrato foram de R$ 84.944,77, decorrentes de repasses do Ministério da Saúde, realizados por meio do FNS, para o Programa de Saúde da Família (PSF), Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e Teto Financeiro de Epidemiologia e Controle de Doenças (TFECD) (peça 1, p. 197-207).

2.3. Os responsáveis foram ouvidos em razão de irregularidades constantes de relatório de auditoria do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), que constatou problemas em pagamentos realizados à Cooperativa Comunitária Mista de Monte Castelo Ltda. (peças 1, p. 9-37; 2, p. 66-80 e 138-144), relatados no Acórdão 4.214/2016 – Segunda Câmara, nos seguintes termos (peça 34, p. 3-4):

Irregularidade	Data	Valor	
		Unitário	Somatório
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Teto Financeiro de Epidemiologia e Controle de Doenças - TFECD, em desacordo com a Portaria/MS 1.399/1999, vigente à época da realização da despesa, revogada pela Portaria/MS 1.172/2004; documento tipo: cheque (peça 1, p. 71).	6/2/2003	2.840,51	12.831,03
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da execução da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: cheque.	6/2/2003	9.990,52	
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da execução da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: cheque (peça 1, p. 109).	13/2/2003	3.000,00	3.000,00
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da execução da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: cheque.	10/3/2003	3.083,19	16.238,51
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Saúde da Família, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da realização da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: transferência bancária.	10/3/2003	13.155,32	
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Saúde da Família, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da realização da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: transferência bancária.	8/4/2003	1.930,10	15.085,42
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Saúde da Família, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da realização da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: transferência	8/4/2003	13.155,32	

Irregularidade	Data	Valor	
		Unitário	Somatório
bancária.			
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Saúde da Família, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da realização da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: transferência bancária.	13/8/2003*	22.000,00	27.000,00
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da realização da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: transferência bancária.	13/8/2003*	5.000,00	
Total			74.154,96

* Alteração de data, conforme Relatório de Auditoria 7599/2008 – Complementar (peça 2, p. 138-144)

2.4. Após oitiva das partes e análise das alegações de defesa apresentadas por uma delas, o Tribunal, por meio do Acórdão 4.214/2016 – Segunda Câmara (peça 32), acolheu parte dos argumentos, rejeitando os demais, imputando-lhes débito e multa, na forma transcrita na introdução acima.

2.5. Insatisfeito, Luís Felipe Roux Lima interpôs recurso de reconsideração (peça 47), requerendo (peça 47, p. 6):

(...) que seja CONHECIDO E PROVIDO o presente Recurso de Reconsideração, que tem expresso efeito suspensivo, pelas razões de fatos e de direito acima discorridas, e documentos apresentados, como consequência, entendo, data vênia. que deve ser reformada e anulada a decisão exarada no Acórdão n.° 4214/2016- TCU-2a Câmara, restando anulada também a multa de R$ 5.000,00 aplicada à minha pessoa, e demais efeitos legais.

2.6. O Tribunal, por meio do Acórdão 7.189/2017 – Segunda Câmara (peça 63), relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, acolheu parte dos argumentos recursais e deu provimento parcial ao recurso, em relação à parcela de R$ 27.000,00, reduzindo-se o débito e a multa imputados às partes, na forma transcrita na introdução cima.

2.7. Ainda irresignado, Luís Felipe Roux Lima interpôs o presente recurso de revisão (peça 79), requerendo (peça 79, p. 20):

1- Diante da juntada de novos documentos nunca apresentados, que tem inequívoca eficácia sobre as decisões anteriores desta Egrégia Corte de Contas, a reapreciação da prestação de contas e de toda matéria fática e de mérito;

2- Ao final, que seja conhecido e provido o Recurso de Revisão, vindo a desconstituir *in totum* o julgado anterior, para julgar regulares as contas da Tomada de Contas Especial, anulando o Acórdão n. 7189/2017 da Colenda 2ª Câmara, e todos os posteriores efeitos legais.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 81-82), ratificado pelo Exma. Sra. Ministra-Relatora, na peça 84, que concluiu pelo conhecimento do recurso, sem efeito suspensivo, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso a seguinte questão: Se os documentos juntados no recurso comprovam os pagamentos realizados nos meses de março e abril de 2003, vinculados ao Contrato 1/2003, na execução do PFS, PACS e Epidemiologia, nos montantes de R$ 16.238,51 e R$ 15.085,42.

5. Documentos juntados no recurso e comprovação dos pagamentos realizados nos meses de março e abril de 2003, vinculados ao Contrato 1/2003, na execução do PFS, PACS e Epidemiologia, nos montantes de R$ 16.238,51 e R$ 15.085,42

5.1. O recorrente afirma que os documentos juntados ao recurso comprovam os pagamentos realizados nos meses de março e abril de 2003, vinculados ao Contrato 1/2003, nos montantes de R$ 16.238,51 e R$ 15.085,42, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) No julgamento do recurso de reconsideração, o Tribunal considerou, em concordância com a unidade técnica, que não houve a comprovação da execução dos serviços relativos aos pagamentos de R$ 15.085,42 e R$ 16.238,51, retirados das contas do PSF e do PACS. Para a Corte, a primeira parcela foi debitada na conta do PSF em 8/4/2003, mas o ofício encaminhado ao Banco do Brasil, apontado na defesa da parte, data de 13/5/2003, com referência ao mês de abril de 2003, devendo ocorrer o pagamento a partir de 14/5/2003, com débito em conta corrente distinta da gerida no programa. Em relação ao último montante, o Tribunal de Contas da União (TCU) considerou que débito ocorrido nas contas do PSF e PACS em 10/3/2003 não pode se referir ao mesmo mês, além de não haver comprovantes de gastos (peça 79, p. 3-4);

b) Para comprovar os gastos, o recorrente junta documentos novos, apresentados agora por conta da dificuldade de origem política de obtê-los junto ao Município, tendo conseguido extratos bancários das contas do PSF, PACS, PAB e TFECD, do período analisado, além dos processos de pagamentos números 0576/2003 e 01078/2003, relativos às datas de 10/3/2003 e 4/4/2003, no último caso, tendo o Tribunal de Contas da União (TCU) apontado a data de liquidação da despesa em 8/4/2003 (peça 79, p. 6 e 21-183);

c) O recorrente junta, ainda, recibos de pagamentos aos profissionais integrantes dos programas federais, nos meses de fevereiro e março de 2003, além de documento oficial do Banco do Brasil, com a relação dos valores e planilhas, com dados dos funcionários que optavam por essa forma de pagamento (peça 79, p. 7, 39-96 e 122-183);

d) Deve-se esclarecer equívoco sustentado pelo recorrente e identificado na análise da unidade técnica. Em verdade, o valor de R$ 16.238,51, debitado nas contas do PSF e PACS em 10/3/2003, refere-se aos pagamentos dos profissionais referentes ao mês de fevereiro e não março, como alegado. Já o montante de R$ 15.085,42, debitado na conta do PSF em 8/4/2003, também não se refere ao pagamento dos profissionais dos programas federais do mês de abril, mas sim do mês se março de 2003. Esse fato prejudicou o recorrente no julgamento do recurso de reconsideração, pois se deve reconhecer que não seria possível entender de forma distinta do sustentado no acórdão (peça 79, p. 9);

e) As contas do PAB, do PSF e do PACS, no Banco do Brasil, são as de números 58.040-6, 8.732-7 e 5.344-9, respectivamente, todas na Agência 2.941-6, nas quais foram gerenciados os programas federais discutidos nesta TCE, com exceção da rubrica do PAB, em que não se apontou irregularidade (peça 79, p. 10);

f) Em relação à despesa do mês de fevereiro liquidada no dia 10/3/2003, com valor debitado nas contas correntes do PSF e PACS, foi emitido o cheque n. 000068, no valor de R$ 6.513,09, na conta corrente 5.344-9 (PACS), no mesmo dia. Também nessa data, foi autorizado pagamentos diversos, na quantia de R$ 13.500,00, na conta corrente 8.732-7 (PSF). A soma desses montantes perfaz R$ 20.013,09, maior do que apontado nos autos, de R$ 16.238,51. A unidade técnica se equivocou na análise do recurso de reconsideração, quanto às transferências constitucionais (peça 79, p. 10-11);

g) O recorrente junta aos autos também para demonstrar a regular aplicação dos valores repassados pelo FNS, para execução dos programas PSF, PACS e TFECD, cópia de todos os recibos de pagamentos dos profissionais que trabalhavam nesses setores, devidamente assinados pelos que receberam em espécie, nos meses de fevereiro e março de 2003. A única exceção é o recibo de Adriana da Fonseca Teixeira, não assinado, apesar de ter recebido também em dinheiro (peça 79, p. 11 e 52-92);

h) Em relação aos demais profissionais que preferiram receber por meio de depósito em conta corrente no Banco do Brasil, os nomes constam nos recibos, os quais não foram assinados, pois o recebimento não foi em espécie. Há relação original extraída do sistema de informação do Banco do Brasil, do dia 10/3/2003, no qual constam os créditos nas contas correntes dos profissionais, em valores transferidos da conta da contratada, grifados com marca texto os prestadores que receberam por depósito (peça 79, p. 11 e 39-51);

i) Os pagamentos dos profissionais médicos Christiano Felippe Silva, Lívia Linhares Garrido, Janice Mara Machado da Costa e Renata Aparecida de Souza foram transferidos para conta corrente de outras agências do Banco do Brasil, conforme comprovantes anexados aos respectivos recibos (peça 79, p. 11, 77-80 e 82-85);

j) O recorrente junta cópia do processo n. 0576, de 10/3/2003, no qual consta o cheque número 000068, no valor de R$ 6.513,09, somado ao montante de R$ 13.500,00, perfazendo o total de R$ 20.013,09, que é o somatório correto das transferências constitucionais das contas do PSF e PACS e não a quantia de R$ 16.238,51, citado pela unidade técnica (peça 79, p. 12 e 21-96);

k) Há nos autos, também, as planilhas 1, em que constam dados de todos os profissionais dos programas federais; 2, com número da agência de recebimento do crédito, número da conta corrente e do recibo, quando recebido em espécie; e 3, com o total das transferências constitucionais do FNS, referentes ao mês de fevereiro, liquidado em 10/3/2003, no montante de R$ 20.013,09, sendo que o gasto total do município com os integrantes dos programas federais foi de R$ 25.142,37, tendo o ente complementado os pagamentos com o valor de R$ 5.129,28. Esses documentos novos demonstram a regular aplicação dos recursos, impondo-se a modificação do julgado recorrido em relação a essas parcelas (peça 79, p. 12-13 e 93-96);

l) Em relação à despesa do mês de março, liquidada em 8/4/2003, o valor debitado da conta corrente do PSF foi de R$ 15.085,42. Em verdade, no processo de pagamento n. 001078/2003, de 4/4/2003, liquidado em 8/4/2003, cuja cópia consta do recurso em análise, há ofício, datado de 8/4/2003, em que foi autorizada a transferência para a conta corrente da contratada do valor de R$ 4.600,00, da conta 5.344-9 (PACS); e R$ 13.500,00, da conta 8.732-7(PSF). Os valores somados atingem R$ 18.100,00, maior do que o apontado nos autos. A unidade técnica se equivocou quanto às transferências constitucionais, pois também houve repasse da conta corrente do PACS, além do PSF (peça 79, p. 13 e 112);

m) O recorrente junta aos autos, para demonstrar a regular aplicação dos recursos, cópia de todos os recibos de pagamentos dos profissionais que trabalhavam nos programas, devidamente assinados pelos que receberam em espécie, referentes ao mês de março de 2003. Dos prestadores, que preferiram receber por meio de depósito em conta corrente do Banco do Brasil, constam os nomes nos recibos, mas sem assinatura, pois eles não receberam em espécie. Há a relação original extraída do sistema de informação do Banco do Brasil, do dia 7/4/2003, na qual constam os créditos nas contas dos colaboradores, grifados com marca texto aqueles que receberam por depósito (peça 79, p. 13-14 e 97-183);

n) Consta dos autos, também, as planilhas 4, com os dados de todos os profissionais dos programas federais; 5, com número da agência de recebimento do crédito, conta corrente e recibo, quando recebido em espécie; e 6, com o total das transferências constitucionais do FNS (PSF e PACS), referentes ao mês de março de 2003, liquidado em 8/4/2003, no montante de R$ 18.100,00, sendo que o gasto total com os prestadores alcançou R$ 25.506,38, tendo o Município custeado a diferença de R$ 7.406,38, com recursos próprios (peça 79, p. 14-15 e 163-168);

o) Os documentos novos juntados ao presente recursos demonstram a veracidade das informações apresentadas e a regular aplicação dos recursos oriundos do FNS, devendo-se modificar a deliberação recorrida, tendo em vista a eficácia sobre a prova produzida, conforme o parágrafo único do artigo 36 da Lei 8.443/1992 e diante da pacífica jurisprudência desta Casa. Considerando a ausência de dano ao e de conduta dolosa ou culposa do recorrente, além da observância dos objetivos constitucionais dos programas federais do PSF, PACS e TFECD e a insuficiência dos valores repassados, tendo o município sempre complementado as despesas, sem que tenha havido paralisação nos serviços, impõe-se o afastamento do débito e da multa imputados às partes (peça 79, p. 15-20).

Análise

5.2. Os argumentos do recorrente estão parcialmente corretos, apenas em relação aos pagamentos nos quais não há dúvida quanto aos elementos probatórios. Compete ao gestor demonstrar o bom e regular uso dos recursos que lhe foram confiados, recaindo sobre ele o ônus da prova (Acórdão 1.577/2014-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro André de Carvalho).

5.3. Primeiramente, é importante ressaltar que as parcelas de débito imputadas ao recorrente, nos montantes de R$ 16.238,51 e R$ 15.085,42, datadas de 10/3/2003 e 8/4/2003, respectivamente, originaram-se de auditoria do Denasus (peça 1, p. 9-37; peça 2, p. 66-80; e peça 2, p. 138-144), especificamente a Constatação 32496 (peça 2, p. 76), todas decorrentes da falta de comprovação da utilização de recursos destinados a programas federais de proteção à saúde dos munícipes.

5.4. O valor de R$ 16.238,51 decorreu do somatório das parcelas R$ 3.083,19, com referência ao cheque número 68; e R$ 13.155,32, relativa a transferência bancária ocorrida; enquanto o débito de R$ 15.085,42 se originou da soma de R$ 1.930,10 com R$ 13.155,32, ambos relacionados a valores transferidos naquele dia (peça 2, p. 76). Entretanto, ao analisar detalhadamente a documentação indicada e os extratos bancários das contas correntes dos programas, verifica-se, de fato, equívoco na indicação dos valores dos débitos, como afirma o recorrente.

5.5. No extrato da conta corrente específica ligada ao PAB, de número 58.040-6, não há lançamentos que remetam aos números apresentados no relatório, seja no dia 10/3/2003 (peça 2, p. 6) ou em 8/4/2003 (peça 2, p. 8).

5.6. Já no extrato da conta corrente PACS/PSF, de número 5344-9, no Banco do Brasil, por sua vez, consta, em 10/3/2003, lançamento do cheque número 68, no valor de R$ 6.513,09, como afirma o recorrente (peça 1, p. 375). Em outra conta do Programa Saúde da Família (PSF) no Banco do Brasil, de número 8732-7, há, de fato, lançamento de pagamentos diversos, no valor total de R$ 13.500,00, no mesmo dia (peça 1, p. 387).

5.7. Não se sabe quais os fundamentos do Denasus para atribuir os valores de R$ 3.083,19 e R$ 13.155,32 ao débito do dia 10/3/2003 (peça 2, p. 76), estando corretas as parcelas indicadas pelo recorrente, de R$ 6.513,09 e R$ 13.500,00, com somatório de R$ 20.013,09 e não R$ 16.238,51.

5.8. Além disso, também não estão corretos os valores de débito referentes ao dia 8/4/2003. Nessa data, ocorreram transferências bancárias à Cooperativa Comunitária Mista de Monte Castelo, nos montantes de R$ 4.600,00, da conta corrente 5.344-9 (PACS); e de R$ 13.500,00, da conta corrente 8.732-7 (PSF), ambas do Banco do Brasil.

5.9. Essa realidade está demonstrada nos extratos bancários e no próprio ofício de pedido de débito encaminhado pelo ente municipal à instituição financeira (peças 1, p. 375 e 389; e 79, p. 112). Logo, o somatório correto do dano atribuído a essa data é de R$ 18.100,00 e não R$ 15.085,42, como colocado na deliberação recorrida.

5.10. Tendo em vista o equívoco e a dúvida quanto aos fundamentos do Denasus e desta Corte para a imputação do débito, não obstante a certeza quanto ao dano ao erário, não cabe a ampliação do valor devido, por erro material, mantendo-se as parcelas a serem discutidas na forma da deliberação recorrida, em benefício das partes. A correção, nesse caso específico, poderia configurar *reformatio in pejus*.

5.11. Entretanto, de todo modo, as explicações do recorrente em relação à execução dos recursos não se mostram verossimilhantes para a totalidade dos pagamentos, ao se analisar os documentos acostados aos autos e ao recurso interposto, em que pese se possa aceitar a alegação de equívoco na indicação dos elementos probatórios quando do recurso de reconsideração, decorrente das próprias provas apresentadas.

5.12. De fato, não haveria sentido a remissão a pagamentos de março e abril, em datas ocorridas nos mesmos meses e com débito em conta corrente diferente das rubricas vinculadas aos programas federais, como discutido no relatório do acórdão recorrido. A documentação que se analisa nesta assentada está condizente com as datas dos débitos, ao menos no aspecto temporal. Todavia, no mérito, os elementos probatórios não se mostram capazes de afastar a integralidade do dano imputado às partes, não obstante se possa afastar parte do prejuízo, como se verá à frente.

5.13. Nessa linha, os documentos juntados pelo recorrente, relativos a registros do Sistema de Informações do Banco do Brasil (Sisbb) (peça 79, p. 39-51), não espelham as informações apontadas pela parte. Note-se que a documentação se refere a telas do processo de confecção de partidas extracaixa no Sisbb, nas quais supostamente se teria debitado a conta corrente 008.728-9 da Cooperativa Comunitária Mista na Agência 2.941-6 em Areal, para crédito em diversas outras contas de pessoas físicas, incluindo-se os profissionais de saúde vinculados aos programas federais (peça 79, p. 93-94).

5.14. Todavia, pode-se perceber que as telas demonstram apenas o início da confecção das partidas, sem garantir, com a certeza requerida nas prestações de contas governamentais, que os recursos tenham, realmente, saído da conta da Cooperativa e, simultaneamente, creditado as contas dos beneficiários. Essa conclusão se mostra facilitada ao se ater ao histórico e parte inferior das partidas, nos quais constam, ao final, questionamento quanto à inclusão ou não do registro, a ser respondido 'S=sim ou N=não'.

5.15. Verifica-se que, em alguns dos registros há a indicação 'S' (peça 79, p. 40, 43, 46, 48, 49 e 50) e em tantos outros nada consta (peça 79, p. 39, 41-42 e 44-45), sem que se tenha certeza, em nenhum deles, que, de fato, a partida tenha sido inserida, autorizando-se as transações ou, mais importante, que tenha havido o processamento pelo Banco do Brasil.

5.16. Trata-se, por certo, de partidas pendentes de expedição ou processamento, como se comprova nos registros constantes da peça 79, p. 43 e 47, nos quais fica clara a posição provisória dos dados no Sistema de Informações Banco do Brasil. Note-se que, no último documento, a partida foi alterada com sucesso, mas permaneceu pendente de expedição, tendo sido colocados todos os dados pelo operador do sistema.

5.17. Em documentos constantes da internet e em processos nesta Corte, é possível identificar qual seria a posição necessária para se ter maior certeza quanto à finalização do registro das partidas. Na parte final do documento, estaria registrada 'partida gravada com sucesso' e 'partida expedida', podendo-se também extrair comprovante da 'partida processada'. Nesse sentido, basta consultar, como exemplos, documentos presentes no TC 006.429/2013-0 (peça 20, p. 13-15) e no TC 001.207/2011-3 (peça 30, p. 2-3, 14-15 e 45-46). No último

processo, inclusive, a partida é acompanhada da autorização do titular da conta. Assim, no módulo de confecção da partida é necessário que ocorra a gravação e expedição ou algo semelhante. Nada disso consta dos presentes autos.

5.18. A questão se torna ainda mais duvidosa quando se analisam os registros comprobatórios de despesas vinculadas às transferências de R$ 4.600,00 e R$ 13.500,00, em 8/4/2003, das contas correntes 5.344-9 (PACS/PSF) e 8.732-7 (PSF), para a Cooperativa Comunitária Mista de Monte Castelo, autorizadas pela Prefeitura Municipal de Areal/RJ (peças 79, p. 112; e 1, p. 375 e 389).

5.19. O recorrente apresenta documento de autorização de liberação de arquivo gerado para transferência da conta da Cooperativa Comunitária Mista de Monte Castelo Ltda. na Agência 2.941-6, de número 008.728-9, para beneficiários específicos, incluindo-se agentes vinculados aos programas federais (peça 79, p. 160-162).

5.20. Entretanto, ao analisar o documento, não há certeza do recebimento da autorização pelo Banco do Brasil ou sequer do envio da comunicação ou do arquivo eletrônico, trazendo dúvida acerca do efetivo débito na conta da entidade e crédito para os beneficiários indicados. Cabe lembrar a necessidade de comprovação do processamento desses arquivos, pois, mesmo presente a autorização da titular da conta, caso não se tenha recursos financeiros na conta bancária a ser debitada, a instituição financeira não processa o arquivo. Por conta disso, normalmente, há um documento eletrônico que retorna à entidade ou, no caso, possivelmente físico, tendo em vista a ocorrência dos fatos ainda em 2003, comprovando que o pedido foi processado corretamente.

5.21. Na internet, foram identificadas comunicações semelhantes em prestações de contas, com registros 'Pag302', mas com assinatura da entidade pagadora e protocolo da entrega no Banco do Brasil, como se pode observar no documento constante do seguinte endereço eletrônico, consultado em 3/7/2018: <http://www.uern.br/controledepaginas/proplan-pagamentos-2014/arquivos/2595_07_relacao_pgtos_diarias_jul.2014_fonte_100_detalha_2014ob04258___remessa_4196.pdf>.

5.22. A sistemática de formatação da autorização para liberação de crédito com o envio do arquivo pode ser consultada, como exemplo, também em processo nesta Corte (TC 006.275/2010-9 - Anexo 1, VOL. 7 (Pasta Volumes digitalizados). Pode-se notar, no documento digitalizado nesse processo, que o responsável apresenta comunicação semelhante a que ora se analisa (peça 79, p. 160-162), com a diferença de que há registro do número da remessa e apresentação do envio do arquivo eletrônico, como se vê, por exemplo, no anexo indicado, as páginas 68 e 71 (Remessa 001345). Ou seja, mesmo com encaminhamento eletrônico, seria possível e necessário comprovar a transação.

5.23. Logo, em relação aos valores indicados na documentação do recorrente, há certeza apenas que os valores foram debitados nas contas específicas dos programas em favor da Cooperativa, mas não que tenham sido utilizados para pagamentos de profissionais da área de saúde. Sem que o recorrente explique e traga provas claras sobre a questão, é temerário o recebimento das provas.

5.24. Outro elemento que corrobora essa conclusão se encontra no registro da saída de R$ 13.500,00, da conta corrente 8.732-7 (PSF), na Agência 2.941-6, no dia 10/3/2003 (peça 1, p. 387). A saída registra o código '055-PAGTOS.DIV', o qual se refere a conjunto de pagamentos autorizados pela Cooperativa, com lançamentos simultâneos. Todavia, não há autorização específica para essa operação nos autos, com os beneficiários e as contas que deveriam ser creditadas, documento possivelmente semelhante ao que consta para o dia 8/4/2003 (peça 79, p. 160-162), já discutido acima.

5.25. Além disso, na documentação indicada pelo recorrente como comprobatória de gastos relacionados a essa quantia (peça 79, p. 76-92), resumida na peça 79, p. 95-96, não se encontra correspondência com o referido montante, ainda que se tente somar aleatoriamente parcelas; e não é em razão da alegação da parte de que os gastos foram superiores aos valores transferidos, tendo o Município que usar recursos próprios. Ao contrário.

5.26. Na documentação (peça 79, p. 76-92), constam apenas depósitos bancários em dinheiro na conta corrente de beneficiários ou supostamente entregues em mão aos profissionais. O que se esperaria seriam créditos automáticos do Banco do Brasil nas contas dos prestadores, por meio de programas da instituição financeira, tendo em vista o registro unificado de pagamentos diversos. Logo, os meios comprobatórios dos pagamentos registrados e os gastos realizados não condizem.

5.27. A fragilidade dessas provas e a relutância do recorrente em apresentar elementos simples, que poderiam comprovar os gastos e dar maior credibilidade aos gastos em espécie, como os comprovantes das partidas extracaixa e o extrato bancário da conta corrente 008.728-9, na Agência 2.941-6, nos dias 10/3 e 8/4/2003 ou em datas próximas, fragilizam o conjunto dos documentos relativos à suposta entrega de recursos

em mão aos beneficiários e os créditos não comprovados nas contas dos profissionais. A assinatura de recibos não datados não demonstra confiabilidade, diante do conjunto probatório.

5.28. Não se autoriza a esta Corte receber elementos probatórios frágeis, cabendo ao responsável a comprovação detalhada das despesas, sobretudo diante da simplicidade para atestar os gastos, ao menos no que concerne aos créditos em contas beneficiárias.

5.29. Por outro lado, em relação aos depósitos em dinheiro em contas de profissionais da área de saúde, no mesmo dia da saída dos recursos das contas dos programas federais, cabe o recebimento dos valores, os quais estão descritos na tabela abaixo:

Nome	Valor Total (R$)	Data	Ref. (peça 79)
Christiano Felippe Silva	3.000,00	10/3/2003	77-78
Lívia Linhares Garrido	3.000,00	10/3/2003	79-80
Janice Mara M. da Costa	1.540,00	10/3/2003	82-83
Renata A. de Souza	1.700,00	10/3/2003	84-85
Subtotal - 10/3	9.240,00		
Marcelo M. Rodrigues	3.000,00	15/4/2003	150
Subtotal - 8/4	3.000,00		

5.30. Logo, tendo em vista que esses pagamentos estão corroborados por depósitos bancários comprovados e realizados no mesmo dia das transferências das contas dos programas federais, impõe-se a redução do débito, no dia 10/3/2003, em R$ 9.240,00; e, no dia 8/4/2003, em R$ 3.000,00, ressalvada a possibilidade de fraude documental. A comprovação de gastos, por meio de documentação hábil, impõe a redução do débito, ainda que parcial.

5.31. Mesmo destino não se deve dar os pagamentos corroborados por registros bancários não confiáveis misturados a pagamentos em espécie, o que se pode configurar tentativa de confundir esta Corte, haja vista a baixa confiabilidade que se demonstrou no conjunto probatório vinculado a essas despesas.

5.32. O recorrente apresenta documentos preparatórios para lançamentos nas contas, sem comprovar se os eventos foram, de fato, processados, colocando esses dados em meio a recibos assinados de entregas de dinheiro vivo (peça 79, p. 39-92 e 122-162). Por certo, essa conjuntura fragiliza a confiabilidade de ambas as espécies de prova, tanto os documentos assinados quanto os decorrentes dos supostos créditos em instituições financeiras.

5.33. Essas dúvidas decorrem, sobretudo, da execução irregular das despesas fora das contas específicas dos programas federais, com perda do nexo de causalidade entre os gastos e os recursos federais transferidos, cabendo ao responsável explicitar adequadamente esse liame. Não fosse dessa forma, esta Corte procederia a exercício de suposição, o que não condiz com o controle da execução de valores públicos.

5.34. Por fim, faz-se necessário discutir, de ofício, a prescrição da pretensão punitiva e do dano ao erário discutido nos autos, haja vista a data das irregularidades. Primeiramente, no que concerne ao débito imputado ao recorrente, a jurisprudência desta Corte é pacífica, tendo se manifestado por meio do verbete sumular número 282, no sentido de que ‘as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis’, interpretação baseada no disposto na parte final do artigo 37, §5º, da Constituição Federal.

5.35. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União, por sua vez, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil.

5.36. A divergência jurisprudencial existente no Tribunal no tocante à prescrição da pretensão punitiva foi recentemente uniformizada por meio do Acordão 1.441/2016 – Plenário, de 8/6/2016, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no sentido de se adotar o regime prescricional previsto no Código Civil:

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

9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal; (...)'

5.37. No caso concreto, como as irregularidades ensejadoras da multa ocorreram em 10/3/2003 e 8/4/2003 (peça 2, p. 76), a pretensão punitiva estaria prescrita em 10/3/2013 e 8/4/2013. A citação dos responsáveis foi ordenada apenas em 1/4/2015, conforme despacho por delegação de competência (peça 6), tendo ocorrido a citação do recorrente em 24/4/2015 (peças 8 e 9). A aplicação da multa ocorreu após o termo do prazo prescricional, haja vista que o acórdão sancionador foi proferido em 29/3/2016 (peça 32).

5.38. Do exposto, conclui-se pela insubsistência das multas aplicadas ao recorrente e, por extensão, a Marcos Veiga Soares de Carvalho, consoante disposto no art. 281 do RI/TCU, já que se operou a prescrição da pretensão punitiva estatal.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) Compete ao gestor demonstrar o bom e regular uso dos recursos que lhe foram confiados, recaindo sobre ele o ônus da prova;

b) A comprovação de gastos, por meio de documentação hábil, impõe a redução do débito, ainda que parcial;

b) As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis; e

c) A pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União se subordina ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil.

6.1. Assim, os comprovantes de depósito apresentados pelo recorrente têm o condão de reduzir parcialmente o débito imputado às partes, impondo-se a redução das parcelas dos dias 10/3/2003 e 8/4/2003, nos montantes de R$ 9.240,00 e R$ 3.000,00, remanescendo débitos de R$ 6.998,51, em março; e R$ 12.085,42, em abril.

6.2. Do mesmo modo, haja vista a data das irregularidades, operou-se a prescrição da pretensão punitiva estatal, impondo-se o afastamento das multas aplicadas aos responsáveis, por meio do item 9.4 da deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso III; e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

conhecer do recurso interposto e, no mérito, dar-lhe parcial provimento para:

a.1) excluir do débito de que trata o item 9.3 do acórdão recorrido as despesas comprovadas na fase recursal, indicadas na fundamentação, atribuindo-se a seguinte composição à dívida remanescente:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
6.998,51	10/3/2003
12.085,42	8/4/2003

a.2) anular as multas objetos do item 9.4 da deliberação recorrida;

comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, a Marcos Veiga Soares de Carvalho, à Procuradoria da República no Rio de Janeiro e aos demais interessados."

É o relatório.

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade dos artigos 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, conheço do recurso de revisão interposto por Luís Felipe Roux Lima, ex-prefeito do município de Areal/RJ, contra o Acórdão 4.214/2016-2ª Câmara, relatado pelo ministro Raimundo Carreiro, que, entre outros pontos, julgou as contas especiais do recorrente e de Marcos Veiga Soares de Carvalho, ex-secretário municipal de Saúde, irregulares, com condenação ao pagamento de débitos originais de R$ 16.238,51 (10/3/2003), R$ 15.085,42 (8/4/2003) e R$ 27.000,00 (22/12/1999) e aplicação de multas individuais de R$ 5.000,00.

2. Por intermédio do Acórdão 7.189/2017-2ª Câmara, foi dado provimento parcial ao recurso de reconsideração interposto por Luís Felipe Roux Lima, com exclusão do débito de R$ 27.000,00 e consequente redução das multas para o patamar de R$ 3.000,00.

3. O posicionamento uniforme da Secretaria de Recursos - Serur e do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU foi pelo conhecimento do recurso de revisão e provimento parcial, com redução do débito e exclusão das multas ante a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal.

4. Acolho e adoto como razões de decidir este processo as manifestações da unidade técnica e do *Parquet*.

5. Passo a destacar os motivos mais relevantes que me conduzem a essa conclusão.

II

6. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS, em desfavor de Luís Felipe Roux Lima, ex-prefeito do município de Areal/RJ (período de 20/12/2002 a 31/12/2004), e de Marcos Veiga Soares de Carvalho, ex-secretário municipal de Saúde (período de 23/12/2002 a 26/8/2003), em razão de irregularidades no pagamento de despesas com recursos do Ministério da Saúde/Fundo Nacional de Saúde relativas à execução do Contrato 1/2003, firmado entre a Cooperativa Comunitária Mista de Monte Castelo Ltda. e a Prefeitura Municipal de Areal/RJ.

7. O objeto do Contrato 1/2003 envolveu a contratação de empresa especializada para a prestação de diversos serviços, incluindo-se, no que tange à área da saúde, os seguintes: prevenção e assistência odontomédica, consultas médicas e visitas domiciliares, avaliação, diagnósticos e tratamento de patologias, rotina de profissionais especializados de saúde, tratamento e indicações terapêuticas, análise clínica laboratorial, atendimento ambulatorial e intervenção cirúrgica de média complexidade, consultas de enfermagem, visitas domiciliares, testes de imunidade e vacinação, prevenção de vigilância epidemiológica e sanitária e pesquisas de agentes epidemiológicos.

8. Os recursos federais empregados na execução do contrato foram de R$ 84.944,77, decorrentes de repasses do Ministério da Saúde, realizados por meio do FNS, para o Programa de Saúde da Família - PSF, Programa de Agentes Comunitários de Saúde - PACS e Teto Financeiro de Epidemiologia e Controle de Doenças - TFECD.

9. Nesta fase processual, as irregularidades remanescentes dizem respeito à falta de comprovação do uso de recursos destinados ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde (R$ 3.083,19, em 10/3/2003) e ao Programa de Saúde da Família (R$ 13.155,32, em 10/3/2003; R$ 1.930,10 e R$ 13.155,32, em 8/4/2003).

10. O recorrente juntou os seguintes documentos novos:

10.1. extratos bancários das contas do PSF, PACS, PAB (Programa de Assistência Básica de Saúde) e TFECD do período analisado, além dos processos de pagamento 0576/2003 e 01078/2003, relativos às datas de 10/3/2003 e 4/4/2003;

10.2. recibos de pagamento aos profissionais integrantes dos programas federais, nos meses de fevereiro e março de 2003, além de documento oficial do Banco do Brasil, com a relação dos valores e planilhas e os dados dos funcionários que optavam por essa forma de pagamento;

10.3. cópia de todos os recibos de pagamentos dos profissionais que trabalhavam nesses setores, devidamente assinados pelos que receberam em espécie, nos meses de fevereiro e março de 2003. A única exceção é o recibo de Adriana da Fonseca Teixeira, não assinado, apesar de ela ter recebido também em dinheiro;

10.4. relação original extraída do sistema de informação do Banco do Brasil, do dia 10/3/2003, em que constam os créditos nas contas correntes dos profissionais – valores transferidos da conta da contratada.

11. O recorrente alegou que esses novos documentos demonstram terem sido os recursos aplicados dentro da finalidade de cada um dos referidos programas, inexistindo, assim, dano ao erário e conduta dolosa ou culposa, o que conduziria ao julgamento destas contas especiais pela regularidade.

III

12. O detido exame a cargo da Secretaria de Recursos - Serur demonstrou que os valores dos débitos imputados ao recorrente estão equivocados. Os valores corretos são R$ 20.103,09, e não R$ 16.238,51 (10/3/2003) e R$ 18.100,00 em vez de R$ 15.085,42 (8/4/2003).

13. Ocorre que, somente nesta oportunidade, com a remessa de uma série de documentos comprobatórios, foi possível a realização do batimento entre os valores transitados nas contas correntes e os documentos de despesa.

14. Todavia, o dano ao erário continua confirmado neste processo, não sendo mais possível qualquer ampliação de seu valor porque configuraria *reformatio in pejus*, vedado em nosso ordenamento jurídico.

15. O aludido exame demonstrou, ainda, que os seguintes depósitos em dinheiro nas contas dos profissionais da área da saúde possuem correspondências com a saída dos recursos das contas dos programas federais:

Nome	Valor (R$)	Data	Ref. (peça 79)
Christiano Felippe Silva	3.000,00	10/3/2003	77-78
Lívia Linhares Garrido	3.000,00	10/3/2003	79-80
Janice Mara M. da Costa	1.540,00	10/3/2003	82-83
Renata A. de Souza	1.700,00	10/3/2003	84-85
Subtotal - 10/3/2003	**9.240,00**		
Marcelo M. Rodrigues	3.000,00	15/4/2003	150
Subtotal - 8/4/2003	**3.000,00**		

16. Assim sendo, o recurso de revisão em debate deve ser provido parcialmente para que sejam reduzidos os débitos datados de 10/3/2003 para **R$ 6.998,51** (R$ 16.238,51 – R$ 9.240,00) e de 8/4/2003 para **R$ 12.085,42** (R$ 15.085,42 – R$ 3.000,00).

17. No tocante aos referidos valores remanescentes, o exame da unidade técnica demonstrou que não foi estabelecido o necessário nexo de causalidade entre receitas e despesas, arrematando a matéria nos seguintes termos, *in verbis*:

"5.31. Mesmo destino não se deve dar aos pagamentos corroborados por registros bancários não confiáveis misturados a pagamentos em espécie, o que se pode configurar tentativa de confundir esta Corte, haja vista a baixa confiabilidade que se demonstrou no conjunto probatório vinculado a essas despesas.

5.32. O recorrente apresenta documentos preparatórios para lançamentos nas contas, sem comprovar se os eventos foram, de fato, processados, colocando esses dados em meio a recibos assinados de entregas de dinheiro vivo (peça 79, p. 39-92 e 122-162). Por certo, essa conjuntura fragiliza a confiabilidade de ambas as espécies de prova, tanto os documentos assinados quanto os decorrentes dos supostos créditos em instituições financeiras.

5.33. Essas dúvidas decorrem, sobretudo, da execução irregular das despesas fora das contas específicas dos programas federais, com perda do nexo de causalidade entre os gastos e os recursos federais transferidos, cabendo ao responsável explicitar adequadamente esse liame. Não fosse dessa forma, esta Corte procederia a exercício de suposição, o que não condiz com o controle da execução de valores públicos."

18. Ademais, lembro que o ônus da prova em matéria de aplicação de recursos públicos é invertido: compete ao responsável demonstrar a boa e regular destinação, consoante jurisprudência pacificada neste Tribunal de Contas e no Supremo Tribunal Federal.

IV

19. Por último, tem-se a questão da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal para afastar a aplicação de multa ao recorrente.

20. Apesar de por ele não arguida, tal ponto deve merecer exame desta Casa, inclusive na fase recursal, nos termos do Acórdão 1.441/2016-Plenário, subitens 9.1.6 e 9.1.7, assim redigidos:

"9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal."

21. As irregularidades que ensejaram a aplicação da multa, conforme expus anteriormente, ocorreram em **10/3/2003 e 8/4/2003**.

22. A citação dos responsáveis foi autorizada em **1º/4/2015**, conforme despacho por delegação de competência à peça 6. Assim, a prática deste último ato ocorreu passados mais de 10 (dez) anos da ocorrência das irregularidades, acarretando a prescrição da pretensão punitiva a que alude o subitem 9.1.1 do dito Acórdão 1.441/2016-Plenário.

23. Nestes termos, deve-se excluir a multa de R$ 3.000,00, imputada ao recorrente pelo subitem 9.4 do acórdão ora atacado.

24. Com fulcro no art. 281 do Regimento Interno deste Tribunal, deverá também ser excluída a multa aplicada ao outro responsável arrolado nestes autos, Marcos Veiga Soares de Carvalho, por ser tratar de circunstâncias objetivas.

Ante o exposto, ao endossar as manifestações da Serur e do MPTCU, VOTO por que seja adotada a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2882/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.419/2014-0
1.1. Apensos: TC 025.824/2017-1, TC 025.825/2017-8 e TC 025.826/2017-4
2. Grupo I – Classe I – Recurso de Revisão.
3. Recorrente: Luís Felipe Roux Lima (CPF 001.010.197-77).
4. Unidade: município de Areal/RJ.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos - Serur.
8. Representação legal: Marcos André Lima Nogueira (OAB/RJ 84.275) representando Luís Felipe Roux Lima.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão, interposto por Luís Felipe Roux Lima contra o Acórdão 4.214/2016-2ª Câmara, que julgou irregulares as contas especiais do recorrente, o condenou, solidariamente com Marcos Veiga Soares de Carvalho, ao recolhimento de débito e lhes aplicou multa por irregularidades no pagamento de despesas com recursos do Fundo Nacional de Saúde.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pela relatora e com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do recurso de revisão e dar-lhe provimento parcial;

9.2. excluir do débito de que trata o subitem 9.3 do Acórdão 4.214/2016-2ª Câmara as despesas comprovadas na fase recursal, atribuindo-se a seguinte composição à dívida remanescente:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
6.998,51	10/3/2003
12.085,42	8/4/2003

9.3. tornar sem efeito as multas imputadas pelo subitem 9.4 do Acórdão 4.214/2016-2ª Câmara;

9.4. dar ciência deste acórdão ao recorrente, a Marcos Veiga Soares de Carvalho e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2882-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 025.551/2014-0 [apenso: TC 016.015/2016-9].

Natureza: Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Embargantes: Dilma Vana Rousseff e Fábio Colletti Barbosa.

Representação legal: Walfrido Jorge Warde Junior (OAB/SP 139.503); Celso Cintra Mori (OAB/SP 23.639); Júlio César Bueno (OAB/SP 116.667) e outros.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ALEGAÇÕES DE CONTRADIÇÃO, OMISSÃO E OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS ALEGADOS. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos declaratórios opostos pela Srª Dilma Vana Rousseff e pelo Sr. Fábio Colletti Barbosa, contra os acórdãos 217/2018 e 1.641/2018, respectivamente, ambos do Plenário do TCU, em que se examinaram embargos anteriores em face do acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário.

2. A decisão de 2017 determinou a citação desses responsáveis, bem como a decretação de medida cautelar de indisponibilidade de seus bens, em tomada de contas especial (TCE) instaurada para apurar eventuais prejuízos na aquisição da Refinaria de Pasadena pela Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras.

3. A Srª Dilma Vana Rousseff inicia seu apelo por meio de breve histórico dos argumentos de defesa já trazidos aos autos, tal como se segue (peça 1.024, p.2-7):

4. A Presidente Dilma Rousseff, em apertadíssima síntese, apresentou as seguintes alegações em seus embargos de declaração e demais manifestações neste processo administrativo:

(i) A Lei das Sociedades Anônimas não imputa responsabilidade objetiva aos administradores por danos experimentados pela Companhia. Os administradores respondem subjetivamente nos casos de violação de deveres fiduciários (diligência ou lealdade);

(ii) O dever de diligência dos membros do conselho de administração consiste no dever de fiscalizar e de se informar, sob a lógica de que esse órgão da companhia se informa passivamente, por meio de relatórios gerenciais que lhe são apresentados pela diretoria e pelas instâncias de gestão. Ou seja, o Conselho de Administração não tem o dever de investigar ativamente os diretores ou pressupor que as informações que eles prestam sejam inverídicas. O Conselho de Administração se informa e fiscaliza a condução dos negócios por meio de relatórios gerenciais e pareceres de auditores externos produzidos por outros administradores, por empregados da companhia ou por prestadores de serviços. O Conselho somente tem o dever de se aprofundar ativamente na investigação da conduta dos administradores, dos fatos da administração e dos negócios sociais quando se deparar com uma *red flag*, ou seja, com um indício de irregularidade apontado nos relatórios que lhe são constantemente providos pelos órgãos de controle internos e externos;

(iii) O mesmo entendimento acima mencionado acerca dos contornos da responsabilização dos membros do Conselho de Administração é acolhido pelos precedentes deste TCU. Dos 15 casos envolvendo responsabilidade de membros do Conselho de Administração de empresas públicas julgado por este TCU, em apenas um único caso isolado houve condenação dos conselheiros. Nos demais quatorze casos, os membros do Conselho de Administração foram absolvidos e isentados de qualquer responsabilidade. Em resumo, é possível se depreender dos precedentes do TCU os seguintes axiomas:

1 º axioma: Os membros do Conselho de Administração respondem apenas e tão-somente pelos atos específicos sobre os quais deliberaram.

2° axioma: Os membros do Conselho de Administração não respondem por atos ilícitos da Diretoria para os quais não concorreram.

3ª axioma: Não se pode presumir que membros do Conselho de Administração tenham conhecimento de vantagens ilícitas (propina) recebidas pela Diretoria para agirem contra os interesses da Companhia.

4º axioma: A atuação do Conselho de Administração se dá em um nível muito mais estratégico de orientação geral dos negócios da Companhia. A fiscalização dos atos praticados diuturnamente pela diretoria é realizada por meio de relatórios gerenciais, pareceres externos e com o auxílio do Conselho Fiscal. Se esses relatórios não indicam indícios ou sinais de irregularidades (*red flags*), o Conselho de Administração não pode ser responsabilizado por omissão na fiscalização da diretoria.

(iv) A operação aprovada pelo Conselho de Administração contava com o expresso respaldo da *Fairness Opinion* do Citibank, que afirmou categoricamente que "a remuneração em dinheiro a ser paga pela Petrobras na Aquisição Proposta da Refinaria é justa, de um ponto de vista financeiro, para a Petrobras". Ou seja, o consultor externo e independente, além de não apontar nenhuma "*redflag*", disse com todas as letras que o valor de aquisição da Refinaria de Pasadena era justo. Registre-se que o Citibank tinha plena ciência de que a *Fairness Opinion* seria utilizada pela Diretoria para justificar a regularidade da operação perante o Conselho da Administração;

(v) A Diretoria Internacional não deu ciência ao Conselho de Administração acerca da existência do parecer da Muse Stancil, que avaliava a Refinaria de Pasadena em valor inferior ao proposto pela Astra Oil. No Resumo Executivo, na apresentação em power point realizada pela Diretoria para o Conselho, e no DIP INTER DN 20/2006 não consta qualquer menção ao parecer da Muse Stancil, mas apenas à Fairness Opinion do Citigroup (que avalizava o valor da proposta da Astra Oil). Ou seja, o parecer externo favorável à operação foi reiteradamente exibido ao Conselho de Administração, e o parecer externo contrário à operação foi deliberadamente omitido do Conselho;

(vi) O Conselho de Administração da Petrobrás não aprovou a contratação da *Put Option* e não autorizou que a Diretoria a pactuasse. Como se observa da ata da Reunião do Conselho de Administração de 3 de

fevereiro de 2006, o Conselho "autorizou a Petrobrás, nos termos do Resumo Executivo relativo à matéria, a: (a) adquirir, por intermédio da Petrobrás America lnc. - PAI, 50% dos bens e direitos da *Pasadena Refining System lnc*. - PRSI; e (b) participar, através da PAI, com 50% na PRSI Trading Company, LP, empresa a ser constituída". O Resumo Executivo apresentado pela Diretoria Executiva não contemplava a outorga de Opção de Venda pela Petrobrás, o que significa que a outorga da *put option* à *Astra Oil* não estava abarcada pela aprovação do Conselho de Administração. Os conselheiros não podem ser responsabilizados pelo fato de os diretores terem agido em excesso de poderes e celebrado uma opção de venda não autorizada pelo Conselho de Administração;

(vii) O Sr. Paulo Roberto da Costa, em seu termo de delação premiada, afirmou expressamente que a Cláusula de *put option* "não foi colocada perante a Diretoria". Ou seja, nem a Diretoria Executiva tinha ciência da *put option*. Como podem os conselheiros ser responsabilizados pelo fato de a Companhia ter pactuado uma cláusula que sequer era de conhecimento da Diretoria Executiva?; e

(viii) A *put option* não foi mencionada (a) no Resumo Executivo elaborado pela Diretoria Executiva e que, como mencionado acima, delimitava o conteúdo decisório da aprovação da operação pelo Conselho de Administração); (b) na apresentação em *power point* apresentada na Reunião do Conselho; (c) na *fairness opinion* do Citigroup; (d) no DIP INTER DN 20/2006, que recomendava o negócio ao Conselho de Administração; (e) no DIP Fiscal; e (f) na minuta do Contrato de Compra e Venda de Ações da Refinaria de Pasadena a que o Conselho teve acesso;

5. Esses, em resumo, são os principais argumentos de defesa da Sra. Dilma Rousseff.

4. Na sequência, a embargante traz outras alegações, assim resumidas (peça 1025, p. 25):

a) O Acórdão 217/2018 teria rejeitado os embargos de declaração da recorrente sem qualquer fundamentação, bem como manteve o bloqueio cautelar de seus bens;

b) O acórdão - *data maxima venia* - não teria apreciado e nem enfrentado sequer um único argumento da embargante;

c) Não caberia adotar a medida de indisponibilidade de bens dos membros do Conselho de Administração antes de esgotar a fase do contraditório, em função dos seguintes fatos: (i) os precedentes deste TCU em relação à responsabilidade dos membros desse tipo de colegiado em atuação em empresas públicas; (ii) a utilização do *Fairness Opinion* do Citigroup pelo CA para respaldar a aquisição da refinaria; e (iii) a cláusula do put option não estaria prevista no Resumo Executivo que delimitou a aprovação do Conselho de Administração;

d) O TCU, ao apreciar o Acórdão 1.927/2014-TCU-Plenário, haveria afastado até mesmo a necessidade de audiência dos membros do Conselho de Administração por entender que tal colegiado não teria responsabilidade pelos prejuízos causados durante a aquisição da Refinaria de Pasadena, contudo agora os arrola como envolvidos na apuração do débito a ponto de determinar o bloqueio cautelar de seus bens;

e) Teria havido uma mudança brusca no entendimento do TCU acerca da responsabilização dos membros do Conselho de Administração entre 2014 (ausência de audiência) e o momento atual (citação e decretação de indisponibilidade quais circunstâncias que teriam motivado

5. Por fim, a recorrente conclui seu pedido (peça 1.024, p. 7):

a) requer que este TCU conheça e dê provimento a estes Embargos de Declaração, para o fim de enfrentar os argumentos de defesa da Sra. Dilma Rousseff e revogar a ordem cautelar de bloqueio de bens;

b) o acolhimento desses Embargos de Declaração para sanar as contradições, omissões, obscuridades e erros de fato acima evidenciados e considerando que o exame dessas questões conduz a um novo julgamento da matéria, pede o **efeito infringente, suspendendo-se desde já a medida cautelar de indisponibilidade de bens da Embargante, por ausência de seus pressupostos essenciais**;

c) seja atribuído **efeito suspensivo** a estes Embargos de Declaração.

6. Por sua vez, o Sr. Fábio Colletti Barbosa pugna pelos esclarecimentos dos seguintes pontos (peça 1.096):

1. Em sessão ordinária realizada em 18.7.2018, o Plenário deste E. TCU conheceu dos embargos de declaração opostos pelo Sr. Fábio Barbosa contra o v. acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário para, no mérito, rejeitá-los nos termos do voto apresentado pelo I. Relator Ministro Vital do Rêgo. Em resumo, este E. TCU indicou no Acórdão Embargado que:

i. ainda que o relatório da Muse & Stancil tivesse sido omitido do Conselho de Administração, o relatório teria avaliado o negócio com base no valor As Is e, assim, seria fundamental à aprovação do negócio pelo colegiado;

ii. embora a análise financeira e negocial do Citigroup (Fairness Opinion) tivesse indicado a adequação do negócio proposto, este relatório não teria examinado o valor As Is da refinaria;

iii. o Acordo de Acionistas foi mencionado no parecer da área jurídica, "muito embora não haja evidências de que tal minuta [do Acordo de Acionistas] tenha sido entregue ao Conselho de Administração".

2. Assim, este E. TCU decidiu rejeitar os embargos de declaração anteriores, mantendo inalterado o v. acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário que determinou a citação do Sr. Fábio Barbosa e decretou a indisponibilidade de seus bens pelo prazo de 1 (um) ano. Em complemento ao ponto (iii), ainda, este E. TCU consignou que: "Concordo com o embargante que as evidências contidas na decisão (item 99 do voto do acórdão embargado) sinalizam para o não recebimento da minuta desse documento por parte do Conselho. A despeito disso, a decisão, pela fase processual em que se encontram os autos, não necessita afirmar explicitamente que o CA não recebeu essa cópia, porquanto tal informação, ainda que já tivesse sido apurada, não alteraria, por si só, os fundamentos que embasaram a citação do conselho. Outrossim o próprio recorrente pode trazer esses argumentos em sua resposta à citação determinada pelo acórdão embargado".

3. Nesse sentido, considerando as razões apresentadas por este E. TCU no v. Acórdão Embargado, verifica-se verdadeiro reconhecimento de que existem questões que efetivamente merecem discussões, apurações e esclarecimentos mais aprofundados no curso do processo, inclusive com a participação dos responsáveis envolvidos na fiscalização deste E. TCU, motivo também pelo qual teriam sido determinadas as citações.

4. No entanto, diante desse cenário o Embargante respeitosamente entende que o v. Acórdão Embargado, juntamente com o v. acórdão 2.284/2017-TCUPlenário, evidencia que não estão presentes os requisitos para decretação da grave medida cautelar de indisponibilidade de bens, que se mostra totalmente desproporcional aos fatos alegados e apurados até o presente momento -- conforme já fora indicado nas "considerações cerca da medida cautelar de indisponibilidade de bens" apresentadas pelo Sr. Fábio Barbosa em 7.11.2017.

5. Com efeito, ao reconhecer que não há certeza se o relatório da Muse & Stancil foi ou não encaminhado ao Conselho de Administração, que a Fairness Opinion do Citigroup avaliou a adequação do negócio proposto e que "as evidências contidas na decisão (...) sinalizam para o não recebimento da minuta desse documento por parte do Conselho", este E. TCU confirma a inexistência de fumus boni juris que justificasse a excepcional decretação cautelar da indisponibilidade dos bens do Sr. Fábio Barbosa.

6. A esse respeito, o E. TCU, por meio do v. acórdão 2.284/2017-TCUPlenário, havia justificado a medida cautelar de indisponibilidade dos bens especialmente pelo suposto fato de que o Conselho de Administração teria desconsiderado ·o referido relatório da Muse & Stancil, cuja existência sequer era conhecida ou poderia ter sido razoavelmente conhecida pelo Sr. Fábio Barbosa.

7. Destarte, evidencia-se verdadeira contradição existente no v. Acórdão Embargado, uma vez que -- ao mesmo tempo que reconhece que não se sabe verdadeiramente quais documentos foram submetidos ao Conselho de Administração e que as questões necessitam de apuração detalhada no curso do processo - manteve a decretação de indisponibilidade dos bens do Sr. Fábio Barbosa, sem oportunizar qualquer manifestação ou defesa prévia, em verdadeira violação dos princípios e garantias fundamentais de contraditório, ampla defesa, razoabilidade e proporcionalidade.

8. Portanto, Sr. Fábio Barbosa respeitosamente requer que este E. TCU declare o julgado para que seja reconhecida e sanada a contradição ora apontada, bem como revogue ou suspenda a medida cautelar de indisponibilidade de seus bens até a correta compreensão dos fatos apurados neste processo de Toma de Contas Especial, permitindo ao Embargante o exercício de seu direito de defesa dentro do devido processo legal. (grifos acrescidos)

É o relatório.

VOTO

Atuo nos presentes autos com fundamento no art. 27-A da Resolução-TCU 175/2005, tendo em vista haver sido designado, por meio da Portaria-TCU 337, de 29/11/2018, substituto do eminente Ministro Vital do Rêgo.

2. Atendidos os requisitos de admissibilidade, conheço dos embargos de declaração opostos pela Srª. Dilma Vana Rousseff e pelo Sr. Fábio Colletti Barbosa, ex-integrantes do Conselho de Administração da Petrobras, contra os acórdãos 217/2018 e 1.641/2018, respectivamente, ambos do Plenário do TCU, nos quais foram examinados embargos anteriores opostos em face do Acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário.

3. A decisão de 2017 determinou a citação desses responsáveis, bem como a decretação de medida cautelar de indisponibilidade de seus bens, em tomada de contas especial (TCE) instaurada para apurar eventuais prejuízos na aquisição da Refinaria de Pasadena pela Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.

4. Os prejuízos aqui discutidos nesta TCE somam US$ 580.428.571,30 e são oriundos dos atos praticados durante o processo de avaliação e valoração do ativo.

-II-

5. Passo ao exame dos argumentos recursais trazidos pela Srª. Dilma Vana Rousseff.

6. Nos termos do relatório que antecede este voto, a recorrente faz ponderações acerca dos seguintes tópicos, entre outros:

(i) breve histórico dos argumentos de defesa já trazidos aos autos por ocasião da apresentação dos primeiros embargos apreciados pelo Acórdão 217/2018-TCU-Plenário sem indicação expressa de eventuais contradições, omissões ou obscuridades (transcrição da peça de defesa presente no item 3 do relatório);

(ii) informações não apreciadas tanto no Acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário quanto no Acórdão 217/2018-TCU-Plenário acerca da afirmação expressa sobre o *put option* contida na delação do Sr. Paulo Roberto Costa;

(iii) a ausência de menção da cláusula *put option* em vários documentos, tais como: no Resumo Executivo elaborado pela Diretoria Executiva e que, como mencionado acima, delimitava o conteúdo decisório da aprovação da operação pelo Conselho de Administração); na apresentação em *power point* apresentada na Reunião do Conselho; na *fairness opinion* do Citigroup; no DIP INTER DN 20/2006, que recomendava o negócio ao Conselho de Administração; no DIP Fiscal; e na minuta do Contrato de Compra e Venda de Ações da Refinaria de Pasadena a que o Conselho teve acesso;

(iv) o Acórdão 217/2018-TCU-Plenário teria rejeitado os embargos de declaração da recorrente sem qualquer fundamentação, bem como manteve o bloqueio cautelar de seus bens;

(v) esse mesmo acórdão não teria apreciado e nem enfrentado sequer um único argumento da embargante, muito embora não indique quais seriam as omissões na decisão embargada;

(vi) não caberia adotar a medida de indisponibilidade de bens dos membros do Conselho de Administração antes de esgotar a fase do contraditório, em função dos seguintes fatos: (i) os precedentes deste TCU em relação à responsabilidade dos membros desse tipo de colegiado em atuação em empresas públicas; (ii) a utilização do *fairness opinion* do Citigroup pelo CA para respaldar a aquisição da refinaria; e (iii) a cláusula do *put option* não estaria prevista no Resumo Executivo que delimitou a aprovação do Conselho de Administração;

(vii) teria havido uma mudança brusca no entendimento do TCU acerca da responsabilização dos membros do Conselho de Administração entre 2014 (ausência de audiência) e o momento atual (citação e decretação de indisponibilidade quais circunstâncias que teriam motivado

7. Ao compulsar os embargos agora apresentados contra os primeiros embargos já apreciados, depreendo que a recorrente novamente intentou antecipar o mérito do processo, trazendo argumentos recursais que se repetem tanto na apresentação de suas alegações de defesa quanto em sua resposta dirigida à oitiva da cautelar de indisponibilidade de bens.

8. Da leitura da peça recursal, assinalo que não há menção expressa de quais pontos da decisão conteriam eventual contradição, omissão ou obscuridade. O pedido da recorrente se limita a declarar que evidenciou tais requisitos, quando na verdade não indicou sequer um deles e solicita de forma expressa a suspensão da medida cautelar de indisponibilidade de bens (peça 1.024, p. 7):

12. Por tudo o acima exposto:

a) requer que este TCU conheça e dê provimento a estes Embargos de Declaração, para o fim de enfrentar os argumentos de defesa da Sra. Dilma Rousseff e revogar a ordem cautelar de bloqueio de bens;

b) o acolhimento desses Embargos de Declaração para sanar as contradições, omissões, obscuridades e erros de fato acima evidenciados e considerando que o exame dessas questões conduz a um novo julgamento da matéria, pede o efeito infringente, suspendendo-se desde já a medida cautelar de indisponibilidade de bens da Embargante, por ausência de seus pressupostos essenciais;

c) seja atribuído efeito suspensivo a estes Embargos de Declaração.

9. Não obstante tais limitações, considerei oportuno fazer uma análise extensiva, a fim de oportunizar a embargante o exame das suas alegações, muito embora o tenha feito com base na possibilidade de suas razões apresentarem um dos três requisitos em cada argumento por ela transposto.

10. Ao examinar as ponderações elencadas pela recorrente em sede de embargos, verifiquei que nenhum dos argumentos seria capaz de suspender a medida cautelar de indisponibilidade de bens ou mesmo aplicar outros efeitos infringentes à decisão combatida. Nesse particular, devo esclarecer que há uma relativa perda de objeto no pedido da embargante, uma vez que as medidas de bloqueio de bens de todos os responsáveis arrolados nestes autos não serão mais renovadas após o decurso de prazo de um ano a contar do respectivo registro da constrição no respectivo ofício, consoante decidido nos Acórdãos 2.469/2018 e 2.474/2018, ambos de minha relatoria, prolatados no Plenário do TCU.

11. Quanto ao prazo, levantamento realizado pela SecexEstataisRJ observou que o lançamento na Central de Indisponibilidade de Bens (sistema interligado com cartórios de registros de imóveis), de responsabilidade da SCBEX, foi efetuado no dia 30/10/2017. Por sua vez, o registro no sistema do Banco Central do Brasil (sistema interligado com instituições financeiras) também ocorreu em 30/10/2017, a partir de lançamento pela SCBEX.

12. Por ser a segunda vez que a responsável opõe embargos, vale esclarecer que os embargos de declaração, nos termos expressos na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno desta Casa, têm por objetivo sanar eventual omissão (referente a questões relevantes anteriormente trazidas pelas partes e não abordadas pelo relator na decisão embargada), obscuridade (dificuldade no entendimento do texto da deliberação que torne incompreensível o comando imposto ou a manifestação de vontade do relator) ou contradição (afirmação conflitante na fundamentação da decisão ou entre esta e a conclusão alcançada pelo relator).

13. Assim, é vedado o manejo de embargos de declaração não apenas para promover o exame de novos argumentos não discutidos na decisão embargada (Acórdão 4.675/2017-1C), mas também de fatos já examinados no acórdão discutido em que não se identificam omissão, contradição ou obscuridade.

14. Partindo para o exame de mérito desse recurso, a recorrente novamente intenta esclarecer que o parecer da *Muse & Stancil* foi omitido do Conselho de Administração (CA), que o mesmo colegiado não aprovou a contratação da cláusula *put option* e não autorizou que a Diretoria Executiva (DE) a pactuasse. Repisa que havia respaldo do parecer externo denominado *fairness opinion* para a tomada de decisão pelo CA, o qual se posicionou expressamente pela justeza da operação.

15. Da mesma forma, alega que os membros do CA responderiam apenas pelos atos específicos sobre os quais deliberam, não se responsabilizando por atos ilícitos da DE, não se podendo presumir que os membros do CA teriam conhecimento de vantagens ilícitas recebidas pela diretoria para agirem contra os interesses da estatal. Assim, o conselho não poderia ser responsabilizado por omissão na fiscalização da diretoria, na visão da embargante.

16. Ainda que se procure estabelecer qual seria a omissão, contradição ou obscuridade da decisão combatida, uma vez que a recorrente não as apontou, apenas sugeriu que as evidenciou, a conclusão é de que os argumentos recursais estão ora rediscutindo os fundamentos da decisão que determinou a citação desta responsável, ora trazendo fatos novos aos autos que somente devem ser examinados quando da análise de suas alegações de defesa ou das oitivas apresentadas em razão da indisponibilidade de bens.

17. É o caso, por exemplo, das considerações acerca da delação premiada do ex-diretor Paulo Roberto Costa. Se esta informação não constava da decisão embargada, não há sentido em examiná-la nesse momento. Repiso que a finalidade dos embargos é esclarecer texto obscuro, desde que se indique qual é a obscuridade, resolver contradições e omissões advindas de argumentos ou documentos que não foram devidamente explorados na decisão.

18. Explicar, nesse momento, em quais documentos havia ou não a clausula *put option*, se esta era ou não de conhecimento do conselho ou até mesmo se a Diretoria Executiva teria agido de má fé ou não para propiciar que o CA aprovasse a aquisição da Refinaria com cláusulas e valores que geraram prejuízos à Petrobras, é tarefa inglória porquanto a fase processual condicionada pelo acórdão que ora se discute é a citação dos responsáveis e a decretação de indisponibilidade de seus bens.

19. Da mesma forma, não há contradição, obscuridade ou omissão em uma decisão que reconsiderou a responsabilização dos membros do CA, de forma fundamentada, ainda que os responsáveis desse colegiado não tenham sido arrolados nos termos de uma decisão prolatada em 2014. Fatos novos foram inseridos nos autos e motivaram essa mudança no rumo das apurações por parte deste Tribunal, com base em evidências e com a devida fundamentação.

20. Outro ponto que destaco é a alegação da recorrente de que o Acórdão 217/2018-TCU-Plenário teria rejeitado seus embargos de declaração sem qualquer fundamentação, mantendo o bloqueio cautelar de seus bens, sem apreciar e enfrentar sequer um único argumento. Transcrevo trecho do voto condutor do acórdão embargado que já esclareceu a alegante a impossibilidade de exames de matérias não afetas ao manejo dos embargos de declaração:

11. Da leitura dos argumentos trazidos em sede de embargos, a grande maioria deles não se refere a eventual omissão, contradição ou obscuridade no Acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário. Em síntese, os elementos apresentados pela responsável revelam inconformismo com o julgamento proferido, mas não indicam qualquer lacuna a ser saneada no acórdão embargado, conforme exponho a seguir.

12. Segundo consta da peça recursal, a recorrente apresenta informações cujo conhecimento prévio desses fatos poderia ser essencial à formulação de juízo para este Tribunal lavrar o acórdão recorrido. Assim, classifica de omissão a não abordagem de pontos que sequer constavam previamente do processo:

21. O V. Acórdão, exuberante na descrição dos acontecimentos, omite-se, todavia, precisamente sobre fatos - hoje conhecidos (e documentados) para além do estrito círculo dos malfeitores - que afastam por completo a aplicação do referido paradigma e também a responsabilidade da Embargante.

13. Cito como exemplo desses novos fatos a contextualização prévia da política de internacionalização do refino, o funcionamento dos controles interno e externo das decisões no âmbito do Conselho da Administração da estatal e o pretenso dolo da Diretoria Executiva em ludibriar aquele colegiado por meio da omissão intencional de informações.

14. De pronto, sinalizo que não irei examinar esses tópicos pois estaria ferindo o princípio da isonomia, entre outros, se assim o procedesse. Trazer esses argumentos para o exame dessa decisão é antecipar a análise das alegações de defesa da responsável que será citada no bojo desse processo e terá a oportunidade de se manifestar, tal qual os outros responsáveis igualmente envolvidos no débito em questão.

15. Não é apropriada a inovação de alegações em sede de embargos de declaração, pois admitir tal procedimento representaria interferência no mérito da decisão embargada. Tal procedimento somente seria adequado caso se tratasse de outra espécie recursal, o que não é caso.

16. Por oportuno, rememoro que o artigo 279 do Regimento Interno do TCU (RITCU) dispõe que não cabe recurso de decisão que determina a realização de citação, ressalvada a hipótese de embargos de declaração.

17. As providências contra as quais se insurge a recorrente relacionam-se a sua responsabilização nos autos (citação propriamente dita) e à decretação da medida cautelar de indisponibilidade de bens. Ou seja, os argumentos recursais que não sejam afetos a eventuais lacunas de omissão, obscuridade e contradição não podem ser sequer examinados ou se estaria concedendo a embargante a possibilidade de interpor uma espécie recursal que não se aplica ao caso em questão.

18. De igual maneira, a recorrente também intenta rediscutir o mérito da decisão via embargos de declaração em várias oportunidades (p. 12, peça 834), tal qual transcrevo:

63. Não houve celeridade excessiva. O Conselho de Administração e também a Embargante agiram coma devida atenção, com a devida cautela e coma devida seriedade, no melhor interesse do país e da Petrobrás,

diante das informações de que dispunham, sob - o que é mais importante - a devida confiança nos órgãos executivos da Companhia.

64. O Conselho de Administração foi, contudo, deliberadamente enganado, assim como a Petrobrás, todos os seus acionistas e antes de todos eles, o Brasil.

65. O Conselho de Administração foi ludibriado. E não havia qualquer possibilidade - em que pese o estrito e efetivo cumprimento de seus deveres e de suas competências - de evitar o engodo.

(...)

71. A formação de juízos do administrador, que se transmudam em condutas da companhia, não prescinde dessas informações.

72. Esse estado de coisas, somado à tutela dos interesses de acionistas e demais *constituencies* (i.e., aqueles grupos de interesse que gravitam no entorno da companhia), explica as razões pelas quais os comitês de assessoramento (ou outras estruturas que assumam as suas funções) e o emprego constante de estudos técnicos se tenham afirmado como boas práticas de governo e se disseminado entre companhias brasileiras.

73. E, nesse passo, o que era uma recomendação se tornou um dever, para transformar o *standard* de diligência, em especial no âmbito do Conselho de Administração.

74. Não seria possível que o Conselho de Administração ou mesmo a alta diretoria Petrobrás conhecesse todos os negócios, cada interesse, cada contrato, cada avaliação etc, sem que se valesse de relatórios gerenciais.

75. Aos membros do Conselho de Administração não é dado saber se cada funcionário cumpriu sua função, se os contratos foram respeitados, se os clientes pagaram, se as reservas são suficientes para fazer frente às despesas, sem que essas informações lhes venham, sob a forma de relatórios gerenciais apresentados por funcionários encarregados da gestão cotidiana dos negócios da companhia.

76. Como esses relatórios são, em muitos casos, elaborados pelos responsáveis pela execução dos atos de gestão neles descritos, então, é saudável, para que se tenha certeza de que os relatórios gerenciais são fidedignos, que sejam verificados.

77. Por isso, em muitas companhias, os estatutos atribuem a órgãos especialmente criados para aconselhar o conselho de administração, o dever de auditar tais relatórios ou informações gerenciais em geral.

19. Assim, nenhuma das explicações trazidas em sede de embargos que tenham por objetivo detalhar elementos de defesa da responsável serão consideradas nesse momento processual.

20. Reforço que a jurisprudência é pacífica ao enunciar que embargos de declaração não têm a finalidade de instaurar nova discussão sobre controvérsia já apreciada por este Tribunal. Não cabe, portanto, ao embargante, buscar, a pretexto de contradições, ou até mesmo obscuridades e omissões, reexame dos fundamentos da decisão.

21. Por certo, os efeitos infringentes poderiam ser aplicados se houvesse manifesto equívoco nas partes componentes do julgado, admitindo-se em caráter excepcional a necessária modificação, o que não é o caso.

22. Desse modo, mesmo que, porventura, seja consignado, neste voto, algum comentário ou esclarecimento a respeito das alegações da embargante, não ocorrerá a reapreciação da fundamentação do acórdão que não seja por consequência da verificação de uma das ocorrências sujeitas à correção por embargos declaratórios.

23. Com todo esse contexto, irei me valer apenas dos apontamentos da embargante em que aparecem os termos contradição, omissão ou obscuridade para emitir juízo sobre essa espécie recursal que aqui se discute.

21. Por oportuno, o acordão embargado analisou todas as omissões e contradições naquela ocasião apontadas expressamente pela recorrente, tal qual se apresenta em trecho transcrito do mesmo voto para corroborar que houve sim o exame e o enfrentamento dos argumentos da Sr.ª Dilma Roussef quando da apreciação de seus primeiros embargos:

24. Quanto à alegação de <u>omissão</u> dos fatos que delinearam o cenário político da internacionalização do refino, os quais teriam o condão de influenciar a decisão deste Tribunal, repiso que são fatos novos, do conhecimento e juízo próprio da embargante, que podem ser trazidos aos autos quando da citação da responsável.

25. No que se refere às supostas <u>omissões</u> que poderiam esclarecer que o CA já conhecia o assunto em novembro de 2005 e, portanto, não teria tomado decisões de forma célere e sem o devido cuidado, estas estão devidamente contempladas e fundamentadas no voto do Acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário:

120. De acordo com as informações trazidas pelo então titular da SecexEstatais, toda a documentação que serviria de base para a tomada de decisão só foi encaminhada na véspera da reunião, enquanto o normativo

prevê uma antecedência mínima de uma semana. Destaco que a Diretoria Executiva apreciou a aquisição em um dia e já submeteu o assunto para aprovação do Conselho imediatamente no dia seguinte.

121. Além disso, a primeira vez que o conselho tomou ciência dessa aquisição foi em 11/11/2005 (Ata CA 1.266), ocasião em que foram apresentadas algumas informações que se modificaram até data da decisão prolatada em relação à compra da refinaria (Ata CA 1.268), em 3/2/2006, a exemplo do valor de 100% de refinaria que passou de US$ 678.571.428,60 para US$ 718.571.428,60.

122. Na visão do ex-secretário da unidade técnica, mesmo sem emitir juízo se a documentação encaminhada continha ou não todas as informações necessárias para a tomada de decisão, não haveria tempo suficiente para que um dos membros pudesse se debruçar detidamente sobre os dados da aquisição da Refinaria de Pasadena, ainda mais quando se observa que a reunião que aprovou a compra das ações continha pauta extensa, ao todo quatorze assuntos, com matérias complexas. (grifos acrescidos)

26. Dessa maneira, além de não se tratar de omissão, a decisão evidenciou que entre a primeira reunião, em novembro de 2011, e a reunião da aprovação, em fevereiro de 2006, algumas informações se modificaram, a exemplo do próprio valor do ativo, o que comprova que houve a devida fundamentação acerca da alegada não celeridade na tomada de decisão pelo CA da Petrobras.

27. Relativamente aos fatos que não teriam sido contemplados no acórdão (alínea "c" do parágrafo 7 deste voto), os quais também descaracterizariam a celeridade excessiva da atuação do Conselho na tomada de decisão da compra da refinaria, em nenhum deles se observa omissão e sim a reiterada intenção da embargante de trazer novos elementos que, a seu juízo, trariam modificação ao julgado.

28. Afirmo isso porque tais argumentos não constam da decisão em apreço pelo simples fato de não estarem contidos entre as peças dos autos e nas fundamentações das condutas inquinadas, podendo ser recebidos dentro do processo quando da apresentação das alegações de defesa da embargante, nos termos do parágrafo único do artigo 279 do RITCU:

Art. 279. Ressalvada a hipótese de embargos de declaração, não cabe recurso de decisão que rejeitar alegações de defesa, converter processo em tomada de contas especial ou determinar sua instauração, ou ainda que determinar a realização de citação, audiência, diligência ou fiscalização.

Parágrafo único. Se a parte intentar o recurso, a documentação encaminhada será aproveitada como defesa, sempre que possível, sem prejuízo da realização da citação ou da audiência, quando for obrigatória.

29. A embargante também aduz que teria havido sonegação de informações ao Conselho de Administração por parte da Diretoria Executiva da Petrobras e que isso não teria sido considerado nas fundamentações do acórdão em debate. No entanto, essa questão constou das análises do Acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário (item 148 do voto):

148. Relembro que os parágrafos 49 a 52 deste voto descrevem que algumas informações não constaram dos documentos preparados pela comissão de negociadores instituída pela Petrobras para a avaliação do preço do empreendimento a ser submetida à DE e ao CA, muito embora pudessem ser solicitadas pelos membros desses colegiados. Ademais, era esperado que ao menos a Sistemática de Aquisição fosse adotada pelos então diretores, a exemplo de se iniciar a negociação partindo-se do conhecimento do valor AS IS. (grifos acrescidos)

30. Outra omissão aventada pela recorrente é que a decisão não teria descrito as violações concretas às condutas esperadas pelos membros do Conselho, como eles deveriam ter agido e o que os julgadores esperavam deles, ou seja, qual conduta adversa os teria desculpado.

31. Quanto a esse aspecto, vários trechos tanto do voto quanto do acórdão reforçam que não há omissão dessa natureza no Acórdão 2.284/20107-TCU-Plenário. A fim de dirimir tal dúvida, transcrevo trechos do subitem 9.2 da aludida decisão: (...)

33. Entre os últimos argumentos, a recorrente levanta a possibilidade de ter havido contradição na decisão combatida em virtude de o relatório do Acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário transcrever instrução da unidade técnica, a qual se posicionou pela ausência de responsabilidade do Conselho, enquanto o Relator teria se posicionado em sentido contrário ao dos achados do TCU.

34. Em relação à declaração de que os fatos descritos no relatório da decisão, os quais expressam a visão da unidade técnica, trariam contradição ao julgado em exame, não vislumbro essa possibilidade.

35. Como é de conhecimento, o relator dos autos pode ou não seguir o entendimento dos técnicos, trazendo sua visão e fundamentos para a decisão, por meio das provas contidas nos autos.

36. Ou seja, muito embora tenha discordado da posição de um auditor da secretaria de controle externo, nada impede aos relatores desta Casa a transcrição dos exatos termos da instrução técnica no relatório que

acompanha a decisão, como forma de dar transparência e motivação ao entendimento esposado no voto, ainda que não haja concordância com a proposta ali contida.

37. Ademais, o voto é claro ao mencionar em quais pontos a decisão acompanha a SecexEstatais e em quais discorda ou realiza pequenos ajustes. Percebe-se, de pronto, uma tentativa de rediscussão do mérito da decisão embargada, situação que não se presta a ser avaliada nesse tipo de recurso. (grifos acrescidos)

22. Como dito anteriormente, não há como antecipar alegações de defesa e analisar novas informações que não constaram da decisão inicial em sede de embargos. Por certo, tudo aquilo que foi apontado como omissão e contradição foi minudentemente avaliado no acórdão embargado, muito embora a peça recursal de agora não indique quais seriam esses pontos que careceriam de exame.

23. Com efeito, se a defendente conseguisse demonstrar que há lacunas, textos incoerentes dentro da fundamentação do Acórdão 217/2018-TCU-Plenário, bem como oposição de ideias que deveriam se complementar, não haveria motivos para que este Tribunal não as esclarecesse em sede de embargos de declaração, podendo até mesmo aplicar efeitos infringentes às decisões prolatadas.

24. Por todo o exposto, proponho rejeitar os embargos opostos pela Sr.ª Dilma Vana Roussef.

-III-

25. Prossigo com os argumentos do Sr. Fábio Colletti Barbosa contra o Acórdão 1.641/2018-TCU-Plenário.

26. O recorrente aponta expressamente uma suposta contradição no acórdão embargado por entender que o TCU, ao mesmo tempo que declara na decisão contestada que não saberia verdadeiramente quais documentos teriam sido submetidos ao Conselho de Administração e que as questões necessitariam de apuração detalhada no curso do processo, manteve a decretação da indisponibilidade dos bens do recorrente, sem oportunizar qualquer manifestação ou defesa prévia, em verdadeira violação dos princípios e garantias fundamentais de contraditório, ampla defesa, razoabilidade e proporcionalidade.

27. A fim de contextualizar as alegações do Sr. Fábio Colletti Barbosa, esclareço que esse responsável apontou em seu primeiro embargo contra o Acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário uma suposta omissão na decisão embargada, por esta não ter declarado que o Conselho de Administração desconheceria o laudo de avaliação da consultoria *Muse & Stancil*.

28. Naquela ocasião, este Tribunal deixou claro que além de não se tratar de omissão, porquanto o Acórdão apontou a relação entre o laudo e a conduta dos responsáveis citados, aqueles argumentos não teriam o condão de conceder efeitos infringentes à decisão que determinou a citação dos responsáveis, porquanto o que se espera exatamente da fase de citação é elucidar pontos contidos nos autos que podem ser melhor esclarecidos pelos defendentes, por meio das evidências pertinentes, nos termos que transcrevo:

8. Não merece prosperar a alegação de que haveria omissão na decisão embargada, por esta não ter declarado que o Conselho de Administração desconheceria o laudo de avaliação da consultoria *Muse & Stancil*.

9. Assim afirmo, porque o voto do Acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário elucida qual seria a relação entre o laudo de avaliação da consultoria *Muse & Stancil* e a conduta dos responsáveis para fins de citação nesta TCE. Rememoro que este documento continha o valor AS IS (ativos nas condições em que se encontravam) da refinaria, montante que obrigatoriamente balizaria o ponto de partida da negociação, nos termos exigidos pelo normativo interno da estatal que regula a sistemática de aquisições dessa natureza.

10. Nesse passo, a decisão mencionou que, ainda que esse laudo não tivesse acompanhado de forma explícita a documentação que serviu de base para a tomada de decisão do Conselho, a priori era de se esperar do administrador diligente que se certificasse de qual seria o montante base a partir do qual a negociação deveria partir (AS IS), consoante se transcreve do voto do acórdão embargado:

122. Na visão do ex-secretário da unidade técnica, mesmo sem emitir juízo se a documentação encaminhada continha ou não todas as informações necessárias para a tomada de decisão, não haveria tempo suficiente para que um dos membros pudesse se debruçar detidamente sobre os dados da aquisição da Refinaria de Pasadena, ainda mais quando se observa que a reunião que aprovou a compra das ações continha pauta extensa, ao todo quatorze assuntos, com matérias complexas.

123. Em complemento, o então titular aduz que nenhum dos documentos que balizaram a decisão do CA informou qual seria o preço AS IS, ponto de partida da negociação, nos termos da Sistemática de Aquisição da

Petrobras. Por sua vez, ele informa que não há registro de nenhum questionamento por parte dos membros daquele colegiado, o qual decidiu pela aquisição em tempo breve, apenas um dia depois da matéria ser submetida à DE. (grifos acrescidos)

11. De forma prudente, e na medida em que ainda será oportunizado o exercício do contraditório e da ampla defesa aos responsáveis, o Tribunal considerou, a princípio, reprovável a conduta dos membros do Conselho, pois os únicos indícios presentes nos autos eram de que o documento enviado ao CA, elaborado pela equipe de negociadores, não continha informação sobre o valor AS IS, muito embora tivesse que ser avaliada pelo administrador que analisasse a compra da refinaria, como valor inicial a direcionar os trâmites da aquisição.

12. Por certo, não há como afirmar, na fase em que se encontra o processo, ainda em providências de saneamento dos autos (citação dos envolvidos), se o conselho conhecia ou não esse laudo, mas há como demonstrar que ele não acompanhou a documentação que serviu de base para a tomada de decisão.

13. Assinalo que, ainda que a suposta omissão de fato existisse, ela, por si só, não teria o condão de atribuir efeitos infringentes à decisão combatida, tampouco a seus fundamentos, uma vez que o que se espera exatamente da fase de citação é elucidar pontos que não estão evidenciados nos autos e que podem ser trazidos pelos defendentes, por meio das evidências pertinentes.

29. No voto do acórdão embargado há declaração expressa de que, com os elementos até então presentes nos autos, não se poderia afirmar se o Conselho de Administração conheceria ou não o laudo que continha o valor AS IS da refinaria, mas que tal fato poderia ser melhor apurado com a entrega das alegações de defesa dos responsáveis.

30. Nessa toada, o recorrente se vale desta afirmação para tentar descaracterizar a fumaça do bom direito que avalizou a adoção da medida cautelar de indisponibilidade de bens, sugerindo que precisaria ter sido ouvido previamente.

31. Esse exercício de interpretação faria sentido se a fumaça do bom direito tivesse como foco o conhecimento ou não do laudo da consultoria *Muse & Stancil* pelo Conselho de Administração. Contudo, como bem delineado na decisão que fundamentou as citações dos membros do CA, a conduta esperada não era conhecer o referido laudo e sim a diligência em indagar, solicitar e esclarecer juntos aos membros da Diretoria Executiva (DE) qual seria o valor AS IS avaliado para o negócio, uma vez que essa informação não constava do documento elaborado pela área internacional apresentado pela DE ao CA por ocasião da aprovação da aquisição, tampouco foi mencionada pelo *fairness opinion* do Citigroup, consoante constou da decisão em comento:

130. Acolho as fundamentações do então secretário da SecexEstataisRJ, acompanhadas e complementadas pelo MPTCU no tocante à responsabilização do Conselho de Administração. Com efeito, os fatos aqui narrados não se configuram em prejuízos advindos de um risco negocial, inerente à tomada de decisão pelo administrador, mas sim em desídia, na medida em que os responsáveis não se valeram do devido cuidado para garantir decisões refletidas e informadas.

131. Registro também que a Sistemática de Aquisição Petrobras exigia que a negociação partisse do preço AS IS, e o Conselho de Administração tinha elementos suficientes para concluir que não se estava partindo de uma avaliação do ativo no estado em que ele se encontrava, visto que os valores apresentados para a compra consideravam os investimentos futuros (peça 503, p. 12). No entanto, não há registro de dúvidas ou questionamentos por parte do Conselho quanto a esse ponto, informação crucial para a valoração da refinaria.

32. Ademais, as cautelares de indisponibilidade de bens prescindem de oitiva prévia dos responsáveis, consoante fundamentado em vários julgados deste Tribunal, a exemplo dos acórdãos 1.083/2017 e 296/2018, ambos do Plenário. Outrossim, as análises das oitivas a respeito da aludida medida cautelar já foram ultimadas por meio do Acórdão 2.474/2018-TCU-Plenário, em que se decidiu pela não renovação das medidas de constrição patrimonial após o decurso de prazo de um ano do registro no respectivo ofício, consoante já mencionado neste voto.

33. Por tudo que se relatou, rejeito os embargos opostos pelo Sr. Fábio Colletti Barbosa em face do Acórdão 1.641/2018-TCU-Plenário.

Diante do exposto, não havendo omissão, contradição ou obscuridade nas decisões recorridas, rejeito os embargos de declaração em epígrafe e VOTO para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2884/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.551/2014-0.
1.1. Apenso: 016.015/2016-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Embargantes: Dilma Vana Rousseff (133.267.246-91) e Fábio Colletti Barbosa (771.733.258-20).
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti em substituição ao Ministro Vital do Rêgo.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou.
7. Unidade Técnica: Não atuou.
8. Representação legal: Walfrido Jorge Warde Junior (OAB/SP 139.503); Celso Cintra Mori (OAB/SP 23.639); Júlio César Bueno (OAB/SP 116.667) e outros.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de embargos de declaração opostos pela Sra. Dilma Vana Roussef e pelo Sr. Fábio Colletti Barbosa, ex-integrantes do Conselho de Administração da Petrobras, em face dos Acórdãos 217/2018 e 1.641/2018, respectivamente, ambos do Plenário do TCU, nos quais foram examinados embargos anteriores opostos em face do acórdão 2.284/2017-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas determinou a citação dos embargantes, bem como a decretação de indisponibilidade de seus bens;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, em:
9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, nos termos dos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do RITCU, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalteradas as decisões recorridas;
9.2. alertar aos embargantes que a oposição de novos embargos com caráter protelatório implicará o recebimento de futuras impugnações a esse título como simples petição, consoante o art. 287, § 6º, do RITCU, sem efeito suspensivo, e poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 1.026, § 2º, do Código de Processo Civil;
9.3. dar ciência desta deliberação aos embargantes.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2884-48/18-P.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-010.792/2014-7
Natureza: Auditoria
Órgão/Entidade/Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec)
Responsáveis: Osíris dos Santos (CPF 019.361.401-44) e Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68)
Representação legal: Silvia Regina Schmitt (OAB/DF 38.717) e outros

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCOBRAS/2014. EXTENSÃO SUL DA FERROVIA NORTE-SUL (LOTES 1S A 4S). DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES DO TRIBUNAL. GESTÃO TEMERÁRIA DO EMPREENDIMENTO. DETERMINAÇÕES À VALEC PARA APURAÇÃO DE EVENTUAIS DANOS DECORRENTES DE DEFICIÊNCIAS NO PROJETO EXECUTIVO E OUTRAS FALHAS. SOBRESTAMENTO DOS AUTOS. ANÁLISE DAS MEDIDAS ADOTADAS PELA VALEC EM CUMPRIMENTO À DETERMINAÇÃO. CUMPRIMENTO DE PARTE DAS APURAÇÕES. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS PELO DESCUMPRIMENTO ANTERIOR DE MEDIDA CAUTELAR.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da SeinfraPortoFerrovia (peça 85), reproduzida a seguir com os ajustes de forma que entendo pertinentes.

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de análise do atendimento pela Valec – Engenharia, Construções e Ferrovia S.A. das determinações do item 9.2 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, exarado no âmbito de auditoria do Fiscobras 2014, referente às obras da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul – Lotes 1S a 4S, de relatoria do Exmo. Ministro Substituto Augusto Sherman.

HISTÓRICO

2. No âmbito do Fiscobras 2012, foi realizada a fiscalização 380/2012, que teve por objetivo fiscalizar as obras de construção da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul. Essa fiscalização identificou irregularidades relacionadas a: interrupções do traçado com risco de perda de funcionalidade da obras; seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado na obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto; insuficiência de sondagens para dimensionamento das obras de arte especiais; insuficiência de caracterização do terreno; equiparação de atos da fiscalização ao projeto básico da obra e adoção na planilha orçamentária de 'serviços por administração', com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretende executar.

3. Em razão das irregularidades identificadas na fiscalização 380/2012, foi exarado o Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2.939/2012-TCU-Plenário e alterado pelo Acórdão 3.397/2012-TCU-Plenário (doravante referido nesta instrução apenas como Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário, subentendendo-se as retificações e alterações promovidas pelos outros acórdãos), que suspendia cautelarmente os serviços de execução de terraplenagem e de obras de arte especiais, nos lotes 1S a 4S, da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, até que todas as medidas corretivas de projetos de terraplenagem e obras de arte especial fossem incorporadas às planilhas contratuais.

4. No Fiscobras 2013 (TC-012.460/2013-3), as principais irregularidades identificadas foram: gestão temerária do empreendimento; superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado; superfaturamento decorrente de inclusão inadequada de novos serviços; avanço desproporcional das etapas de serviço e descumprimento de determinação exarada pelo TCU. Quanto a essas irregularidades, o Tribunal já deliberou preliminarmente por meio do Acórdão 2.388/2013-TCU-Plenário.

5. No presente processo, Fiscobras 2014, foi realizada a fiscalização 246/2014, que teve por objetivo fiscalizar as obras de construção da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul - Lotes 1S a 4S. O

relatório dessa auditoria (peça 35) identificou como achado o descumprimento da medida cautelar do Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário.

6. A equipe de auditoria constatou que a Valec prosseguiu com os serviços de terraplenagem e obras de arte especiais, sem cumprir as medidas condicionantes nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário.

7. Em face da situação apontada no relatório da auditoria (peça 35), foi exarado o Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, que revogou as medidas cautelares descumpridas e determinou a Valec:

9.2. determinar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, que, relativamente aos contratos de construção 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S) da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul:

9.2.1. apure, no prazo de cento e vinte dias, a ocorrência de eventuais danos aos cofres da Valec, bem como os seus eventuais responsáveis, inclusive, se for o caso, a empresa supervisora das obras, em razão de (a):

9.2.1.1. realização de estudos geotécnicos (sondagens diretas complementares e geofísica) em trechos das obras em que as obras de terraplenagem já se haviam iniciado;

9.2.1.2. pagamento de serviços de execução de concreto, que deveriam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira;

9.2.1.3. execução de soluções antieconômicas em fundações de aterros sobre solos moles (item 3.6 da planilha orçamentária), devendo ser necessariamente analisadas pelo menos as seguintes alternativas (ou justificada a não análise das alternativas):

9.2.1.3.1. alternativas previstas na norma DNER-PRO 381/98 Projeto de aterros sobre solos moles para obras viárias, sempre que as investigações geotécnicas já realizadas o permitirem;

9.2.1.3.2. alternativas previstas pela projetista e que não foram adotadas pela empresa executora da obra;

9.2.1.3.3. utilização total ou parcial de outros materiais drenantes, tais como cascalho laterítico, areia e outras fontes de brita previstas no projeto básico, além da utilização de material de 3ª categoria produzido nas escavações da própria obra;

9.2.1.3.4. utilização de camada delgada de rachão superposta por camada de outro material mais econômico;

9.2.1.4. utilização de brita para lastros oriunda de jazidas mais distantes que as previstas no projeto (item 8.1.2 da planilha orçamentária);

8. Ademais, em razão da conexão dos fatos que estão em análise neste processo com àqueles que estão sendo analisados no TC-012.460/2013-3, e que as apurações aqui realizadas poderão afetar as análises de audiências e oitivas que foram realizadas naquele processo (determinadas pelo Acórdão 2.388/2013-TCU-Plenário), o Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário sobrestou o TC-012.460/2013-3.

9. Assim, realizadas as apurações pela Valec, passa-se à análise dos atos para verificar se foram tomadas as medidas cabíveis e se houve ocorrência de dano ao erário.

EXAME TÉCNICO

10. Em atendimento ao Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, a Valec apresentou da Nota Técnica 33/2015 (Peça 57) e a Nota Técnica 55/2015-SUCON-BSB (Peça 60, retificada na peça 63).

I. Dos Estudos geotécnicos em trechos das obras em que as obras de terraplenagem já se haviam iniciado (Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário – item 9.2.1.1)

11. Em razão das deficiências identificadas no Fiscobras 2012, foi exarado o Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário, que determinou a Valec que:

9.1.1. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, suspenda cautelarmente, de imediato, na fase em que se encontrar, a execução dos serviços de terraplenagem dos contratos 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S), para execução das obras e

serviços de engenharia dos Lotes 1S a 4S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul, ficando a retomada desses serviços condicionada a:

9.1.1.1. deliberação definitiva deste Tribunal acerca de cronograma de execução das sondagens necessárias à caracterização do terreno ao longo do leito da ferrovia, de forma a atender os parâmetros preconizados pela Valec no edital da Concorrência 2/2012, podendo cada lote ser dividido em tantos trechos quanto a Valec considerar necessários, desde que a extensão de cada trecho seja suficiente para evitar que ocorra o desequilíbrio do balanço do diagrama de massas no serviço de terraplenagem dentro daquele trecho, devendo esse cronograma ser elaborado e apresentado ao Tribunal em um prazo de trinta dias;

12. A Valec apresentou o cronograma de sondagens complementares (TC-012.460/2013-3, peça 9). Nele verifica-se que as sondagens complementares, nos quatro lotes, estavam previstas para serem executadas entre outubro de 2012 e abril de 2013. Apresentou também relatório das sondagens realizadas (mídia anexa a peça 80), na qual se confirma que estas foram realizadas no período previsto, com exceção de poucos pontos no lote 3S que atrasaram e foram realizados em maio de 2013.

13. Na Nota Técnica 55/2015-SUCON-BSB, a equipe atual gestora da Sucon informa que quando a assumiu em janeiro de 2014, os levantamentos das sondagens já estavam concluídos e a terraplenagem em adiantado estágio de execução (cerca de 70%). Também apresenta um quadro comparativo dos volumes previstos no projeto executivo e no projeto executivo revisado após as sondagens complementares, no qual verifica-se diferenças pouco expressivas e, com base nesses dados, eles concluem que não houve prejuízo causado pelo descasamento dos prazos entre as sondagens complementares e a terraplenagem.

14. Todavia, a resposta da Valec não apresentou o que foi determinado no item 9.2.1.1 do Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário. Não mostrou um levantamento com os pontos em que ocorreu a realização dos estudos geotécnicos (sondagens complementares e geofísica) após a execução dos serviços de terraplenagem.

15. Acrescente-se que o Relatório de Fiscalização (peça 35, p.14) registra que, apesar da Valec ter apresentado boletins de estudos de sondagens complementares, cálculo de volumes com as novas características do solo, relatórios de caracterização geofísica, a equipe de fiscalização não constatou alteração dos projetos utilizados em campo antes e após sondagens complementares.

16. Diante da resposta insatisfatória apresentada, esta unidade técnica realizou o confronto dos Relatórios de Atividades Técnicas (RATs) de outubro de 2012 apresentados pelas supervisoras dos lotes, ou seja, imediatamente anterior ao início das sondagens complementares, com os relatórios das sondagens efetivamente realizadas. Nos RATs verificou-se, no item Avanço Físico da Obra, em quais locais a terraplenagem estava concluída, atacada ou não atacada antes do início das sondagens complementares. Com essa informação, realizou-se então o cruzamento com as datas e locais das sondagens.

17. Os relatórios das sondagens (peça 80) mostram que foram realizadas verificações em 88 pontos no lote 1S, 252 pontos no lote 3S e 147 pontos no lote 4S. Nesses três lotes não foram identificadas sondagens em pontos que os RAT identificavam a terraplenagem como concluída.

18. No lote 2S foram realizadas sondagens em 177 pontos. Desses, 58 pontos já constavam no RAT como locais nos quais a terraplenagem estava concluída. Portanto, existe indicativo que os estudos realizados nesses pontos não serviram à Valec.

19. Registre-se algumas limitações dessa análise feita. A observação do diagrama de avanço físico é imprecisa, pois é apenas uma coluna com um bloco representando cada quilometro, o que pode levar a alguns erros. Outra limitação decorre do fato de que, conforme os Relatório de Fiscalização, a Valec descumpriu a ordem acautelatória de paralisar os serviços de terraplenagem, e durante o período que as sondagens foram realizadas os serviços de terraplenagem continuaram sendo executados, inviabilizando a análise ponto a ponto.

20. Dessa forma, considerando a apuração apresentada pela Valec que afirma não ter identificado prejuízos, comparando com a análise documental realizada por essa unidade técnica, que constatou um indicativo que de um total de 664 pontos de sondagens complementares realizadas, fica uma incerteza sobre 58 (8,7%) possivelmente realizados após a conclusão da terraplenagem, assim não é possível concluir com segurança quais sondagens complementares foram inservíveis e, consequentemente, quantificar um dano.

21. Conclui-se, portanto que, em razão do estágio preliminar dos indícios e da resposta da Valec, que não identificou prejuízo face ao descasamento dos prazos entre as sondagens e a terraplenagem, não há elementos suficientes que fundamentem apuração de débito em processo de tomadas de conta especial.

II. Pagamento de serviços de execução de concreto, que deveriam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira (Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário – item 9.2.1.2)

22. A Valec encaminhou a Nota Técnica 54/15–SUCON–BSB (peça 59) em esclarecimento aos pagamentos de serviços de execução de concreto que deveriam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira. Ela utilizou nesta Note Técnica a metodologia apresentada na Nota Técnica 9/2015 – GCUST/SUPRO. (peça 59, p.17).

23. Nesta análise a Valec considerou a distância média de transporte (DMT) dos insumos (jazida, areal ou pedreira) até a usina de concreto (DMT1) e a distância média de transporte entre a usina onde o concreto foi usinado e cada uma das obras de arte especiais (DMT2). A Sucon ratifica que todas as distâncias utilizadas para elaboração das composições de preços unitários para os concretos foram fornecidas consensualmente pela supervisora de obras de cada um dos lotes e a equipe técnica de campo da Valec.

24. Para cada um dos quatro lotes foram apresentadas três situações: a) preços unitários contratuais iniciais; b) preços considerando para a DMT1 a DMT da licitante e para a DMT2 a distância real fornecida pela equipe de campo; c) preços com as distâncias reais. Em seguida foi feita uma comparação dos cenários.

25. A apuração feita pela Valec apontou que a situação 3 mostrou-se desfavorável e apresentou a seguinte conclusão (peça 59, p.14):

Em todos os lotes a Situação 1 > Situação 2 indicando que o valor obtido utilizando-se o concreto usinado são sempre menores que os valores contratados (concreto de betoneira), conforme quadro abaixo:

LOTE	Concreto de betoneira	Concreto usinado	Diferença
1	2.824.278,33	2.751.736,55	72.541,77
2	3.885.698,47	3.718.206,87	167.491,60
3	11.475.758,52	9.698.713,31	1.777.045,21
4	4.887.692,66	4.361.778,18	525.914,48

Assim sendo, conclui-se pela necessidade de realizar uma negociação dos preços inicialmente contratados tendo como referência os valores obtidos para concreto usinado segundo as DMT's de proposta para brita e areia.

26. Dessa forma, atendendo ao comando do item 9.2.1.2, do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, a Valec apurou os danos aos seus cofres, em cada um dos contratos, causados pelo pagamento de serviços de execução de concreto em betoneira, quando foram executados em usina.

27. Todavia a apuração determinada pelo Acórdão não foi integralmente cumprida porque os responsáveis não foram identificados. Por outro lado, a Valec enviou ofícios às construtoras contratadas em cada lote buscando repactuação dos contratos, mas em nenhum dos casos houve ajuste, conforme se verifica na peça 83.

28. A Nota Técnica 54/15-SUCON-BSB cita ainda informações incompletas e que seriam posteriormente atualizadas:

Para o Lote 4 foi excluído o quantitativo de concreto da Ponte sobre o Rio Paranaíba para obtenção dos montantes totais, pois a gerência de custos (GCUST) da VALEC ainda não concluiu o estudo do preço referente ao transporte do concreto com o auxílio de balsas. Quando concluído este estudo essa N.T será complementada e oportunamente apresentada. (peça 59, p.4)

Para o caso do lote 1: haja vista o não envio das DMT's em tempo hábil por parte da equipe de campo daquele lote, a GCUST não teve como elaborar Nota Técnica com todas as composições de preços unitários. A Nota Técnica referente àquele lote foi enviada com os preços dependendo das DMT's não fornecidas com o status 'A DEFINIR'. (peça 59, p.5)

29. Em 18/7/2017 foi realizada nova diligência (peça 73), buscando verificar tal situação. A resposta apresentada na peça 83 confirma a não repactuação dos contratos e se omite sobre as atualizações dos quantitativos.

30. Resta evidente que houve dano ao erário devido ao pagamento de serviços de execução de concreto em betoneira, quando na realidade foram executados em usina. Em relação aos contratos de construção 64/2010 (lote 1S) e 67/2010 (lote 4S), entende-se que valor apurado não é integral, devido a informações incompletas destacadas logo acima, no item 28.

31. No caso especifico do contrato 64/2010 (lote 1S), o valor de dano apurado de R$ 72.541,77, poderia ser enquadrado no caso de dispensa de instauração de tomada de contas especial do art. 6° da Instrução Normativa-TCU 71, de 28/11/2012, com redação alterada pela Instrução Normativa-TCU 76, de 12/12/2016, mas devido a apuração incompleta apresentada pela Valec, esta unidade técnica entende que a conduta mais acertada seria também instaurar processo de tomada de contas especial para o contrato 64/2010 (lote 1S).

32. Conclui-se que em relação ao item 9.2.1.2, do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, a Valec apurou danos aos seus cofres nos contratos de construção 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S) da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul, porém não identificou os responsáveis. Existem, portanto, elementos suficientes para a instauração de tomada de contas especiais para verificar com precisão o valor dos danos, assim como identificar os responsáveis e adotar as providências para ressarcimento do erário.

III. Da execução de soluções antieconômicas em fundações de aterros sobre solos moles (Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário – item 9.2.1.3)

III.1 Alternativas previstas na norma DNER-PRO 381/98

33. Atendendo ao comando do item 9.2.1.3.1 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, a Valec informa que as soluções adotadas têm pequena divergência das alternativas previstas na norma DNER-PRO 381/98.

34. A norma DNER-PRO 381/98, no item 6.1 – Aspectos econômicos, apresenta uma comparação qualitativa típica entre os custos relativos de algumas soluções apontadas para aterros sobre solos moles.

35. Conforme o comparativo, a substituição completa é a solução mais viável para espessuras inferiores a 3m. A Nota Técnica acrescenta que os projetos executivos previam as substituições até 4m, mas que na maioria dos casos as substituições estão abaixo dos 3m.

36. A Valec informa ainda que (peça 60, p.3):

É importante ressaltar que o uso do rachão como executado na obra atende tecnicamente e com mais propriedade à situação local, visto que, é possível executar a remoção do solo mole e preencher a vala com rachão até 1,0 m acima do N.A, como previsto na Nota 8 das Especificações da Valec para Camada Drenante em Rachão para Fundação do Aterro - Desenho nº VALEC 80 - DES - 0000A - 20 -

8000, e, realizar o fechamento com material de menor granulometria, a fim de impedir o carregamento de finos com a desestabilização do aterro.

37. Nesse sentido, verifica-se que a remoção de solo mole de profundidade de até 3m é uma alternativa prevista pela norma DNER-PRO 381/98 e que a profundidade de 3m é um parâmetro aproximado. Destaca-se o seguinte trecho da norma sobre aspectos econômicos:

6.1.1 Os seguintes aspectos de custo devem ser observados:
a) a substituição de solos moles só é econômica para espessuras pequenas, em geral inferiores a 3m;
b) para espessuras de solo mole até 20 m a solução em geral mais econômica é o emprego de geodrenos e sobrecarga;

38. A Valec conclui a análise das alternativas previstas na norma DNER-PRO 381/98 afirmando que a solução adotada foi baseada nas investigações geotécnicas, e, por tratar de camadas pouco espessas optou-se pela substituição total ou parcial do solo mole.
39. Por outro lado, a norma do DNER indica que a remoção de solo mole e substituição por material granular só deve ser considerada para depósitos com comprimento inferior a 200m.
III.2. Das alternativas previstas pela empresa projetista que não foram adotadas pela executora da obra
40. Com relação ao comando do item 9.2.1.3.2 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, na Nota Técnica 33/2015 (Peça 57), a Valec informa que as substituições de solos moles de cada um dos lotes foram realizadas conforme metodologia e diretrizes dos projetos, os quais foram desenvolvidos levando em consideração as respectivas características locais.
41. Já na Nota Técnica 55/2015-Sucon-BSB (peça 63, p.14), a Valec informa:

Conforme informado pela equipe de campo, em todos os 04 lotes a solução prevista pelas Projetistas foi executada: remoção total do solo inadequado com o lançamento de uma camada drenante, composta por rachões com diâmetro de aproximadamente 40 cm. Esta camada apresentará espessura igual àquela inerente à camada de solo mole, atendendo a Especificações da VALEC apresentada no volume IV - Desenhos a seção tipo 80-DES-0100D-29-1000, onde demonstra graficamente a solução descrita neste item.

42. A Valec conclui destacando que, conforme a equipe de campo, na maioria dos locais com solo mole detectados foi adotada a alternativa prevista no projeto, destacando, porém, que em alguns casos não havia materiais alternativos.
III.3. Da utilização total ou parcial de outros materiais drenantes, tais como cascalho laterítico, areia e outras fontes de brita previstas no projeto básico
43. Em atenção ao comando do item 9.2.1.3.3 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, a Valec informa, na Nota Técnica 55/2015-Sucon-BSB (Peça 63), que:

Prioritariamente, nos 4 lotes foram utilizados materiais provenientes da escavação de corte em 3ª categoria como substituição de solo mole em aterros próximos ao local de escavação. Nos demais ponto, os materiais de jazidas se apresentaram mais baratos quando comparados aos custos de escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria referente ao item de terraplenagem – escavação em material de 3ª categoria.

44. Acrescenta que o uso do rachão se revelou a solução mais econômica. Devido à ausência de areia próximo ao eixo dos lotes em quantidade suficiente para a execução dos serviços, o seu uso implicaria em aumento da DMT e consequentemente do custo total do serviço.

45. Ainda na Nota Técnica 33/2015 (Peça 57, p.8) é apresentado um comparativo entre as soluções possíveis, empregando-se rachão ou areia, e a solução empregando rachão mostrou-se mais econômica em todos os lotes.

46. A Valec conclui sua análise informando que a escolha pelos materiais de 3ª categoria e, consequentemente, a não utilização dos demais materiais, deu-se por motivos econômicos e que, dessa forma, adotou a alternativa mais econômica e a solução ambientalmente correta.

III.4. Da utilização de camada delgada de rachão superposta por camada de outro material mais econômico

47. Em atendimento ao item 9.2.1.3.4 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, a Valec informa, na Nota Técnica 55/2015-Sucon-BSB, que o uso de rachão como executado na obra atende tecnicamente e com mais propriedade à situação local, conforme previsto na Nota 8 das Especificações da Valec para Camada Drenante em Rachão para Fundação do Aterro – Desenho Valec 80 – DES – 0000A – 20 – 8000.

48. Acrescenta que, conforme a equipe de campo, após a remoção de solo mole foram aplicadas camadas de rachão até 1m acima do nível da água, inclusive camada selante com granulometria menor e, a partir daí, foi utilizado material de aterro até a cota natural. Completa que esta foi a forma mais econômica para o processo.

III.5 Análise das apurações feitas pela VALEC sobre execução de soluções antieconômicas em fundações de aterros sobre solos moles

49. Importante ressaltar que as apurações que estão em análise têm origem no processo TC-012.612/2012-0. Dessa forma é necessário confrontar os achados identificados naquela auditoria, em especial as deficiências no projeto básico, com as informações aqui apresentadas.

50. Ainda naquele processo, em razão das determinações do Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário, foi determinado que a Valec apurasse a responsabilidade da projetista e das supervisoras responsáveis pelas obras dos lotes 1S a 4S.

51. Nesse sentido, a Valec por meio do Processo 51402.030204/2012-25 (peça 253 do TC-012.612/2012-0) apurou as responsabilidades pela insuficiência de caracterização do terreno com base em sua competência legal dada pelo art. 87 da lei 8.666/93.

52. A apuração culminou com a responsabilização das projetistas e supervisoras, conforme relação a seguir:

Lote 1S – Projetista Maia Melo com as penalidades de advertência e multa de R$ 307.315,01 e supervisora Ecoplan com as penalidades de advertência e multa de R$ 275.170,06.

Lote 2S - Projetista Vega com as penalidades de advertência e multa de R$ 250.213,45 e supervisora Vega com as penalidades de advertência e multa de R$ 281.621,11.

Lote 3S – Projetista Engevix com as penalidades de advertência e multa de R$ 361.087,76 e Supervisora Consorcio Ferroviário EA – Engevix e Astec com as penalidades de advertência e multa de R$ 401,272,64.

Lote 4S - Projetista Contécnica com as penalidades de advertência e multa de R$ 269.667,70 e Supervisora Contécnica com as penalidades de advertência e multa de R$ 349.394,60.

53. Dessa forma, percebe-se que a Valec apurou e realizou a responsabilização das contratadas, porém devido a insuficiência dos estudos geológicos e investigações geotécnicas realizadas em época anterior a execução dos serviços de terraplenagem, não é possível verificar se as técnicas de solução de solos moles utilizadas são as mais adequadas tecnicamente e economicamente.

54. Em relação a possível dano ao erário, mantém-se entendimento explanado em pronunciamento por essa unidade técnica, peça 43:

Caso os estudos geotécnicos não tenham sido efetuados ou tenham sido efetuados de forma insatisfatória, pode restar inviabilizada a análise de algumas dessas alternativas. É que, efetuada a remoção do solo mole (e construído um aterro sobre o mesmo), é extremamente pouco provável que ensaios posteriores consigam caracterizar o material removido como se encontrava à época das obras,

de forma a permitir a avaliação de qual deveria ter sido a escolha. Todavia, ao menos a análise de outras fontes de materiais drenantes e a adoção de camada de rachão superposta por camada de outro material mais barato é viável.

55. Entende-se, portanto, que as apurações apresentadas pela Valec a respeito dos itens 9.2.1.3.1 e 9.2.1.3.2 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário foram suficientes e que pelos motivos apresentados não se verifica a ocorrência de eventuais danos.

56. Os esclarecimentos apresentados sobre outros materiais drenantes, item 9.2.1.3.3 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário também foram aceitáveis. O comparativo com outras soluções apresenta um indicativo objetivo de que a solução adotada foi a mais econômica.

57. Já no caso da adoção de camada de rachão superposta por camada de outro material mais barato, item 9.2.1.3.4 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, a resposta da Valec afirma que a alternativa a ser analisada foi a adotada na obra.

58. Porém, no processo TC-012.460/2013-3, em atendimento ao item 9.2.5.1 do Acórdão 2.388/2013-TCU-Plenário, foi determinada a realização de oitiva a Valec para que esta se manifeste pela utilização indevida de pedra rachão nos locais onde poderiam ser aplicados materiais mais econômicos, pois naquela auditoria foram identificadas evidências de que a solução mais econômica não foi a adotada.

59. Portanto, em relação ao subitem 9.2.1.3.4 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, a proposta dessa unidade técnica é que a análise conclusiva da apuração de dano seja feita no âmbito da instrução do TC-012.460/2013-3.

IV. Utilização de brita para lastros oriunda de jazidas mais distantes que as previstas no projeto (Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário – item 9.2.1.4)

60. A Valec apresenta, através da nota Técnica 55/2015-SUCON-BSB (peça 63), esclarecimentos sobre a utilização de jazidas mais distantes do que as previstas no projeto.

61. Em relação ao Lote 1S, apresenta Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo instituída pela Portaria 412/2014 (peça 66), que responsabiliza dois servidores por improbidade administrativa e determina à Assessoria Jurídica que proceda a ação de reparação do erário em desfavor dos servidores.

62. Também em relação ao Lote 1S são apresentados os autos da ação civil pública 47314-59.2014.4.01.3500, ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a construtora e a supervisora responsáveis pelas obras do Lote 1S, por ocorrência de prejuízo ao erário referente ao pagamento de medições futuras do item orçamentário denominado ‘transporte de brita para lastro’, em relação às quais o laudo pericial apontou a existência de sobrepreço de 79%.

63. Em relação aos outros lotes a resposta apresentada pela Valec é simplória e contraditória em relação às evidências apresentadas no TC-012.460/2013-3, como se pode constatar (peça 63, p.16):

Por fim, no que se refere ao item 9.2.1.4 – utilização de brita para lastros oriunda de jazidas mais distantes que as previstas no projeto, conforme informado, que para o Lote 01S, foi aberta Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, conforme Portaria nº 42 (Anexo 5), com o objetivo de apurar tais indícios e, assim concluídas as apurações, tomar-se-á as providencias cabíveis. Nos demais casos, não houve mudança de jazidas, e, quando ocorreram, não trouxeram prejuízo, conforme anteriormente mencionado.

64. Todavia, no âmbito do TC-012.460/2013-3, foi emanado o Acórdão 2.388/2013-TCU-Plenário, determinando que se realizasse oitiva da Valec e audiência do responsável em relação a:

9.2.5.2. ao superfaturamento no valor de R$ 2.235.921,14 decorrente de distâncias médias de transporte (DMT) inadequadas para os serviços do Contrato 67/2010 (lote 4S): Transporte de material

para fundação de aterro e Transporte de brita para lastro (conforme item 3.2 do Relatório de Fiscalização 205/2013, transcrito no Relatório parte desta decisão);

65. Percebe-se, portanto, que a apuração da Valec não levou em consideração irregularidades no Lote 4S, não sendo aceitável a informação que 'não houve mudança de jazidas, e, quando ocorreram, não trouxeram prejuízo'.

66. Diante da apuração deste item já estar em análise no TC-012.460/2013-3 e considerando que a apuração feita pela Valec, no presente processo, mostrou-se incompleta. A proposta desta unidade técnica é que a apuração de dano aos cofres da Valec seja feita no TC-012.460/2013-3.

67. Realizada a análise das medidas determinadas pelo Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, esta unidade técnica retoma outras apurações ainda pendentes.

68. O Relatório de Fiscalização 246/2014 (peça 35) apontou como achado o descumprimento de determinação exarada pelo Tribunal. Foi verificado que ocorreu o descumprimento, por parte da Valec, das medidas acautelatórias determinadas pelo Tribunal por meio do 2.910/2012-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 3.397/2012-TCU-Plenário, as quais visavam à adoção de medidas corretivas destinadas a sanar as grandes deficiências do projeto básico observadas nas fiscalizações realizadas no âmbito do Fiscobras/2012.

69. O Ministro-Relator, ao apreciar o Relatório de Fiscalização, emitiu o despacho (peça 42) para que se apurasse a ocorrência de dano ao erário, seja na forma de emprego de soluções construtivas antieconômicas, seja na forma de superfaturamento por medições de serviços não realizados, decorrente da utilização de projeto deficiente.

70. Após análise pela unidade técnica de áreas com possibilidade de apuração de danos ao erário (peça 43), o Ministro-Relator, no voto condutor do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, propôs:

preliminarmente às audiências antes alvitradas, que seja determinado à Valec a adoção de providências visando à apuração dos danos passíveis de verificação, conforme acima discutido, inclusive com a instauração de tomada de contas especial, se for o caso, além do monitoramento, por parte da SecobHidroferrovia, do cumprimento dessas medidas.

71. A presente instrução realizou a análise dessas apurações de possíveis danos ao erário e estando elas concluídas, propõe-se a retomada das audiências propostas no Relatório de Fiscalização 246/2014.

CONCLUSÃO

72. Ante o exposto, conclui-se que a Valec realizou as apurações determinadas pelo item 9.2 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Substituto Augusto Sherman.

73. O item 9.4 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário sobrestou o presente processo, assim como o TC-012.460/2013-3, por entender que o resultado das apurações a serem feitas pela Valec poderiam afetar outras análises. Concluídas as apurações, será proposto a retirada do sobrestamento dos processos TC-010.792/2014-7 e TC-012.460/2013-3

74. Quanto ao item 9.2.1.1, a Valec apresentou um quadro comparativo dos volumes previstos no projeto executivo e no projeto executivo revisado após as sondagens complementares, no qual verifica-se diferenças pouco expressivas e, com base nesses dados, eles concluem que não houve prejuízo causado pelo descasamento dos prazos entre as sondagens complementares e a terraplenagem. Complementarmente foi realizada uma análise dos dados apresentados, mas apesar de alguns indícios de sondagens inservíveis, não se verificou elementos suficientes para justificar a apuração de débito em processo de tomadas de contas especial.

75. A respeito do item 9.2.1.2, o pagamento de serviços de execução de concreto, a Valec apurou danos aos seus cofres nos contratos de construção 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S) da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul, porém não identificou os responsáveis. Existem, portanto, elementos suficientes para a instauração de tomada de contas especiais para

verificar com precisão o valor dos danos, assim como identificar os responsáveis e adotar as providências para ressarcimento do erário.

76. Quanto ao item 9.2.1.3, o Acórdão determinou que a Valec analisasse se foram executadas soluções antieconômicas em fundações de solos moles considerando ao menos quatro alternativas apresentadas nos subitens.

77. Nos subitens 9.2.1.3.1, 9.2.1.3.2 e 9.2.1.3.3 a Valec não apurou danos. As falhas encontradas decorreram da insuficiente caracterização do terreno e a Valec já apurou as responsabilidades das projetistas e supervisora no Processo 51402.030204/2012-25.

78. Ademais, considerando as deficiências do projeto, associado a continuidade das obras em descumprimento ao Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário, não verifica ser viável outras análises que comprovem que as soluções adotadas não foram as melhores técnica e economicamente, restando a apuração de responsabilidade pelo descumprimento da ordem acautelatória.

79. Quanto ao item 9.2.1.3.4, a apuração apresentada pela Valec ignora evidências encontradas na auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2013, processo TC-012.460/2013-3. Inclusive esse processo encontra-se sobrestado em razão da conexão com as apurações que estão sendo feitas nesta instrução.

80. Assim, será proposto que análise conclusiva do item 9.2.1.3.4, seja feita no TC-012.460/2013-3.

81. Quanto ao item 9.2.1.4, a situação é semelhante à do item anterior. Em relação ao Lote 1S a Valec apurou que houve dano ao erário e comprovou que tomou providências em relação a responsabilização dos servidores por improbidade administrativa e determinou à Assessoria Jurídica que proceda a ação de reparação do erário em desfavor dos servidores.

82. Porém a apuração feita pela Valec ignorou evidências encontradas na auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2013, processo TC-012.460/2013-3, qual seja: superfaturamento no valor de R$ 2.235.921,14 decorrente de distâncias médias de transporte (DMT) inadequadas para os serviços do Contrato 67/2010 (lote 4S): Transporte de material para fundação de aterro e Transporte de brita para lastro.

83. Assim, será proposto que a análise conclusiva do item 9.2.1.4 seja feita no TC-012.460/2013-3.

84. Por fim, realizadas as apurações determinadas pelo Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, será retomada a proposta inicial do Relatório de Auditoria 246/2014 de audiência dos responsáveis pelo descumprimento Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2.939/2012-TCU-Plenário e alterado pelo Acórdão 3.397/2012-TCU-Plenário, que suspendia os serviços de terraplenagem e de obras de arte especiais nos lotes 1S a 4S, da Ferrovia Norte Sul, Extensão Sul, até que medidas saneadoras fossem adotadas pela Valec.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

85.1. retirar o sobrestamento deste processo, assim como do TC-012.460/2013-3;

85.2. com fulcro no art. 47, da Lei 8.443/92, c/c o art. 252, do Regimento Interno do TCU, autorizar a instauração de processo de tomadas de contas especial para cada um dos lotes, em razão das apurações apresentadas no item 9.2.1.2 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, quais sejam: contratos de construção 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S) da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul.

85.3. com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, autorizar a audiência do Sr. Osiris dos Santos, CPF 019.361.401-44, à época Diretor de Engenharia da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., responsável pela execução e o controle das obras de construção de ferrovias outorgadas e/ou sob responsabilidade da Valec, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não exercer o dever de vigilância em relação ao Gerente Geral de Construção da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, ao qual determinou suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução

das obras de artes especiais nos Contratos 64/2010 (Lote 1S), 65/2010 (Lote 2S), 66/2010 (Lote 3S) e 67/2010 (Lote 4S), conforme consta do Memorando 1.180/DIREN-2012, resultando no descumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário (com redação modificada pelos Acórdãos 2.939/2012 e 3.397/2012, ambos do Plenário do TCU), o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992 (Achado 3.1 do Relatório de Auditoria, peça 35);

85.4. com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, autorizar a audiência do Sr. Eduardo Werner Hackradt, CPF 184.832.249-68, à época Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, responsável pelo acompanhamento do cumprimento dos cronogramas das obras e serviços das gerências de construção da FNS Extensão Sul, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não adotar providências efetivas, tendentes a suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais nos Contratos 64/2010 (Lote 1S), 65/2010 (Lote 2S), 66/2010 (Lote 3S) e 67/2010 (Lote 4S), após a determinação do Diretor de Engenharia para que cumprisse todos os itens do Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário, conforme evidenciado no Memorando 1.180/DIREN/2012, o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992 (Achado 3.1 do Relatório de Auditoria, peça 35);

85.5. autorizar que as apurações determinadas nos itens 9.2.1.3.4 e 9.2.1.4 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário sejam realizadas no âmbito do TC-012.460/2013-3;

85.6. considerar atendidas as determinações contidas nos itens 9.2.1.1, 9.2.1.3.1, 9.2.1.3.2, 9.2.1.3.3 Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário;

85.7. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec).”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2014 nas obras da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul, nos lotes 1S a 4S, a cargo da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

2. Na presente etapa processual avalia-se o cumprimento, por parte da Valec, da determinação prolatada no subitem 9.2 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

“9.2. determinar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, que, relativamente aos contratos de construção 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S) da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul:

9.2.1. apure, no prazo de cento e vinte dias, a ocorrência de eventuais danos aos cofres da Valec, bem como os seus eventuais responsáveis, inclusive, se for o caso, a empresa supervisora das obras, em razão de (a):

9.2.1.1. realização de estudos geotécnicos (sondagens diretas complementares e geofísica) em trechos das obras em que as obras de terraplenagem já se haviam iniciado;

9.2.1.2. pagamento de serviços de execução de concreto, que deveriam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira;

9.2.1.3. execução de soluções antieconômicas em fundações de aterros sobre solos moles (item 3.6 da planilha orçamentária), devendo ser necessariamente analisadas pelo menos as seguintes alternativas (ou justificada a não análise das alternativas):

9.2.1.3.1. alternativas previstas na norma DNER-PRO 381/98 Projeto de aterros sobre solos moles para obras viárias, sempre que as investigações geotécnicas já realizadas o permitirem;

9.2.1.3.2. alternativas previstas pela projetista e que não foram adotadas pela empresa executora da obra;

9.2.1.3.3. utilização total ou parcial de outros materiais drenantes, tais como cascalho laterítico, areia e outras fontes de brita previstas no projeto básico, além da utilização de material de 3ª categoria produzido nas escavações da própria obra;

9.2.1.3.4. utilização de camada delgada de rachão superposta por camada de outro material mais econômico;

9.2.1.4. utilização de brita para lastros oriunda de jazidas mais distantes que as previstas no projeto (item 8.1.2 da planilha orçamentária);"

3. As informações encaminhadas pela Valec em resposta a essa determinação foram analisadas pela SeinfraPortoFerrovia, por meio da instrução transcrita no relatório parte desta deliberação. Conforme as avaliações da unidade técnica, as informações prestadas denotam o cumprimento parcial da apuração determinada, configurando-se a situação descrita a seguir sobre cada um dos itens da determinação.

3.1 Subitem 9.2.1.1. realização de estudos geotécnicos (sondagens diretas complementares e geofísica) em trechos das obras em que as obras de terraplenagem já se haviam iniciado.

3.1.1. Concluiu-se que diante do estágio preliminar dos indícios apurados no relatório de fiscalização que fundamentou este processo e da resposta da Valec, que não se identificou prejuízo face ao descasamento dos prazos entre as sondagens e a terraplenagem, não há elementos suficientes que fundamentem apuração de débito em processo de tomadas de conta especial.

3.2 Subitem 9.2.1.2. pagamento de serviços de execução de concreto, que somente poderiam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira.

3.2.1. As apurações realizadas pela Valec detectaram os seguintes sobrepreços nos mencionados serviços:

LOTE	Concreto de betoneira (R$)	Concreto usinado (R$)	Diferença (R$)
1S	2.824.278,33	2.751.736,55	72.541,77
2S	3.885.698,47	3.718.206,87	167.491,60
3S	11.475.758,52	9.698.713,31	1.777.045,21
4S	4.887.692,66	4.361.778,18	525.914,48

3.2.2. A SeinfraPortoFerrovia avalia que a apuração determinada pelo Tribunal não foi integralmente cumprida porque os responsáveis não foram identificados. Além disso, apesar de as contratadas terem sido informadas desses sobrepreços, em nenhum dos casos houve o devido ajuste. Dessa forma, a unidade técnica propõe a instauração de tomadas de contas especiais para cada um dos lotes.

3.3 Subitem 9.2.1.3. execução de soluções antieconômicas em fundações de aterros sobre solos moles.

3.3.1. No âmbito do processo TC-012.612/2012-0, por meio do Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário, foi determinado que a Valec apurasse a responsabilidade da projetista e das supervisoras responsáveis pelas obras dos lotes 1S a 4S. Em cumprimento, por meio do Processo 51402.030204/2012-25 (peça 253 daqueles autos), a Valec apurou as responsabilidades pela insuficiência de caracterização do terreno, com base em sua competência legal conferida pelo art. 87 da lei 8.666/1993. A apuração culminou com a responsabilização das empresas projetistas e supervisoras, da seguinte forma:

a) Lote 1S – Projetista Maia Melo com as penalidades de advertência e multa de R$ 307.315,01 e supervisora Ecoplan com as penalidades de advertência e multa de R$ 275.170,06;

b) Lote 2S - Projetista Vega com as penalidades de advertência e multa de R$ 250.213,45 e supervisora Vega com as penalidades de advertência e multa de R$ 281.621,11.

c) Lote 3S – Projetista Engevix com as penalidades de advertência e multa de R$ 361.087,76 e Supervisora Consorcio Ferroviário EA – Engevix e Astec com as penalidades de advertência e multa de R$ 401,272,64;

d) Lote 4S - Projetista Contécnica com as penalidades de advertência e multa de R$ 269.667,70 e Supervisora Contécnica com as penalidades de advertência e multa de R$ 349.394,60.

3.3.2. Ante essas providências, a SeinfraPortoFerrovia avalia que a Valec promoveu a devida responsabilização das empresas projetistas e supervisoras em razão da insuficiente caracterização do terreno. Contudo, considerando as deficiências dos estudos geológicos e investigações geotécnicas realizadas em época anterior à execução dos serviços de terraplenagem, entende não ser possível verificar se as soluções de terraplenagem utilizadas em áreas com solos moles são as mais adequadas tecnicamente e economicamente.

3.4 Subitem 9.2.1.3.1. alternativas previstas na norma DNER-PRO 381/98 Projeto de aterros sobre solos moles para obras viárias, sempre que as investigações geotécnicas já realizadas o permitirem.

3.4.1. A unidade técnica avalia que a remoção de solo mole de profundidade de até 3m é uma alternativa prevista pela norma DNER-PRO 381/98 e que a profundidade de 3m é um parâmetro aproximado. Dessa forma, entende que as apurações apresentadas pela Valec foram suficientes e que, pelos motivos apresentados, não se verifica a ocorrência de danos.

3.5 Subitem 9.2.1.3.2. alternativas previstas pela projetista e que não foram adotadas pela empresa executora da obra.

3.5.1. Ante a informação da Valec de que na maioria dos locais com solos moles foi adotada a alternativa prevista no projeto, ressalvando, porém, que em alguns casos não havia materiais alternativos, a SeinfraPortoFerrovia avalia que, também neste caso, as apurações apresentadas pela Valec foram suficientes, não se verificando a ocorrência de danos.

3.6 Subitem 9.2.1.3.3. utilização total ou parcial de outros materiais drenantes, tais como cascalho laterítico, areia e outras fontes de brita previstas no projeto básico.

3.6.1. A unidade técnica avalia que os esclarecimentos apresentados pela Valec sobre a possibilidade de uso de outros materiais drenantes foram aceitáveis. Neste sentido, a estatal informou que na maioria dos locais com solo mole foi adotada a alternativa prevista no projeto, destacando, porém, que em alguns casos não havia materiais alternativos. Dessa forma, o comparativo com outras soluções mostra que, a princípio, a solução adotada foi a mais econômica.

3.7. Subitem 9.2.1.3.4. utilização de camada delgada de rachão superposta por camada de outro material mais econômico.

3.7.1. A Valec informa que uso de rachão atende tecnicamente e com mais propriedade às situações encontradas na obra. Entretanto, ante a oitiva da Valec realizada no âmbito do TC-012.460/2013-3, para que se manifestasse acerca da utilização indevida de pedra rachão nos locais onde poderiam ser aplicados materiais mais econômicos, a SeinfraPortoFerrovia considera que a apuração de eventual dano seja feita naquele processo.

3.8 Subitem 9.2.1.4. utilização de brita para lastros oriunda de jazidas mais distantes que as previstas no projeto.

3.8.1. As informações apresentadas pela Valec dão conta da instauração de processo administrativo em que responsabiliza dois servidores por improbidade administrativa e determina à Assessoria Jurídica que providencie ação de reparação do erário em desfavor dos servidores em relação ao Lote 1S. Apresenta também ação civil pública ajuizada contra a construtora e a supervisora responsáveis pelas obras do Lote 1S, por ocorrência de prejuízo ao erário referente ao pagamento de medições futuras do item orçamentário denominado “transporte de brita para lastro”, em relação às quais o laudo pericial apontou a existência de sobrepreço de 79%. Todavia, em relação aos demais lotes, a resposta da Valec mostra-se insuficiente e superficial, não elidindo a irregularidade apontada ou demonstrando eventuais providências adotadas.

3.8.2. Ocorre que, também em relação a essa ocorrência, as apurações já estão em andamento nos autos do TC-012.460/2013-3. Assim, a SeinfraPortoFerrovia propõe que a apuração de dano aos cofres da Valec seja feita também naquele processo.

4. Por fim, a unidade técnica propõe a realização das audiências propostas no Relatório de Fiscalização 246/2014, tendo em vista o descumprimento das medidas acautelatórias determinadas pelo Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário, as quais visavam à adoção de medidas corretivas destinadas a sanar as grandes deficiências do projeto básico observadas nas fiscalizações realizadas no âmbito do Fiscobras/2012.

5. Entendo adequada a proposta de encaminhamento formulada pela SeinfraPortoFerrovia, cujas análises adoto como parte das minhas razões de decidir.

6. A apuração de dano determinada pelo subitem 9.2.1 do Acórdão 3133/2014-TCU-Plenário acabou prejudicada, conforme as informações prestadas pela Valec, ante o esclarecimento de alguns dos pontos questionados, mas também – e principalmente – em razão do descumprimento da medida cautelar determinada pelo Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2939/2012-TCU-Plenário e alterado pelo Acórdão 3397/2012-TCU-Plenário. Naquela decisão, foi determinado à Valec que suspendesse cautelarmente, de imediato, na fase em que se encontrasse, a execução dos serviços de terraplenagem dos Lotes 1S a 4S, ficando a retomada desses serviços condicionada à adoção de medidas estipuladas na mesma decisão visando à solução das falhas de projeto então observadas.

7. O descumprimento dessa decisão impediu que se buscasse soluções para evitar que eventuais danos decorrentes da adoção de soluções antieconômicas no projeto até então executado se propagasse para a parte ainda não executada da obra. Tal descumprimento, além de demonstrar desapreço para com a decisão deste Tribunal, mostra-se muito grave em razão dos prejuízos que podem dele ter decorrido. Embora esse dano seja de difícil – ou mesmo impossível – caracterização e quantificação na atual fase das obras, a sua ocorrência é inafastável, face às deficiências do projeto executado, conforme apontado não apenas no voto condutor do Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário, mas também do Acórdão 2467/2012-TCU-Plenário, prolatado também no processo TC-012.612/2012-0, que tratou da auditoria da qual resultou posteriormente as medidas acautelatórias em questão. Neste sentido, entendo pertinente reproduzir aqui o seguinte excerto do voto condutor dessa última decisão, acerca das deficiências das sondagens para caracterização do terreno do leito da ferrovia:

"22. As deficiências das sondagens necessárias à correta caracterização do terreno, por sua vez, torna os quantitativos de terraplenagem – relevante item de custo da obra – totalmente imprecisos, por não haver uma adequada quantificação dos solos de primeira, segunda e terceira categorias a serem escavados. Considerando que os custos de escavação de cada uma dessas categorias de solo são muito diferenciados, a indefinição dos quantitativos desses solos pode acarretar grande imprevisibilidade nos custos de terraplenagem. Pior ainda, abre-se uma porta para superfaturamentos por medições de escavações de solos de categoria inferior como se fossem de categorias acima."

8. Ainda sobre essa questão, fiz consignar no voto condutor do Acórdão 3133/2014-TCU-Plenário, cujo cumprimento ora se avalia, o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 3134/2014-TCU-Plenário, prolatado sobre a mesma questão no âmbito da auditoria realizada no Lote 5S da mesma obra:

"22. Certamente a atribuição indevida da capacidade de alteração de projeto em campo ao fiscal da obra resultou na gestão temerária do empreendimento apontada nesta auditoria, na medida em que permitiu a aprovação de acréscimos em quantitativos de serviços e adotou as soluções mais dispendiosas, os quais oneraram significativamente os valores dos serviços de remoção de solos moles e substituição por colchão drenante. Entretanto, penso que a raiz do problema reside principalmente na falta da devida caracterização do solo ao longo do leito da ferrovia, ante a ausência das sondagens

necessárias a essa caracterização, problemas esses decorrentes das deficiências do projeto básico utilizado na contratação das obras.

23. Por outro lado, ainda que tenha havido essa falha na fase de contratação, a Valec furtou-se em corrigir o problema durante a execução, em razão de ter deixado de dar cumprimento à medida cautelar determinada por este Tribunal, constante do subitem 9.1.1 do Acórdão 2.908/2012-TCU-Plenário. Caso tivessem sido realizadas as sondagens determinadas e tivessem sido recalculados os custos dos serviços de terraplenagem tomando como base aquelas sondagens, conforme determinado no subitem 9.1.1.2 da mesma decisão, não teria ocorrido, por certo, as necessidades de alteração em campo acima mencionadas – ou pelo menos nos valores apontados – uma vez que os quantitativos refletiriam com muito mais exatidão a realidade da obra. Além disso, a equipe de projeto da Valec teria melhores condições de decidir pela alternativa que menos onerasse os serviços em questão, especialmente quanto aos métodos e materiais a serem utilizados no serviço de lançamento de colchão drenante.

24. Resta caracterizado, então, que o descumprimento da decisão deste Tribunal, por parte da Valec, pode ter resultado em dano ao erário, cujo valor não pode ser precisado no momento, mas que, pela dimensão dos acréscimos observados apenas nesses serviços, tem o potencial de atingir elevada monta.” (grifei)

9. Assim, considerando a gravidade do descumprimento da medida cautelar do Tribunal, com consequências diretas no não saneamento das relevantes falhas apontadas no projeto básico da obra, inclusive com o agravamento da possibilidade de ocorrência de elevado dano ao erário, entendo pertinente o chamamento dos responsáveis em audiência por esse descumprimento, no caso, o Diretor de Engenharia da Valec e o Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul. Ainda em razão da gravidade da conduta desses responsáveis, entendo pertinente alertá-los que o não acolhimento das suas razões de justificativa poderá ensejar a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2885/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-010.792/2014-7
2. Grupo: I – Classe: V – Assunto: Auditoria.
3. Responsáveis: Osíris dos Santos (CPF 019.361.401-44) e Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: SeinfraPortoFerrovia.
8. Representação legal: Silvia Regina Schmitt (OAB/DF 38.717) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2014 nas obras da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul, nos lotes 1S a 4S, a cargo da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.,

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

9.1. levantar o sobrestamento deste processo, bem como do TC-012.460/2013-3, determinado pelo subitem 9.4 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário;

9.2. com fundamento no art. 47, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, autorizar a instauração de processos de tomadas de contas especial para cada um dos lotes 1S a 4S da extensão sul da Ferrovia Norte-Sul, em razão da ocorrência apontada no subitem 9.2.1.2 do Acórdão 3133/2014-TCU-Plenário, no âmbito dos contratos de construção 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S);

9.3. promover a audiência dos seguintes responsáveis, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU:

9.3.1. Osíris dos Santos, Diretor de Engenharia da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. à época dos fatos, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não exercer o dever de vigilância em relação ao Gerente Geral de Construção da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, ao qual determinou suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais nos Contratos 64/2010 (Lote 1S), 65/2010 (Lote 2S), 66/2010 (Lote 3S) e 67/2010 (Lote 4S), conforme consta do Memorando 1.180/Diren-2012, resultando no descumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário (com redação modificada pelos Acórdãos 2939/2012 e 3397/2012, ambos do Plenário do TCU), o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992;

9.3.2. Eduardo Werner Hackradt, Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul à época dos fatos, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não adotar providências efetivas, tendentes a suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais nos Contratos 64/2010 (Lote 1S), 65/2010 (Lote 2S), 66/2010 (Lote 3S) e 67/2010 (Lote 4S), após a determinação do Diretor de Engenharia para que cumprisse todos os itens do Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário, conforme evidenciado no Memorando 1.180/Diren/2012, o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992;

9.4. alertar os responsáveis chamados em audiência de que o não acolhimento das suas razões de justificativa poderá ensejar a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar que as apurações determinadas nos subitens 9.2.1.3.4 e 9.2.1.4 do Acórdão 3133/2014-TCU-Plenário sejam realizadas no âmbito do TC-012.460/2013-3;

9.6.considerar esclarecidas as questões objeto das determinações dos subitens 9.2.1.1, 9.2.1.3.1, 9.2.1.3.2, 9.2.1.3.3 Acórdão 3133/2014-TCU-Plenário; e

9.7. encaminhar cópia deste acórdão à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2885-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

TC 028.360/2011-7
Natureza: Recurso ao Plenário em Processo Administrativo
Recorrente: Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos
Unidade: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: PROCESSO ADMINISTRATIVO. RECURSO AO PLENÁRIO. INDEFERIMENTO DO PLEITO DE AVERBAÇÃO DE TEMPO DE ALUNO-APRENDIZ. APRESENTAÇÃO DE DECLARAÇÃO E CERTIDÃO QUE NÃO SATISFAZEM OS PARÂMETROS ESTABELECIDOS PELA JURISPRUDÊNCIA DO TCU. BOLSISTA. PROGRAMA "BOLSA DE TRABALHO". CONHECIMENTO DO RECURSO. NEGADO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pelo servidor Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos (Mat. 3.196-8) contra decisão do Presidente do Tribunal de Contas da União que indeferiu o pedido de averbação de tempo de aluno-aprendiz, no período de 4/3/1972 a 18/12/1974.

2. Nos termos do art. 107, inciso II e § 1º, da Lei nº 8.112/1990, cabe recurso das decisões sobre os recursos sucessivamente interpostos, dirigidos à autoridade superior à que tiver proferido a decisão e, em escala ascendente, às demais autoridades.

3. Sorteado para relatar o feito, solicitei o pronunciamento da Consultoria Jurídica, que emitiu parecer pelo não provimento do recurso, como segue:

"*I - INTRODUÇÃO*

Trata-se de recurso dirigido ao Plenário do Tribunal de Contas da União pelo servidor Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos contra a decisão proferida pelo Presidente desta Corte de Contas que negou provimento a recurso interposto contra deliberação do Secretário-Geral de Administração, por meio da qual, em sede de recurso hierárquico, foi indeferida a pretensão do recorrente de averbar tempo de serviço como aluno-aprendiz na Escola Técnica Federal Celso Suckow da Fonseca/RJ.

II - BREVE HISTÓRICO

2. Por meio de expediente que dá origem a estes autos, o servidor Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos requereu a averbação de tempo de serviço (peças 2 e 3), tendo por fundamento declaração expedida pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – Cefet/RJ (peça 1), abrangendo o período compreendido entre 4/3/1972 e 18/12/1974.

3. Na oportunidade, o requerente fundamentou seu pedido no Enunciado nº 96 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal (peça 2), que versa sobre a possibilidade de ser computado, para todos os fins, o período de trabalho prestado na condição de aluno-aprendiz.

4. O Diretor de Administração e Legislação de Pessoal – Segep/Diape indeferiu o pleito do interessado (peça 4), haja vista que a declaração emitida pelo Cefet/RJ não atendia aos parâmetros estabelecidos pela jurisprudência do TCU, não se prestando, portanto, a viabilizar o cômputo do tempo nela especificado.

5. Irresignado, o recorrente interpôs (i) recurso de reconsideração (peça 7), o qual restou indeferido pelo Diretor da Diape (peça 8); (ii) recurso hierárquico (peça 11), não provido pelo Secretário da Segep (peça 13); (iii) recurso hierárquico (peça 18), que foi negado pelo Secretário-Geral de Administração (peça 21); (iv) recurso ao Presidente do TCU (peça 24), igualmente indeferido por essa autoridade (peça 28); e, por fim, (v) recurso ao Plenário do TCU (peça 36), ora em exame.

6. Esta Consultoria Jurídica pronunciou-se nos autos (peça 26), ocasião em que propôs o indeferimento do recurso (peça 24) dirigido ao Presidente do TCU, o qual, por sua vez, incorporou às suas razões de decidir os fundamentos expostos por esta unidade.

7. Por meio do despacho de 10/4/2013 (peça 39), o Relator do recurso, Ministro José Múcio Monteiro, solicita pronunciamento desta Conjur.

III – DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO RECORRIDA (peça 28)

8. Como visto, o Presidente do TCU incorporou às suas razões de decidir os fundamentos apresentados por esta Conjur no parecer juntado aos autos como sendo a peça eletrônica de nº 26.

9. Naquela ocasião, esta Consultoria Jurídica, em apertada síntese, asseverou que, somente com a edição do Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário, a Corte de Contas passou a admitir a contagem do tempo de aluno-aprendiz como tempo de serviço público, mas desde que comprovado pelo interessado o efetivo labor do estudante na execução de encomendas, o que não teria sido atendido pelo recorrente, uma vez que a declaração por ele apresentada 'não faz qualquer menção ao exercício de atividade laboral na qualidade de aluno-aprendiz'.

10. Ainda sobre a referida declaração, asseverou esta Conjur:

'35. A bem da verdade, do que se pode inferir da declaração acostada aos autos, tanto os materiais de trabalho, quanto a merenda escolar, eram fornecidos aos alunos indistintamente e não como uma contraprestação por trabalhos realizados, não havendo que se falar, portanto, em remuneração indireta como alega o recorrente.'

11. O Presidente do TCU, além desses fundamentos externados pela Conjur, acrescentou as seguintes razões para o indeferimento do recurso do interessado, em síntese:

'a) é de fundamental importância que a certidão de tempo de serviço a ser expedida pelas escolas técnicas tenha por base assentamentos relativos às encomendas recebidas, nos quais constem o nome do aluno e o período efetivamente laborado;

b) ocorre que a declaração acostada à peça 1, datada de 13/7/2011, limita-se a informar que Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos concluiu, no Cefet/RJ, o curso técnico de eletrônica e que os materiais utilizados nos experimentos de laboratórios dos cursos técnicos ministrados foram fornecidos pela própria instituição e que a merenda dos alunos foi oferecida até 6/1976;

c) já a certidão integrante da peça 16, que, conforme argumentado pelo recorrente, junto com a declaração de peça 1, formam a 'Certidão do Cefet/RJ', apenas informa que o estudante concluiu a 3ª série do Colégio Técnico Industrial de Eletrônica em 1974;

d) a declaração e a certidão que fundamentam o pedido do interessado não mencionam a realização de trabalhos na qualidade de aluno-aprendiz, pelo que se conclui que esses documentos não atendem aos requisitos constantes dos subitens 9.3.1 e 9.3.3 do Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário, não havendo, portanto, suporte legal que ampare a contagem do tempo pleiteada;

e) as alegações relativas à suposta exigência de 'prova diabólica' não procedem, porque não elidem os fundamentos da Súmula TCU nº 96 e do acórdão acima referido, 'que detalhou os parâmetros para verificação do atendimento à citada Súmula';

f) também não procede a alegação de ter havido remuneração indireta, na qualidade de aluno-aprendiz, uma vez que 'ao recorrente caberia demonstrar preliminarmente que desenvolveu atividade laboral, o que não o fez'; e 'superada esta questão, o requerente deveria, então, demonstrar que os materiais de estudo utilizados em laboratório e a merenda foram-lhe concedidos a título de contraprestação pelo trabalho, ônus do qual também não se desincumbiu';

g) igualmente improcedente a alegação relativa ao Enunciado nº 18 da Súmula de jurisprudência da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais do Conselho de Justiça Federal, de 2004, pois é anterior ao Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário; pela mesma razão, não são aplicáveis ao caso os precedentes judiciais apresentados pelo recorrente posto que fundamentaram a referida Súmula; ademais, as decisões do TCU não estão vinculadas às mencionadas deliberações proferidas pelo Poder Judiciário.'

III - DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO DO RECORRENTE

12. De início, o recorrente relembra que procurou demonstrar em suas manifestações anteriores que estavam satisfeitas todas as condições previstas na Súmula TCU nº 96 e que não havia pagamento ao aluno-aprendiz em espécie, mas sim remuneração indireta, o que ainda ocorreria nos dias de hoje

e, não obstante tal argumentação, não logrou êxito no seu intento de averbar tempo de serviço como aluno-aprendiz.

13. No entanto, afirma existirem 'fatos novos', consubstanciados no recente deferimento de averbação de tempo de aluno-aprendiz, pela Administração deste Tribunal, no processo TC 001.149/2013-0, em caso que alega ser semelhante ao seu. Nesse sentido, aduz os seguintes argumentos:

'O despacho de deferimento desse processo segue na peça 33 e foi baseado em certidão de tempo de serviço, emitida pelo Instituto Federal do Espírito Santo, dirigida à Prefeitura Municipal de Vitória, certidão que segue nas peças 31 e 32 e para a qual peço uma leitura atenta.

Tal certidão traz um quadro exatamente igual ao do requerente, trazendo uma característica de 'lotação' e de 'tempo de serviço' para um aluno-aprendiz. Traz, também, a menção de possíveis valores recebidos, especificamente R$ 10,34, sem mencionar exatamente as fontes de tal recebimento. O cenário de ocorrência é o mesmo do requerente, de 1975, sendo que o nosso é de 1972 a 1974. No caso do Espírito Santo, a certidão atesta apenas um ano, o que leva a deduzir que não houve o curso completo, ao contrário do requerente. Cabe registrar que um aluno não é 'lotado' em uma escola federal.

A diferença única, em nosso entender, de um caso para o outro, em termos documentais, é que em nosso caso não temos um documento chamado de 'certidão' e sim toda uma comprovação dos mesmos fatos que, no caso do TC 001.149/2013-0, levaram ao deferimento e à averbação de tempo de serviço que aqui nos é negada.'

14. Informa que requereu junto ao Cefet/RJ a emissão de uma certidão, tendo aquela instituição declarado que não mais dispõe em seus arquivos de registros que possam permitir a extração dos dados necessários, tendo em vista o transcurso de mais de 40 anos desde a época dos fatos.

15. Requer, assim, tratamento isonômico com o mencionado precedente administrativo, para que seja averbado o tempo de serviço como aluno-aprendiz no Cefet/RJ.

IV - DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

16. O recurso em exame encontra amparo no inciso II do art. 107 da Lei nº 8.112, de 11/12/1990, que prevê o cabimento de recurso das decisões sobre os recursos sucessivamente interpostos, bem como no art. 30 do RITCU, que dispõe acerca de recurso ao Plenário contra atos e decisões administrativas do Presidente deste Tribunal.

17. A decisão recorrida foi publicada no dia 8/2/2013 (peça 29), tendo sido os autos encaminhados à Secex/RJ, para ciência do interessado, no dia 22/2/2013. Por outro lado, o recurso data de 18/3/2013 e foi juntado aos autos em 19/3/2013, donde se conclui que foi apresentado tempestivamente, ou seja, dentro do prazo de 30 (trinta) dias estabelecido no art. 108 da Lei nº 8.112/1990.

18. Assim, considerando que o recurso é cabível e tempestivo, propõe-se que seja ele conhecido pelo Plenário do TCU.

V - DO EXAME DA MATÉRIA

19. Como visto, o recorrente fundamenta o seu recurso em suposta semelhança entre o seu caso e o examinado pela Administração do TCU, no TC 001.149/2013-0, tendo em vista suposta semelhança entre as certidões que apresentou (peças 1 e 16) e a certidão constante do mencionado processo.

20. Resta, portanto, verificar se de fato existe a alegada semelhança entre as certidões, que possa permitir a aplicação de tratamento isonômico, como defende o interessado.

21. No mencionado processo eletrônico (TC 001.149/2013-0), o Diretor da Segep/Diape deferiu o pedido de averbação de tempo de contribuição como aluno-aprendiz, no período de 1/3/1975 a 30/12/1975 (peça 33 destes autos), formulado pela servidora Gláucia Maria Garcia Silva, tendo por fundamento certidão por ela apresentada, emitida pelo Instituto Federal do Espírito Santo (IF/ES) e destinada à Prefeitura Municipal de Vitória/ES (peças 31 e 32 destes autos).

22. Em seu exame, a Segep/Diape (peça 46 destes autos; peça 4 do TC 001.149/2013-0), após transcrever excertos do Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário e 1.142/2008-TCU-1ª Câmara, assim conclui:

'De acordo com a certidão anexada à peça 2, a interessada faz jus à averbação do tempo de contribuição abaixo discriminado, pois consta expressamente que percebeu auxílio financeiro não resultante de bolsa de estudo ou de subsídios como exigido pelas decisões acima citadas:

(...)

Pelo exposto e ante a documentação acostada aos autos, a apuração e o fundamento de direito, propomos o deferimento do pedido.'

23. Examinando-se o teor da certidão juntada pela servidora no processo paradigma (TC 001.149/2013-0), verificamos que não existe a alegada semelhança com os documentos inseridos pelo recorrente nestes autos.

24. De fato, diferentemente das certidões apresentadas pelo recorrente, a certidão integrante do processo paradigma (peças 31 e 32), emitida pelo Instituto Federal do Espírito Santo, informa:

a) o recebimento de benefícios indiretos (alimentação, fardamento e material escolar) ou remuneração por todos os alunos que cursaram o ensino industrial naquela instituição até 1975 como pagamento das encomendas, em conformidade com a exigência do parágrafo único do art. 32 da Lei nº 3.552/1959;

b) o período de aprendizagem (1/3/1975 a 30/12/1975) e a remuneração percebida (embora não informe a fonte, conforme observou o recorrente, e registre como remuneração apenas a quantia irrisória de 10,34, sem especificar a que moeda se refere), consoante exige a parte final do subitem 9.3.1 do Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário;

c) o recebimento pelo aluno de auxílio financeiro não resultante de bolsa de estudo ou de subsídios diversos, 'de forma a atender ao item 9.3.2 da referida Súmula' (ao que parece, a certidão quis fazer referência ao subitem 9.3.2 do referido acórdão, haja vista que a Súmula TCU nº 96, a que se refere, não tem subitens).

25. Não é demais lembrar que as certidões enviadas pelo recorrente (peças 1 e 16) limitam-se a informar que ele concluiu, em 1974, a 3ª série do Curso Técnico de Eletrônica, iniciado em 1972; que os materiais utilizados nos experimentos de laboratórios dos cursos técnicos ministrados foram fornecidos pela própria instituição, e que a merenda dos alunos foi oferecida até junho/1976. Nada informam tais certidões sobre a realização de trabalhos pelo ora recorrente na qualidade de aluno-aprendiz, donde se conclui que não atendem aos requisitos exigidos pelo Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário.

26. Depreende-se, do exposto, que o caso examinado pela Segep/Diape, no TC 001.149/2013-0, não é idêntico ao do recorrente, tendo em vista que as certidões que fundamentam ambos os pedidos têm conteúdo distinto. Naquele caso, segundo o referido órgão da Segedam, a certidão satisfaz as exigências do Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário, enquanto neste os documentos juntados aos autos pelo recorrente para comprovar a sua condição de aluno-aprendiz (peça 1: declaração e peça 16: certidão) não atendem às mencionadas exigências, consoante demonstrado por esta Conjur (peça 26) e pela decisão ora recorrida (peça 28).

27. Assim sendo, não havendo identidade entre os casos, ou melhor, entre as certidões que fundamentam ambos os pedidos, não há como atender o pleito do interessado de aplicação de tratamento isonômico com o que restou decidido pela Administração do TCU no processo citado como paradigma.

VI - CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante todo o exposto, esta Consultoria Jurídica manifesta-se pelo conhecimento do recurso, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, pelo seu improvimento, uma vez que as razões recursais são incapazes de infirmar os fundamentos da decisão recorrida."

4. Tendo o servidor feito a juntada de novos documentos, encaminhei o presente processo à Conjur, na forma por ele requerida.

5. Reproduzo, a seguir, a manifestação da unidade técnica, que manteve a proposta de que seja negado provimento ao recurso em apreciação:

"*I - INTRODUÇÃO*

Trata-se de novos fatos que, segundo o interessado, devem ser examinados por esta Consultoria Jurídica em recurso dirigido ao Plenário do Tribunal de Contas da União contra a decisão proferida pelo Presidente desta Corte de Contas que negou provimento a recurso interposto contra deliberação do Secretário-Geral de Administração, por meio da qual, em sede de recurso hierárquico, foi indeferida a pretensão do recorrente de averbar tempo de serviço como aluno-aprendiz na Escola Técnica Federal Celso Suckow da Fonseca/RJ.

II - BREVE HISTÓRICO

2. Esta Consultoria Jurídica relatou (peça 47), em parecer, o histórico do processo, nos termos seguintes:

(...)

3. No exame do feito (peça 47), a Conjur propôs, após análise detalhada dos elementos, o reconhecimento do recurso e o seu improvimento, 'uma vez que as razões recursais são incapazes de infirmar os fundamentos da decisão recorrida'.

4. Atuando nos autos, o interessado apresenta novo requerimento ao Relator, Ministro José Múcio Monteiro, solicitando nova análise desta Consultoria Jurídica, já que entende estarem presentes 'novos fatos', que seriam definitivos para o desfecho da matéria (peça 67).

III - DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO DO INTERESSADO

5. No novo requerimento dirigido Relator do feito, o recorrente formula, em síntese, as seguintes alegações:

'(...)

2. A certidão de tempo de aluno, que segue na peça 64, com todas as informações de remuneração indireta (material escolar e alimentação), como define a Súmula TCU nº 96, ladeada pela declaração de valores recebidos como retribuição pelo trabalho como aluno-aprendiz (peça 65), comprovação essa que tinha sido apontada como lacuna restante, pela Conjur, em sua última apreciação, atendem, em conjunto, irrefutavelmente, como tem convicção o requerente, a todas as considerações e argumentos levantados ao longo do presente processo, nas diversas respostas a meus sucessivos recursos, indeferimentos esses, em sua totalidade, lastreados, em essência, na falta de uma certidão e de uma comprovação de valores recebidos.

3. Importante salientar que a declaração comprobatória de peça 64 ainda não tinha sido fornecida pelo Cefet/RJ, à época do parecer da Conjur que segue na peça 47, esclarecendo agora o ponto focal desse parecer.

4. Quanto às exigências trazidas pelo Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário, destaco que o Programa de Bolsas de Trabalho, por meio do qual o requerente foi remunerado por serviços prestados, como aluno-aprendiz, ao Cefet/RJ (peça 64), não era, de modo algum, um programa que pagasse bolsas de estudo. O programa era de bolsas de trabalho, não caracterizando, também, nenhum subsídio e sim uma retribuição por serviços prestados.

5. Essencial é, em adição, registrar que não era o caso de estágio, pois, como se vê no art. 9º, § 2º, do decreto [nº 69.927/1972] que regulamentava o Programa de Bolsas de Trabalho (peça 61, p. 8), o caso era de um trabalho na própria escola e não em estágio externo. Como já bem relatado na peça 66, os esforços extremos do requerente, na busca de documentação comprobatória junto ao Cefet/RJ, lutando contra omissões sucessivas, inclusive na resposta a uma diligência do Ministro-Relator, lograram obter a demonstração de parte dos valores pagos, não logrando êxito na obtenção de toda a documentação de contratos de trabalho e remuneração total mês a mês, tanto por omissão de esforços ainda persistente no Cefet/RJ, como talvez pelo decurso de mais de 40 anos do cenário de trabalho. Cabe relembrar, por importante, que tratamos aqui de um trabalho de aluno-aprendiz na faixa de 15 a 17 anos, o que dificulta sobremaneira a questão de registros contratuais diretos

guardados adequadamente ao longo de décadas, ou até mesmo, atualmente, no cenário interno de instituições de ensino profissional.

6. Demonstro, assim, que estava enquadrado na situação excepcional de trabalho remunerado na própria escola, prevista no supracitado decreto, em atividade de apoio à produção da mesma, não necessariamente ligado ao andamento curricular, não tendo assim, repito, nenhuma característica de estágio externo em qualquer empresa.

7. Esclareço, também, que a referência ao termo 'encomendas', existente no Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário, diz respeito à categoria genérica de produtos e serviços que são demandados pelos parceiros e clientes de uma escola técnica federal, não necessitando ser referenciado exatamente com esse nome em documentos comprobatórios. Afinal, se uma escola técnica federal tem como missão o ensino profissional em diversos cursos, as encomendas demandadas e que são fruto do trabalho de seus alunos nos laboratórios e oficinas, ou seja, os seus produtos e serviços são, além do ensino, as encomendas entregues aos que as solicitaram e, assim, retribuíram pecuniariamente à escola, que, por sua vez, remunerou os alunos, de diversas formas, incluindo as bolsas de trabalho, como neste caso, atrelado ao supracitado dispositivo do decreto mencionado no parágrafo anterior, em atividades de apoio a oficinas e laboratórios.

(...)

9. Cabe ressaltar a similaridade, agora ainda mais forte, com o caso de servidora desta Casa (peças 31 a 33), que conseguiu averbação desta classe de tempo de serviço aqui pleiteada, por meio de documento (que a própria Conjur considerou parcial, como se vê na peça 47, em especial na página 5, item 'b'), cujos dados são, certamente, suplantados pelos que aqui apresento, uma vez que, no caso do processo da outra servidora, o tempo como aluna foi de apenas um ano e o valor recebido não apresentou definição de fonte, além de ser irrisório, ao contrário das objetivas referências de nosso documento na peça 65. Tal valor pode ter sido oriundo de fontes já aceitas pacificamente por este Tribunal, pode ter se originado no mesmo programa que aqui pleiteio como justo ou pode, ainda, ter se originado em fontes que, se explicitadas, não seriam aceitas por esta Corte. Cabe ressaltar, por outro lado, a referência, claramente inadequada, a uma suposta 'lotação', na certidão das peças 31 e 32, termo inexistente para o caso de um aluno de escola técnica.

(...)

12. Temos, agora, no processo, a certidão de tempo de aluno-aprendiz e também a comprovação de remuneração por trabalhos prestados na atividade-fim do Cefet/RJ, também como aluno-aprendiz, como exigia a Conjur, além de, adicionalmente, várias remunerações indiretas previstas na Súmula TCU nº 96.'

6. Requer, assim, tratamento isonômico com o mencionado precedente administrativo, para que seja averbado o tempo de serviço como aluno-aprendiz no Cefet/RJ.

IV - DO EXAME DA MATÉRIA

7. Como visto, o interessado pediu novo exame da matéria, ante entender existir novos fatos, quais sejam, declaração emitida pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (peça 65), a qual em conjunto com a certidão (peça 64), cujo conteúdo já se encontra presente nos autos, tendo sido examinado por esta Consultoria Jurídica (peça 47), justificam o deferimento do pedido de averbação do tempo de aluno-aprendiz.

8. A referida declaração, que, segundo o interessado, complementa a certidão, foi emitida nos seguintes termos:

'DECLARAÇÃO

Declaramos, para os devidos fins, com base em documentos comprobatórios encaminhados pela Diretoria de Administração e Planejamento, que Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos, ex-aluno do curso técnico de Eletrônica, da antiga escola Técnica Celso Suckow da Fonseca, atual Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – Cefet/RJ, participou como bolsista do Programa Especial do Trabalho – PEBE, no período de agosto a dezembro de 1973, percebendo uma bolsa no valor de R$ 180,00 (cento e oitenta) cruzeiros.'

9. Veja que o interessado faz referência à certidão (peça 64) emitida pelo Cefet/RJ, cujo conteúdo já foi analisado por esta Conjur (peça 47), a qual em conjunto com a declaração (peça 65), justificaria o deferimento do seu pleito.

10. Esse exame sobre a peça 64, realizado por esta Consultoria Jurídica, foi no seguinte sentido: [ver itens 19 a 27 já transcritos acima].

11. Nesses termos, observa-se que a certidão (peça 64) trazida aos autos não apresenta conteúdo novo, diferente daquele já examinado no parecer desta Conjur (peça 47). Como única informação adicional, consta que a merenda era gratuita e os materiais utilizados nos experimentos foram fornecidos pela instituição 'à conta da dotação orçamentária da União, de forma indireta, Governo Federal'.

12. Resta, portanto, verificar se a declaração juntada pelo interessado (peça 65), em conjunto com a certidão (peça 64), cujo conteúdo já foi examinado nos autos pela Conjur, atende às exigências do Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário, e se há identidade com o caso constante do TC 001.149/2013-0, ou melhor, entre as certidões que fundamentam ambos os pedidos.

13. Nesse diapasão, verifica-se que a declaração (peça 65), acima reproduzida, informa que o interessado participou do Programa Especial do Trabalho – PEBE, como bolsista, no período de agosto a dezembro de 1973, e percebia a quantia de cento e oitenta cruzeiros.

14. Ora, o Decreto nº 69.927/1972 (peça 61, p. 7), que instituiu o Programa 'Bolsa de Trabalho', em seu art. 2º, estabelecia que a sua finalidade precípua era proporcionar aos estudantes 'oportunidades de exercício profissional em órgãos ou entidades públicas ou particulares'. Não se confundindo em nada com aquilo que dizia respeito ao aluno-aprendiz.

15. Ademais, outra particularidade do Programa 'Bolsa de Trabalho' estava delineada em seu art. 4º, que estabelecia diversas fontes de recursos para seu custeio, e não apenas à conta do Orçamento.

16. Assim, há que se observar que os supostos novos elementos trazidos pelo interessado não atendem ao disposto no Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário, não havendo similaridade entre o seu caso e o constante do TC 001.143/2013-0. Não há identidade de certidões, por conseguinte, não há como atender o pleito do interessado.

V - CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante todo o exposto, esta Consultoria Jurídica opina pelo não provimento do recurso do servidor, uma vez que as razões recursais são incapazes de infirmar os fundamentos da decisão recorrida."

É o relatório.

VOTO

A submissão do presente recurso à deliberação do Plenário encontra amparo no art. 30, **caput**, do Regimento Interno, c/c os arts. 107, inciso II e § 1°, e 108 da Lei 8.112/1990.

2. Mediante despacho datado de 7/2/2013, o Ministro Aroldo Cedraz, no exercício da Presidência, negou provimento ao recurso hierárquico formulado neste processo administrativo, seguindo a mesma linha dos entendimentos da Consultoria Jurídica e das unidades integrantes da Segedam contrários ao pleito do Auditor Federal de Controle Externo Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos quanto à averbação de tempo de aluno-aprendiz na Escola Técnica Federal Celso Suckow da Fonseca, no período compreendido entre 4/3/1972 a 18/12/1974.

3. Foi rechaçada a tese do recorrente de que constitui prova diabólica a exigência da Administração da Corte de Contas de que comprove que recebeu retribuições pecuniárias por trabalhos realizados nas oficinas do Cefet/RJ, bem como prove o valor dessas remunerações. Ademais, haveria

que se provar primeiro que o interessado laborou como aluno-aprendiz, ônus do qual não se desincumbiu.

4. Constou da conclusão do parecer da Conjur que caberia ao servidor demonstrar preliminarmente que desenvolveu atividade laboral, o que não fez. Observou-se que a declaração juntada aos autos permitia inferir que tanto os materiais de trabalho quanto a merenda escolar eram fornecidos aos alunos indistintamente e não como uma contraprestação por trabalhos realizados, não havendo que se falar, portanto, em remuneração indireta, como alegou o recorrente.

5. A questão referente à averbação de tempo de aluno-aprendiz com vistas à obtenção de aposentadoria estatutária foi exaustivamente discutida pelo Tribunal Pleno, na Sessão de 23/11/2005, quando prolatou o Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU, tendo como base a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), decidiu ser possível a contagem de tempo de aluno aprendiz, para fins de aposentadoria, após a edição da Lei nº 3.552/1959. Para tanto, deveriam ser cumpridos os requisitos estabelecidos na Súmula TCU nº 96, ou seja: "*Conta-se para todos os efeitos, como tempo de serviço público, o período de trabalho prestado, na qualidade de aluno aprendiz, em Escola Pública Profissional, desde que comprovada a retribuição pecuniária à conta do Orçamento, admitindo-se, como tal, o recebimento de alimentação, fardamento, material escolar e parcela de renda auferida com a execução de encomendas para terceiros.*"

6. Naquela ocasião, entre outras conclusões e determinações, esta Corte de Contas expôs objetivamente a forma como deveria ser demonstrado o implemento das exigências do referido enunciado de jurisprudência, conforme itens 9.3.1 a 9.3.4 do referido acórdão:

"*9.3.1. a emissão de certidão de tempo de serviço de aluno-aprendiz deve estar baseada em documentos que comprovem o labor do então estudante na execução de encomendas recebidas pela escola e deve expressamente mencionar o período trabalhado, bem assim a remuneração percebida;*

9.3.2. a simples percepção de auxílio financeiro ou em bens não é condição suficiente para caracterizar a condição de aluno-aprendiz, uma vez que pode resultar da concessão de bolsas de estudo ou de subsídios diversos concedidos aos alunos;

9.3.3. as certidões emitidas devem considerar apenas os períodos nos quais os alunos efetivamente laboraram, ou seja, indevido o cômputo do período de férias escolares;

9.3.4. não se admite a existência de aluno aprendiz para as séries iniciais anteriormente à edição da Lei n.º 3.552, de 16 de janeiro de 1959, a teor do art. 4º do Decreto-lei n.º 8.590, de 8 de janeiro de 1946."

7. Desse modo, não basta comprovar o vínculo com a escola e o recebimento de remuneração à conta do Orçamento da União para garantir a averbação desse tempo para fins de aposentadoria no serviço público. É requisito indispensável a demonstração, por meio de certidão de tempo de serviço, de trabalho do ex-aluno na execução de encomendas recebidas pela escola, mencionando, expressamente, o período e a respectiva remuneração.

8. A Conjur, em nova manifestação nos autos por mim solicitada, ratificou seu parecer anterior no sentido de negar provimento ao recurso. A certidão obtida pelo servidor limita-se a informar que frequentou o curso técnico de Eletrônica, sendo que os materiais utilizados nos experimentos de laboratórios de cursos técnicos ministrados no Cefet/RJ eram fornecidos pela própria instituição, à conta de dotação orçamentária da União.

9. Verifica-se que, para ser admitida como certidão de tempo de serviço de aluno-aprendiz, a sua emissão deve estar lastreada em documentos que comprovem o trabalho do então estudante na execução de encomendas recebidas pela escola, com menção expressa ao período trabalhado e à remuneração percebida (item 9.3.1 do Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário), o que não é caso da peça 64.

10. Concordo com a Conjur que não merece acolhida a alegação do servidor de que essa certidão, analisada em conjunto com a declaração que juntou à peça 65, justificaria o deferimento do seu pleito.

11. Da referida declaração consta que o ex-aluno "*participou como bolsista do Programa Especial do Trabalho – PEBE, no período de agosto a dezembro de 1973, percebendo uma bolsa no valor de R$ 180,00 (cento e oitenta cruzeiros)*". Grafou-se indevidamente o símbolo R$ (Real) no lugar de Cr$ (Cruzeiro).

12. Pontuou a Consultoria Jurídica que o Decreto nº 69.927/1972 (peça 61, p. 7), ao instituir o Programa "Bolsa de Trabalho", estabelecia, no art. 2º, que a sua finalidade precípua era proporcionar aos estudantes oportunidade de exercício profissional em órgãos ou entidades públicas ou particulares, o que não se confundia em nada com aquilo que diz respeito ao aluno-aprendiz. Outra particularidade encontrava-se delineada no art. 4º, já que previa diversas fontes de recursos para custeio do programa, e não apenas à conta do Orçamento.

13. Dispunham os arts. 1º, 2º e 5º que se tratava de um programa assistencial, ao qual cabia proporcionar aos estudantes de todos os níveis de ensino oportunidades de exercício profissional em órgãos ou entidades públicas ou particulares, nos quais pudessem incorporar hábitos de trabalho intelectual ou desenvolver técnicas de estudo e de ação nas diferentes especialidades, sendo que a distribuição de bolsa de trabalho devia aplicar-se prioritariamente aos estudantes carentes de recursos financeiros.

14. Tanto que o art. 9º disciplinava o seguinte:

"*Art. 9º Haverá direta e necessária relação entre a formação escolar seguida pelo estudante e as tarefas que lhe forem cometidas no órgão ou entidade onde preste serviços, para que seja considerado estagiário, sem vínculo de emprego.*

§ 1º O trabalho do estagiário não excederá de quatro horas, nem vinte horas semanais, devendo conciliar-se com o seu horário escolar.

§ 2º Em circunstâncias especiais, a estudantes comprovadamente carentes de recursos financeiros, poderá ser atribuída a 'Bolsa de Trabalho' para o desempenho de tarefas não diretamente relacionadas com a sua formação escolar, mediante contrato de trabalho, entregando-se aos órgão ou entidade tomadora dos serviços o valor mensal da Bolsa, como contribuição parcial do Programa para o atendimento dos encargos salariais e previdenciários consequentes; preservada, em qualquer caso, a conciliação com o horário escolar do estudante."

15. Essa matéria já foi objeto de apreciação pelo Poder Judiciário, tendo o Tribunal Regional Federal da 4ª Região concluído pela existência de estágio profissionalizante, conforme Recurso Ordinário Trabalhista nº 5969 RS 89.04.05969-0 (DJ 13/3/1996, p. 14779):

"*PROCESSO DO TRABALHO. DIREITO DO TRABALHO. RECURSO. TERCEIRO PREJUDICADO. ART. 499, CPC/1973. RECURSO ADESIVO. INTEMPESTIVIDADE. ESTAGIÁRIOS. DECRETO Nº 69.927/1972. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE EMPREGO.*

(...)

3. Comprovados os requisitos do estágio profissionalizante, nos moldes do Decreto nº 69.927/1972, conclui-se pela inexistência de vínculo empregatício."

16. Diante disso, entendo que não merece prosperar a alegação do ex-aluno de que estava enquadrado na situação excepcional de trabalho remunerado na própria escola, prevista no art. 9º, § 2º, do mencionado decreto, "*em atividade de apoio à produção da mesma, não necessariamente ligado ao andamento curricular, não tendo assim, repito, nenhuma característica de estágio externo em qualquer empresa.*"

17. De fato, o estudante carente contratado para o desempenho de tarefas não diretamente relacionadas com a sua formação escolar não recebia bolsa, mas salário, uma vez que o valor da bolsa era entregue à entidade tomada dos serviços do aluno, como contribuição parcial do PEBE para o custeio dos encargos salariais e previdenciários pelo empregador. Nessa situação, a comprovação do tempo de serviço segue as regras estabelecidas pelo INSS para a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição.

18. O Cefet/RJ declarou que Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos, do curso técnico de Eletrônica, participou como bolsista do Programa Especial de Trabalho – PEBE, no período de agosto a dezembro de 1973, percebendo uma bolsa no valor de 180 cruzeiros.

19. Tem-se, assim, caracterizada a situação de estágio, que não se confunde com o caso de aluno-aprendiz, de quem se exigia a execução de encomendas para poder auferir a remuneração correspondente ao trabalho que realizou na própria escola técnica, em consonância com as disposições do art. 32 da Lei nº 3.552/1959:

"*Art. 32. As escolas de ensino industrial, sem prejuízo do ensino sistemático, poderão aceitar encomendas de terceiros, mediante remuneração.*

Parágrafo único. A execução dessas encomendas, sem prejuízo da aprendizagem sistemática, será feita pelos alunos, que participarão da remuneração prestada."

20. No voto revisor que proferiu quando da prolação do Acórdão nº 2.024/2005-TCU-Plenário, o Ministro Benjamin Zymler destacou que "*O traço que distingue o aluno-aprendiz dos demais alunos não é a percepção de auxílio para a conclusão do respectivo curso, mas a percepção de remuneração como contraprestação a serviços executados na confecção de encomendas vendidas a terceiros.*"

21. Também no despacho contrário à averbação pleiteada pelo servidor desta Corte de Contas, o Ministro Aroldo Cedraz assim se manifestou:

"*20. Observo que a certidão de tempo de serviço a ser expedida pelas escolas técnicas deve ter por base assentamentos relativos às encomendas recebidas, nos quais constem o nome do aluno e o período efetivamente laborado. Este requisito é de fundamental importância e deve ser cobrado com rigor por este Tribunal.*"

22. Entendo que o recurso em tela não merece julgamento diferente do já decidido nas instâncias administrativas, ainda mais que a Conjur concluiu, no segundo parecer emitido em função de pleito formulado pelo servidor, que os supostos novos elementos por ele trazidos não atendem às exigências contidas no acórdão paradigma, nem existe semelhança entre o seu caso e o tratado no TC 001.143/2013-0, não havendo identidade de certidões, o que impossibilita o deferimento da averbação do tempo em que o recorrente estudou em escola técnica.

23. Assim, deve ser negado provimento ao recurso administrativo formulado pelo AUFC Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2886/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.360/2011-7
2. Grupo I – Classe I – Recurso ao Plenário em Processo Administrativo
3. Recorrente: Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos (AUFC Mat. 3.196-8)
4. Unidade: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Segedam e Conjur
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de recurso administrativo interposto pelo servidor Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos (Mat. 3.196-8) contra decisão do Presidente do Tribunal de Contas da União que indeferiu o pedido de averbação de tempo de aluno-aprendiz, no período de 4/3/1972 a 18/12/1974.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 30 do Regimento Interno, c/c os arts. 107, inciso II e § 1°, e 108 da Lei nº 8.112/1990, em:

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

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2886-48/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC 028.938/2018-6
Natureza: Relatório de Auditoria
Interessado: Tribunal de Contas da União
Unidades: Ministério do Trabalho; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Educação; Secretaria Municipal do Trabalho, Emprego e Desenvolvimento de Manaus/AM; Secretaria de Trabalho do Estado do Amazonas; Secretária de Justiça, Diretos Humanos e Cidadania do Estado do Amazonas

Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL DO ÂMBITO DA FOC INCLUSÃO ECONÔMICA. AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA DO GOVERNO FEDERAL NO ESTADO DO AMAZONAS, COM ENFOQUE NA INCLUSÃO NO MERCADO DE TRABALHO. IDENTIFICAÇÃO DE DEFICIÊNCIAS. APENSAMENTO DOS AUTOS AO PROCESSO PRINCIPAL.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com alguns ajustes e supressões, a instrução produzida pela Secex/AM sobre a matéria dos autos (peca 58):

"(...)

I. Apresentação

1. Trata-se de Auditoria Operacional realizada pela Secex/AM, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) Inclusão Socioeconômica, coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência - SecexPrevidência, com o objetivo de avaliar políticas de inclusão social e produtiva do Governo Federal, em especial as voltadas para inclusão no mercado de trabalho por meio de ações do Ministério do Trabalho - MTb e do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, bem como as condicionalidades da educação voltadas para o Bolsa Família.

2. A fiscalização a cargo da Secex/AM destinou-se a avaliar as ações do Ministério do Trabalho no Amazonas, voltadas para inclusão no mercado de trabalho, mais especificamente o resultado da atuação dos Sines estadual e municipal e dos empreendimentos de economia solidária selecionados para visita.

(...)

II. Introdução

(...)

II.2 Visão geral do objeto

(...)

6. O Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto 76.403/75, e regulamentado pela Resolução Codefat 758/2016, é um conjunto de políticas públicas que busca maior efetividade na colocação dos trabalhadores na atividade produtiva, visando a inclusão social, nas cidades e no campo, via emprego, trabalho e renda, por meio de atividades autônomas, pequenos empreendimentos individuais ou coletivos.

7. O funcionamento e atribuições dos Sines receberam nova regulamentação, conforme Lei 13.667, de 17/5/2018, estando previsto que os entes públicos que tenham Convênio Plurianual do Sine (CP-Sine) e Convênio Plurianual de Qualificação Social e Profissional (CP-QSP) vigentes à data de publicação da nova norma, terão o prazo de 12 (doze) meses para se adaptar à nova organização e constituir os seus fundos do trabalho, consoante dispõe o seu art. 22.

8. As principais ações do Sine consistem em habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação social e profissional, orientação profissional e fomento a atividades autônomas e empreendedoras.

9. Na estrutura da Secretaria de Trabalho do Estado do Amazonas (Setrab/AM) estão em funcionamento 10 postos do Sine, sendo 8 em Manaus e 2 no interior do estado (Sine Coari e Sine Itacoatiara).

10. Apenas o Sine-Setrab/AM localizado no Centro de Manaus faz intermediação de mão de obra. Os demais funcionam nos Postos de Atendimento ao Cidadão (PAC) e trabalham com habilitação ao seguro-desemprego e com a concessão de carteira de trabalho, pois não há disponibilidade de servidor.

11. Cabe registrar que, em 25/10/2018, o Sine-Setrab/AM mudou-se para novo prédio, o que proporcionou condições superiores de atendimento em relação à sede anterior (Centro de Manaus), bem como permitiu a realização de todas as atividades supramencionadas, conforme dispõe o relatório fotográfico (Apêndice B).

12. No município de Manaus/AM, a Secretaria Municipal do Trabalho, Emprego e Desenvolvimento (Semtrad) dispõe de 2 postos do Sine, os quais desenvolvem atividades de habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e concessão de carteira de trabalho.

13. Outrossim, impende relatar que o Sine-Semtrad também se mudou para instalações superiores ao atendimento anterior, conforme demonstrado no relatório fotográfico. A mudança ocorreu em razão de problemas com inundações do prédio onde os atendimentos eram realizados (peça 18).

14. As despesas de manutenção dos Sines são custeadas com recursos federais, transferidos por meio de convênios, com previsão de ações plurianuais. No presente caso, destacam-se os seguintes convênios:

a) Convênio 144/2012 (Siconv 778933/2012), celebrado entre o governo do estado do Amazonas/Secretaria do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, naquele ato representado pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE, com vigência entre 2012 e 2017, prorrogado até 27/11/2018. O ajuste, no valor total de R$ 6.642.483,10, conta com R$ 5.978.234,79 de recursos federais, e R$ 664.248,31 de contrapartida estadual.

b) O Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 01079/2012 (Siconv 775698/2012), celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e a Prefeitura de Manaus por intermédio da Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social - Semtrad, com vigência entre 2012 e 2017, prorrogado até 27/11/2018. O ajuste, no valor total de R$ 6.196.944,05, dispõe de R$ 5.887.096,85 de recursos federais, e R$ 309.847,20 de recursos da contrapartida municipal.

15. A propósito, o Plano Progredir instituído pelo Decreto 9.160/2017, constitui um conjunto articulado de ações de inclusão produtiva para pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). A equipe coordenadora da FOC planejou que se avaliassem

os resultados obtidos por projetos desse programa e aqueles alcançados pelos Sines estaduais e municipais.

16. O Progredir objetiva, entre outros, estimular e ampliar o acesso de pessoas incluídas no Cadastro Único ao mundo do trabalho, além de articular e coordenar a oferta de serviços para inclusão produtiva. Pretende aproximar os trabalhadores e os empreendedores de baixa renda e o mundo do trabalho, por meio de ações de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo, bem como incentivar ações municipais, estaduais e de órgãos e entidades públicas e de instituições privadas que promovam a inclusão do público-alvo do CadÚnico no mercado de trabalho.

17. No que tange à economia solidária, este trabalho objetivou analisar as ações executadas pelo estado do Amazonas, em articulação com a Subsecretaria de Economia Solidária (Senaes), para a execução de convênios federais (Convênios 771255/2012 e 782356/2013), detalhados adiante.

18. De acordo com o MTb, a economia solidária 'é um jeito diferente de produzir, vender, comprar e trocar o que é preciso para viver (...), [onde] os próprios trabalhadores também são donos. São eles quem tomam as decisões de como tocar o negócio, dividir o trabalho e repartir os resultados' (http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria).

19. Em suma, a economia solidária é norteada pelos princípios: a) Cooperação - busca pelos interesses e objetivos em comum e a partilha dos resultados; b) Autogestão - decisões tomadas de forma coletiva; c) Ação Econômica - iniciativas com motivação econômica, como a produção, a comercialização, a prestação de serviços, as trocas, o crédito e o consumo; e d) Solidariedade - preocupação com o outro na distribuição dos resultados, nas relações com a comunidade, na busca de um meio ambiente saudável e de um desenvolvimento sustentável.

20. No Plano Plurianual (PPA 2016-2019), a Política Nacional de Economia Solidária está prevista, especificamente, no Programa 2071 - Promoção do Trabalho e Decente e Economia Solidária (Lei 13.249, de 13/1/2016), com o Objetivo 1096 - Promover a economia e suas diversas formas organizativas.

21. Em sua maioria, os instrumentos firmados objetivam apoiar empreendimentos de economia solidária (EES), seja na criação e implementação, seja no aprimoramento e manutenção.

22. O Convênio MTE/Senaes 0026/2012 - Siconv 771255/2012 foi celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria Nacional de Economia Solidária, e o Governo do Estado do Amazonas, por meio da Secretaria de Estado de Articulação de Políticas Públicas aos movimentos sociais e populares (Searp/AM), com vigência entre 6/7/2012 e 31/12/2018.

23. O ajuste, no valor total de R$ 1.286.035,56, conta com R$ 1.030.215,56 de recursos federais e R$ 255.820,00 de recursos referentes à contrapartida estadual. No momento, encontra-se depositado na conta do convênio o valor de R$ 1.807.769,40, com execução de R$ 52.572,50 (peça 24).

24. O Convênio tem como objetivo geral implantar ações integradas de economia solidária nos territórios de Manaus/AM e Entorno, Baixo Amazonas, Alto Rio Negro, Alto Solimões e Madeira como estratégia de promoção do desenvolvimento local e territorial sustentável visando à superação da extrema pobreza por meio da geração de trabalho e renda em iniciativas econômicas solidárias.

25. Para o alcance dos resultados foram previstas, no Plano de Trabalho aprovado, as seguintes metas (peça 25):

a) Meta 1: Elaboração participativa dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Econômico e Solidário (PTDES), com previsão de capacitação em desenvolvimento territorial econômico e solidário e Elaboração de 5 planos territoriais de desenvolvimento econômico e solidário - PTDES.

b) Meta 2: Assessorar 50 empreendimentos econômicos e solidários com capacitação e assessoramento técnico dos empreendimentos solidários, contemplando a contratação de 1 (um) articulador estadual de desenvolvimento da economia solidaria, de 5 (cinco) assessores técnicos territoriais de desenvolvimento solidário para acompanhar e assessorar os empreendimentos nos 5 (cinco) territórios (Manaus/AM e entono, Baixo Amazonas, Alto Rio Negro, Alto Solimões e Madeira) e de 7 agentes de desenvolvimento local (ADL) para apoiar os bancos comunitários.

c) Meta 3: Consolidar 4 Bancos Comunitários de Desenvolvimento, nos Territórios de Manaus e entorno e Baixo Amazonas, sendo 3 na cidade de Manaus (Aruak, Conquista e Liberdade), e 1 na cidade de Parintins e implantar 3 novos bancos, sendo 1 no Território do Madeira, 1 no território do Alto Rio Negro e 1 no Território do Alto Solimões, sendo previsto na fase 1 implantar 3 novos bancos e equipar os 7 bancos já em funcionamento, em seguida, na fase 2, consolidar 4 (quatro) Bancos Comunitários de Desenvolvimento, sendo 3 em Manaus/AM e 1 em Parintins/AM, e por fim o monitoramento e a avaliação do funcionamento dos bancos comunitários.

d) Meta 4: Apoiar a estratégia de comercialização solidária nos Territórios Manaus/AM e Entorno, Baixo Amazonas, Madeira, Alto Solimões e Alto Rio Negro, com previsão de estruturação de cinco pontos fixos de comércio justo e solidário e de implantação de programa de comunicação e publicidade solidária.

e) Meta 5: Disponibilizar espaço público de economia solidária.

26. Posteriormente, a Searp, em virtude de reforma administrativa na estrutura do Poder Executivo do Estado do Amazonas (Lei estadual 4.163, de 9/3/2015), foi extinta e suas atividades e atribuições foram transferidas para a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - Sejusc/AM, atual convenente.

27. No momento, o convênio encontra-se em fase de nova sub-rogação para a Setrab/AM, pois a Sejusc/AM informou que não dispõe de expertise, nem pessoal qualificado para desenvolver as atividades previstas no ajuste (peça 26).

28. As ações do convênio em tela beneficiaram três bancos comunitários (Banco Liberdade, Banco Conquista, Banco Aruak), além de um ponto comercial e o Fórum de Economia Solidária, todos localizados em Manaus/AM. Com os recursos do ajuste, no valor de R$ R$ 52.572,50, foram disponibilizados mobiliários, equipamentos de informática e aparelhos de ar-condicionado, os quais estão acautelados, com termo de cessão de uso do bem (peça 27).

29. Esta equipe de auditoria selecionou para análise um empreendimento da economia solidária, beneficiado com recursos desse convênio, a saber, o Instituto Conquista. O empreendimento tem como objetivo primordial a difusão e a multiplicação das práticas desenvolvidas no Banco Comunitário Conquista no Complexo Colônia Antônio Aleixo, Manaus/AM.

30. De acordo com o seu estatuto social (peça 28), as ações do Banco pretendem facilitar o desenvolvimento econômico e social de comunidades excluídas, além de facilitar o processo de geração e distribuição de trabalho, emprego ocupação e renda para as pessoas em situação de pobreza ou pobreza extrema, tendo como estratégia o desenvolvimento local, a partir da organização em rede de produtores e consumidores, com base no art. 3º da Lei 9.790/1999.

31. O beneficiado recebeu, conforme previsto no Plano de Trabalho, um computador, uma mesa e um ar condicionado (peça 27, p. 1).

32. Por sua vez, o Convênio MTE/Senaes 00008/2013 - Siconv 782356/2013 foi celebrado entre Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria Nacional de Economia Solidária, e o Governo do Estado do Amazonas, por meio da Secretaria de Estado do Trabalho, objetivando o fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação atuantes com resíduos sólidos constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis.

33. Para o alcance dos objetivos pretendidos, o Plano de Trabalho definiu as seguintes metas (peça 29):

a) Meta 1: Realizar identificação, mapeamento, sensibilização e mobilização de 2100 (70% desorganizados e 30% organizado) catadores(as) de materiais reutilizáveis e recicláveis da RMM e demais municípios do estado do Amazonas e a inclusão de catadores no CadÚnico (Busca ativa).

b) Meta 2: Realização de processos integrados e sistemáticos de elevação de escolaridade, de formação de capacitação, para o empoderamento profissional de 2100 catadores e catadoras de materiais recicláveis e reutilizáveis e promoção de atividades que possibilitem a emissão de documentação civil para aquelas pessoas que necessitem desse serviço.

c) Meta 3: Assessorar tecnicamente e estruturar tecnologicamente 25 empreendimentos econômicos solidários no estado do Amazonas.

d) Meta 4: Fomentar uma rede de cooperação atuante nas cadeias produtivas de resíduos sólidos, já contemplada no CATAFORTE 2 constituídas por empreendimentos econômicos solidários de catadores e catadoras de materiais recicláveis.

e) Meta 5: Articular o diálogo com diferentes entes públicos, privados e da sociedade civil, com vistas à sensibilização do trabalho infantil e a valorização da mulher na atividade da coleta seletiva, com vistas à construção de soluções locais para melhoria contínua da organização das atividades de coleta, triagem e reciclagem e a inclusão dos catadores(as) de material reutilizável e recicláveis nos processos de destinação adequada dos resíduos sólidos.

f) Meta 6: Realizar o acompanhamento e avaliação das ações com a criação de um site e a elaboração de uma publicação contendo a sistematização do projeto, sua metodologia e resultados.

34. O ajuste foi celebrado em 31/12/2013, com vigência prevista até 31/12/2018, no valor total de R$ 5.517.110,00, sendo R$ 5.241.250,00 de recursos federais e R$ 275.860,00 de recursos relativos à contrapartida estadual. O concedente repassou o valor de R$ 3.500.000,00 em 27/6/2014. Até o momento não houve execução financeira, conforme extrato bancário de 26/10/2018, apresentando um saldo de R$ 4.940.461,57 (peça 50).

II.3 Objetivo e questões de auditoria

(...)

36. A partir da matriz de planejamento aprovada para a FOC, considerando o objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se, neste trabalho, as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: Nos Estados, DF e Municípios, a atuação dos Sines contribui para a inclusão socioeconômica das pessoas em situação de vulnerabilidade?

b) Questão 2: A Política Nacional de Economia Solidária nos Estados, DF e Municípios é executada de acordo com as exigências legais?

(...)

II.5 Limitações inerentes à auditoria

44. Dentre as limitações, pode-se mencionar a inexistência de projetos do Programa Progredir na cidade de Manaus/AM ou com atividades semelhantes às ações dos Sines.

45. No estado do Amazonas, foram identificados 5 projetos do Programa Progredir (Parintins Costura e Geração de Renda, Beruri Horta Comunitária Cidadã, Borba Autônomo Ambulante, São Gabriel da Cachoeira Projeto Social de Ampliação da Feira Municipal, Nova Airão Pão e Leite), todos localizados no interior do estado e com objetivos distintos aos dos Sines (peça 30).

46. Tal fato impediu a realização de todos os procedimentos previstos na Questão 1 da Matriz de Planejamento, referentes à comparação dos resultados dos Sines locais com os dos projetos do referido Programa.

47. Outra limitação foi a inexecução do Convênio MTE/Senaes 00008/2013 - Siconv 782356/2013 e a execução parcial do Convênio MTE/Senaes 0026/2012 - Siconv 771255/2012, o que prejudicou a análise pretendida na Questão 2 da Matriz de Planejamento.

48. A situação encontrada está descrita no achado denominado: "há risco de descontinuidade do empreendimento de economia solidária fiscalizado" (itens 73-96 desta instrução).

49. Em virtude desses fatos, esta equipe de auditoria não pôde aplicar os procedimentos previstos na Questão 2 da Matriz de Planejamento com vistas a avaliar o funcionamento de um EES de catadores de materiais recicláveis.

50. Por fim, outra limitação foi a impossibilidade de executar totalmente procedimentos da Questão 2 da Matriz de Planejamento, relativos à aplicação do questionário e à avaliação se o EES é composto em sua maioria por pessoas inscritas no Cadúnico, pois o empreendimento visitado (Banco Comunitário) não se coaduna com essa previsão.

(...)

III. Achados de auditoria

III.1. Articulação deficiente ou inexistente entre as ações de Intermediação de Mão de Obra, Qualificação e Orientação Profissional

Situação encontrada:

53. Foi observado que o Sine estadual, administrado pela Setrab/AM, não oferece atualmente serviços de qualificação profissional, bem como não possui termos e/ou acordos de cooperação com entidades que promovam a qualificação de trabalhadores, tais como: Senai, Senac, Sebrae etc. (peças 7, 9 e 10).

54. Também não foram identificadas evidências (cartilhas, folders etc.) de que ocorrem ações de orientação profissional visando a técnicas de apresentação de currículo e esclarecimentos ao trabalhador relativos à forma de se apresentar e de se portar nas entrevistas de emprego.

55. Por sua vez, identificou-se que o Sine municipal, administrado pela Semtrad, celebrou diversos acordos de cooperação técnica com entidades que promovem qualificação profissional de trabalhadores (peças 11-16).

56. Verificou-se, ainda, que os Sines estadual e municipal não direcionam a qualificação profissional aos pretendentes às vagas com base em parâmetros concernentes aos principais motivos de recusa do empregador. Isso porque não fazem sequer o mapeamento dos motivos pelos quais os empregadores recusam os trabalhadores encaminhados para entrevista. Além disso, não foi identificada evidência de que os Sines adotam providências para combater as principais causas de recusa pelos empregadores (peças 7 e 8).

57. Por fim, com fundamento nos questionários padronizados aplicados (peça 7 e 8), cabe relatar outras deficiências constatadas pela equipe de auditoria nos Sines estadual e municipal:

a) não há ações contínuas para elevar a escolaridade das pessoas comprovadamente com baixa escolaridade;

b) não há ações contínuas de orientação profissional para as pessoas que apresentam experiência profissional difusa, pouco especializada e baseada na prática;

c) não há ações de orientação profissional que promovam a melhoria da autoestima dos postulantes às vagas de emprego, visando a uma preparação melhor ou mais adequada para o trabalho, como por exemplo a socialização, a qualidade de vida, e a saúde corporal e mental;

d) não há ações de orientação profissional do trabalhador para que conheça seus direitos e deveres;

e) não há evidências (cartilhas, folders etc) de que ocorrem ações de orientação profissional acerca de como o trabalhador deve proceder no ambiente de trabalho, profissionalismo, comprometimento, clareza das tarefas e relacionamento com os colegas.

(...)

Causas da ocorrência do achado:

61. Ausência de articulação entre a intermediação de mão de obra e a orientação profissional pelos Sines; ausência de interação dos Sines com outros agentes de qualificação social e profissional; e falta de mapeamento e tratamento dos principais problemas de qualificação de mão de obra dos postulantes às vagas de emprego.

Efeitos/Consequências do achado:

62. Não aproveitamento de pessoas com perfil empreendedor pelos Sines; (efeito potencial); aumento de recusa dos postulantes às vagas de emprego pelos empregadores; (efeito potencial); e fuga de empresas dos serviços prestados pelos Sines; (efeito potencial).66. Não aproveitamento de pessoas com perfil empreendedor pelos Sines;

Proposta de encaminhamento:

63. Propõe-se que o presente processo seja apensado ao TC 017.192/2018-8 (processo de consolidação), consoante orientação da coordenação central desta FOC, com objetivo de fornecer subsídios ao relatório consolidador das informações.

III.2. Não há tratamento especial no Sine a trabalhador em condição de vulnerabilidade, que leve em conta suas desvantagens no mercado de trabalho

Situação encontrada:

64. Tendo como norte o questionário padronizado da FOC aplicado aos gestores do Sine (peças 7 e 8), verificou-se que os Sines estadual e municipal, no encaminhamento dos trabalhadores inscritos para as vagas captadas, não tratam de modo especial os trabalhadores com alto risco de desemprego de longa duração (acima de 12 meses de desempregado) e de vulnerabilidade, como por exemplo, os beneficiários do Programa Bolsa Família ou do Cadastro Único.

65. Foi constatado que o Sine estadual, ainda no que concerne ao encaminhamento dos trabalhadores inscritos para as vagas captadas, não dispensa tratamento especial para os trabalhadores do sexo feminino.

66. Por outro lado, impende relatar que os Sines celebraram acordos de cooperação técnica para tratamento especial de mulheres vítimas de violência na cidade de Manaus/AM (Sine-Semtrad), portadores de necessidades especiais e presos em liberdade provisória (peças 7-8; 19-23).

(...)

Causas da ocorrência do achado:

70. Desconhecimento de que o trabalhador em condição vulnerável apresenta dificuldades adicionais de natureza física, financeira, informacional e atitudinal.

Efeitos/Consequências do achado:

71. Fuga da procura pelos serviços dos Sines por parte da população vulnerável (efeito potencial).

Proposta de encaminhamento:

72. Propõe-se que o presente processo seja apensado ao TC 017.192/2018-8 (processo de consolidação), consoante orientação da coordenação central desta FOC, com objetivo de fornecer subsídios ao relatório consolidador das informações.

III.3. Há risco de descontinuidade do empreendimento de economia solidária fiscalizado.

Situação encontrada:

73. A análise da documentação, a visita ao Empreendimento de Economia Solidária (EES), Banco Comunitário Conquista (Instituto Conquista de Desenvolvimento e Socioeconômica Solidária), bem como os questionários aplicados aos gestores e aos diretores do EES permitem concluir que há risco de descontinuidade do empreendimento.

74. Foi informado pelos gestores da Setrab/AM e da Sejusc/AM que não há estrutura física, tampouco funcionários compatíveis para o acompanhamento da execução dos planos de trabalho (peças 31-32).

75. O empreendimento da economia solidária, beneficiado com recursos do Convênio MTE/Senaes 26/2012 - Siconv 771255/2012, selecionado para análise, tem como objetivo primordial a difusão e a multiplicação das práticas desenvolvidas no Banco Comunitário Conquista no Complexo Colônia Antônio Aleixo, Manaus/AM.

76. De acordo com o seu estatuto social (peça 28), as ações do banco pretendem facilitar o desenvolvimento econômico e social de comunidades excluídas, além de facilitar o processo de geração e distribuição de trabalho, emprego ocupação e renda para as pessoas em situação de pobreza ou pobreza extrema, tendo como estratégia o desenvolvimento local, a partir da organização em rede de produtores e consumidores, com base no art. 3º da Lei 9.790/1999.

77. Atualmente, o EES conta com 170 sócios que contribuem com R$ 5,00/mês, os quais, em sua maioria, não preenchem os requisitos para se inscreverem no Cadúnico (peça 31).

78. Em resposta ao questionário aplicado à responsável pelo Banco Conquista, foi informado que os associados não recebem qualquer apoio institucional e legal ou assessoria técnico-científica por parte dos governos estadual e municipal, bem como não possui contrato oneroso e fixo (contínuo/regular) com algum ente público a título de prestação de serviço. Ademais, não existem

programas e ações governamentais estaduais e/ou locais para a criação de novos empreendimentos de economia solidária visando à inclusão socioeconômica.

79. O empreendimento conta apenas com ações esporádicas do Conselho Regional de Economia e da Universidade Federal do Amazonas para oferecer formação continuada com vistas ao fomento do empreendedorismo dos comunitários.

80. O beneficiado recebeu, conforme previsto no plano de trabalho do convênio, um computador, uma mesa e um ar condicionado, no valor total de R$ 4.708,00, sendo o valor total do convênio de R$ 1.286.035,56 (peça 27, p. 1). Não houve repasse de recursos públicos para financiar as ações do EES, especificamente a concessão de empréstimos aos associados para fomentar o empreendedorismo. Os associados com vínculo formal de trabalho podem receber até R$ 2.000,00 de financiamento, enquanto os trabalhadores informais recebem, no máximo, R$ 300,00.

81. Além dos financiamentos, o EES também presta serviço comunitário para pagamento de boletos bancários e recarga de aparelhos celulares.

82. Para garantir viabilidade financeira e fundos para sua manutenção, o empreendimento conta com a contribuição mensal dos associados, além de recursos provenientes de eventos como venda de rifas, bingos, festas, etc.

83. Além da falta de apoio institucional, verificou-se que houve execução parcial do referido convênio, pois, de um valor total de R$ 1.286.035,56, só foram executados R$ 52.572,50, não havendo resultados que permitam uma avaliação aprofundada do empreendimento de economia solidária visitado (peça 24).

84. Esse ajuste foi celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria Nacional de Economia Solidária, e o Governo do Estado do Amazonas, por meio da Secretaria de Estado de Articulação de Políticas Públicas aos movimentos sociais e populares (Searp/AM), com vigência entre 6/7/2012 e 31/12/2018.

85. Posteriormente, a Searp, em virtude de reforma administrativa na estrutura do Poder Executivo do Estado do Amazonas (Lei Estadual 4.163, de 9/3/2015), foi extinta e suas atividades e atribuições foram transferidas para a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - Sejusc/AM, atual convenente (peça 24).

86. No momento, o convênio encontra-se em fase de nova sub-rogação para a Setrab/AM, pois a Sejusc/AM informou que não dispõe de expertise, nem pessoal qualificado para desenvolver as atividades previstas no Ajuste (peça 26).

87. Verificou-se, ainda, a inexecução do Convênio MTE/Senaes 00008/2013 - Siconv 782356/2013, celebrado entre o MTE e a Setrab/AM, que tinha como objetivo de fomentar empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação atuantes com resíduos sólidos constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis.

88. Para execução das ações previstas nesse convênio, em 2014, a Setrab/AM realizou o Chamamento 1/2014 (peças 33-34), com vistas à seleção de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos com qualificação de Oscip, para a execução das Metas 1, 2 e 3 do Ajuste. Após conclusão do certame, o Instituto Libertas foi selecionado para executar o Projeto Pró-Catador, sendo celebrado Termo de Parceria em 6/1/2015, no valor de R$ 4.155.229,00.

89. Contudo, ante a constatação de irregularidades no processo de habilitação do referido Instituto e por recomendação da Controladoria-Geral do Estado do Amazonas, foi determinada a anulação do referido edital e de todos os atos subsequentes (peça 39, p. 35-39; peça 40).

90. O Instituto Libertas ingressou com ação judicial (ação de cobrança) - Processo 0607600-76.2016.8.04.0001 (peças 41-44), para que lhe fossem pagos 20% do valor contratado (R$ 831.047,80), pois alega que, entre a celebração do contrato e a sua anulação, já teria cumprido parte das atividades, especificamente o Plano de Trabalho Consolidado. Os autos encontram-se em fase de recurso no TJ/AM (peça 44, p. 99-125), pois o juiz de primeiro grau julgou improcedente o pedido feito pelo Instituto (peça 44, p. 59-65).

91. Considerando a fase processual do julgamento, bem como que compete ao órgão concedente a fiscalização primária dos convênios, esta equipe entende que não há atos que ensejem, neste momento, a atuação deste Tribunal, conforme dispõe a jurisprudência do TCU prevista no Acórdão 2.467/2016 - TCU - 1ª Câmara (Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman):

'A responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos a estados e municípios compete ao órgão ou entidade concedente, tendo lugar a ação do TCU, em regra, após a devida atuação do repassador, evitando-se com isso a duplicidade de esforços e a supressão de responsabilidades.' (grifou-se)

92. Com a anulação do Termo de Parceria 1/2015, foi tentada a contratação direta por inexigibilidade da Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões - Unisol. Todavia, a Senaes/MTE informou ao convenente que não poderia ser celebrado Termo de Colaboração diretamente com a Unisol (Ofício 581/2016 - Senaes/MTb) (peça 45).

93. Ainda com vistas à continuidade das ações, a Setrab/AM lançou o Edital de Chamamento Público 3/2017 (peças 35-36), o qual foi anulado por falta de publicidade quanto à data de retirada do edital, e, ainda, em razão da inconsistência técnica das propostas apresentadas pelos licitantes (peça 46).

94. Em seguida, foi realizado o Chamamento Público 4/2017 (peças 37-38), o qual foi revogado por recomendação do Ministério Público de Contas - TCE/AM (peças 47-48), uma vez que não havia relação entre os critérios pretendidos na contratação e o Plano Estadual de Resíduos Sólidos, produzido pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Amazonas.

95. Considerando que o convênio em questão é anterior à edição do plano estadual, a Setrab/AM está elaborando proposta de alteração do plano de trabalho para a apresentar ao concedente e assim dar continuidade à política pública (peça 49).

96. Ante todo o exposto, resta evidente que as dificuldades encontradas pelos órgãos convenentes para executar os convênios implicam potencialmente a descontinuidade dos empreendimentos de economia solidária que seriam beneficiados com esses recursos.

(...)

Causas da ocorrência do achado:

100. Ausência de apoio institucional e legal por parte dos governos local e estadual; ausência de assessoria técnico-científica por parte dos governos local e estadual; e inexistência de contrato fixo (contínuo/regular) com algum ente público.

Efeitos/Consequências do achado:

101. Não garantia de autogestão futura do empreendimento (efeito potencial).

Proposta de encaminhamento:

102. Propõe-se que o presente processo seja apensado ao TC 017.192/2018-8 (processo de consolidação), consoante orientação da coordenação central desta FOC, com objetivo de fornecer subsídios ao relatório consolidador das informações.

III.4. Ausência de controles dos Empreendimento de Economia Solidária por parte do Convenente

Situação encontrada:

103. Conforme esclarecimentos apresentados pelos gestores, a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Amazonas não implementou medidas de controles dos EES que foram beneficiados com recursos federais.

104. Nesse sentido, o órgão não possui servidores qualificados em economia solidária para o acompanhamento dos empreendimentos, nem recursos humanos e financeiros suficientes para implementação de controles dos EES, tendo em vista que não possui expertise para administrar esses tipos de convênios.

105. Foi informado também que a Sejusc/AM não possui pessoal qualificado para a operação do Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol), nem servidor designado para a

alimentação do Sistema. Por fim, observou-se que não há banco de dados local/regional com informações dos EES.

106. Os responsáveis alegaram que a Senaes nunca exigiu a criação de mecanismos de controles específicos dos EES.

(...)

Causas da ocorrência do achado:

109. Falta de qualificação do pessoal responsável; falta de recursos humanos e financeiros para implementação dos controles; não obrigatoriedade de controles por parte da Senaes; e inexistência de banco de dados local/regional com informações dos EES.

Efeitos/Consequências do achado:

110. Falta de informações gerenciais e detalhadas sobre os EES por parte do Estado/Município. (efeito real).

Proposta de encaminhamento:

111. Propõe-se que o presente processo seja apensado ao TC 017.192/2018-8 (processo de consolidação), consoante orientação da coordenação central desta FOC, com objetivo de fornecer subsídios ao relatório consolidador das informações.

III.5. As informações do Empreendimento de Economia Solidária no Cadsol são distintas da realidade;

Situação encontrada:

112. Verificou-se que o Banco Comunitário Conquista (Instituto Conquista de Desenvolvimento e Socioeconômica Solidária - Instituto Conquista) possui dois cadastros no Sistema Cadsol, ID 113782 e ID 119104 (peça 51).

113. O primeiro cadastro (ID 113782), realizado em 10/6/2015, encontra-se na situação de "cadastrado" e o segundo (ID 119104), iniciado em 21/7/2017, possui informações mais detalhadas e está "em análise" pelo órgão gestor do sistema (peça 51).

114. A Portaria 1780/2014, MTE, ao instituir o Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol), prevê, no art. 6º, as informações mínimas que devem constar no cadastro e estabelece que durante o período de validade poderá ocorrer atualização de informações sem a perda do direito de emissão da Declaração de Empreendimento Econômico Solidário (DCSOL) (inciso VII, art. 7º).

(...)

Causas da ocorrência do achado:

118. Falha no cadastramento do Empreendimento de Economia Solidária.

Efeitos/Consequências do achado:

119. Inexatidão de informações sobre o EES (efeito real).

Proposta de encaminhamento:

120. Propõe-se que o presente processo seja apensado ao TC 017.192/2018-8 (processo de consolidação), consoante orientação da coordenação central desta FOC, com objetivo de fornecer subsídios ao relatório consolidador das informações.

(...)

V. Conclusão

125. A presente auditoria operacional teve o objetivo de avaliar, em âmbito nacional, políticas de inclusão social e produtiva do Governo Federal, em especial as voltadas para inclusão no mercado de trabalho por meio de ações do Ministério do Trabalho e Ministério do Desenvolvimento Social, bem como as condicionalidades da educação voltadas para o Bolsa Família, em cumprimento ao Acórdão 1.827/2017- TCU-Plenário, Relator: Ministro José Múcio Monteiro.

126. Nesse diapasão, a FOC Inclusão Socioeconômica, coordenada pela equipe da Secex Previdência, contou com a participação de 19 secretarias regionais, distribuídas em dois grupos.

127. A Secex/AM fez parte do Grupo A, com a responsabilidade de avaliar a atuação dos Sines estaduais e municipais, os projetos no âmbito do Plano Progredir e os empreendimentos de economia solidária.

128. Para a etapa de execução, foram aplicados questionários padronizados aos gestores dos Sines e dos empreendimentos de economia solidária, bem como visitas in loco aos Sines estadual e municipal, e aos empreendimentos de economia solidária selecionados.

129. A partir dos referidos objetivos e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas para cada um deles:

a) Questão 1: Nos Estados, DF e Municípios, a atuação dos Sines contribui para a inclusão socioeconômica das pessoas em situação de vulnerabilidade?

b) Questão 2: A Política Nacional de Economia Solidária nos Estados, DF e Municípios é executada de acordo com as exigências legais?

130. Excetuando-se o procedimento "P4 - Avaliação dos serviços oferecidos pelos Sines, em confronto com outras experiências de agências de emprego públicas ou privadas", em face da inexistência do programa Progredir, com características semelhantes às atividades exercidas pelo Sine, no estado do Amazonas, conforme exposto na seção "limitações de auditoria", realizaram-se os procedimentos indicados na Matriz de Planejamento (Fiscalis 358/2018).

131. Como resultado da aplicação desses procedimentos, foram identificados cinco achados de auditoria: (i) articulação deficiente ou inexistente entre as ações de Intermediação de Mão de Obra, Qualificação e Orientação Profissional (questão 1); (ii) não há tratamento especial no Sine a trabalhador em condição de vulnerabilidade, que leve em conta suas desvantagens no mercado de trabalho (questão 1); (iii) há risco de descontinuidade do empreendimento de economia solidária fiscalizado (questão 2); (iv) ausência de controles dos Empreendimento de Economia Solidária por parte do Convenente (questão 2); e as (v) informações do Empreendimento de Economia Solidária no Cadsol são distintas da realidade (questão 2).

132. Para os achados, propôs-se, de forma uniforme, apensar o presente processo ao consolidador TC 017.192/2018-8, tendo em vista que o objetivo deste relatório consiste em subsidiar com informações o relatório de consolidação a ser elaborado pela equipe da coordenação central desta FOC.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

133. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

134. Apensar o presente processo ao TC 017.192/2018-8 (processo de consolidação), consoante orientação da coordenação central desta FOC, com objetivo de fornecer subsídios ao relatório consolidador das informações."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional inserida na Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) Inclusão Socioeconômica, que está sendo desenvolvida sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo da Previdência (SecexPrevidência) e tem por objetivo avaliar políticas públicas federais de inclusão social e produtiva da população carente e em vulnerabilidade social.

2. Na presente ação de controle, em particular, a Secex/AM buscou identificar, com base em visitas e aplicações de questionários, as contribuições para a inclusão socioeconômica propiciadas por unidades dos Sines estaduais e municipais, assim como por empreendimentos de economia solidária, atuantes no Estado do Amazonas.

3. Com base nesse escopo, foram aplicadas as seguintes questões de auditoria, elaboradas na fase de planejamento da FOC:

a) Questão 1: Nos Estados, DF e Municípios, a atuação dos Sines contribui para a inclusão socioeconômica das pessoas em situação de vulnerabilidade?

b) Questão 2: A Política Nacional de Economia Solidária nos Estados, DF e Municípios é executada de acordo com as exigências legais?

4. Como resultado da aplicação desses procedimentos, foram identificados os seguintes achados de auditoria: (i) articulação deficiente ou inexistente entre as ações de Intermediação de Mão de Obra, Qualificação e Orientação Profissional; (ii) ausência de tratamento especial no Sine a trabalhador em condição de vulnerabilidade, que leve em conta suas desvantagens no mercado de trabalho; (iii) risco de descontinuidade do empreendimento de economia solidária fiscalizado; (iv) ausência de controles dos empreendimentos de economia solidária por parte do convenente; e (v) informações do empreendimento de economia solidária no Cadsol distintas da realidade.

5 Feitas essas considerações, e uma vez que esta auditoria integra FOC cujo respectivo relatório principal, a ser produzido pela SecexPrevidência, desenvolverá os resultados ora reportados, referentes ao Estado do Rio Grande do Norte, de forma sistêmica e consolidada com as de outros estados participantes, cabe determinar o apensamento dos presentes autos ao processo consolidador (TC 017.192/2018-8).

Assim, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2887/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-028.938/2018-6
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Ministério do Trabalho; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Educação; Secretaria Municipal do Trabalho, Emprego e Desenvolvimento de Manaus/AM; Secretaria de Trabalho do Estado do Amazonas; Secretária de Justiça, Diretos Humanos e Cidadania do Estado do Amazonas
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/AM
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional que teve por objetivo a avaliação de políticas públicas de inclusão social e produtiva do Governo Federal no Estado do Amazonas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno, em considerar cumpridos os objetivos da auditoria e encerrar o presente processo com o seu apensamento definitivo ao TC 017.192/2018-8.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2887-48/18-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 015.997/2018-9.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgão/Entidade/Unidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp).
Responsáveis: Carlos Henrique de Oliveira Poço (263.601.188-90); Celino Ferreira da Fonseca (335.362.607-72); Claudinei Pires (091.127.038-85); Cleveland Sampaio Lofrano (119.984.151-04); Cristiano Antônio Chehin (162.358.848-00); Fábio Bonini Simões de Lima (127.822.558-78); Flávio Cesar Romano de Assis (346.661.507-06); Frederico Spagnuolo de Freitas (265.742.588-71); Gabriel Nogueira Eufrásio (229.465.433-15); José Alex Botelho de Oliva (311.806.807-82); Linkcon Ltda. - Epp (05.323.742/0001-71); Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (296.707.298-23); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Marcos Camargo (927.552.758-04); Marina Vivi Romero (396.979.478-13); N2O Tecnologia da Informação Ltda. (10.671.554/0001-74); Paschoal Rodrigues (311.747.529-04); Sérgio Pedro Gammaro Júnior (060.862.698-82); Sidney da Cunha Vida Silva (278.734.028-86).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. CONTRATAÇÕES DE TI. ADESÃO À ARP. DESNECESSIDADE DOS SISTEMAS. ATO ANTIECONÔMICO. SUPERFATURAMENTO. FALTA DE AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE MERCADO. FALHAS NAS PESQUISAS DE PREÇO. CONVERSÃO EM TCE. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com os ajustes pertinentes, a instrução elaborada pela equipe de fiscalização da Secex/SP (peça 292), com a qual anuiu o corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 293 e 294):

"**I. Apresentação**

1. A presente fiscalização é decorrente de análise da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) que apontou indícios de irregularidades nas contratações de TI realizadas na Administração Pública Federal, mormente envolvendo as empresas N2O Tecnologia da Informação Ltda. e Linkcon.

2. Para a apuração das supostas irregularidades, autorizou-se a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em órgãos e empresas estatais contratantes dessas empresas (TC 012.362/2018-2).

3. Assim, incluiu-se a Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) nos trabalhos de fiscalização, unidade da clientela da Secex/SP, por ter contratado as empresas N2O e Linkcon entre 2016 e 2018. A Codesp firmou o contrato DIPRE/39.2016 com a empresa N2O e o contrato DIPRE/84.2017 com a empresa Linkcon.

4. O relatório da auditoria conterá, além da apresentação, tópicos de introdução, achados de auditoria, análise dos comentários do gestores, conclusão e proposta de encaminhamento. Registra-se que, de modo a facilitar a compreensão dos achados de auditoria, a equipe de fiscalização optou por organizar os achados por contrato examinado.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

5. Em cumprimento ao Despacho de 07/05/2018 do Exmo. Ministro Augusto Sherman (TC 012.362/2018-2), realizou-se a auditoria Companhia Docas do Estado de São Paulo, no período compreendido entre 28/5/2018 e 10/8/2018.

6. A principal razão que motivou esta auditoria foi o conhecimento pelo Tribunal de fragilidades no planejamento e controle das aquisições de TI da administração pública como um todo e, especificamente, na Codesp.

7. Diante disso, tornou-se importante avaliar a conformidade em contratações relativas a bens e serviços de TI na companhia.

II.2. Visão geral do objeto

8. A Codesp, vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, é uma sociedade de economia mista, regendo-se pela lei das sociedades por ações e pelo seu Estatuto. Tem por objeto social realizar a administração e a exploração comercial do Porto de Santos, desempenhando suas atividades à luz da Lei 12.815/13, do Decreto 8.033/13 e demais instrumentos legais relacionados.

9. Atualmente, a Codesp, por conta do Convênio de Descentralização 001/2015, celebrado com a extinta SEP/PR, continuou a ser responsável pela administração, exploração, operação e manutenção do Porto de Laguna/SC por mais 5 (cinco) anos, contados a partir de 29 de dezembro de 2015.

10. O Porto de Santos é o maior e mais importante porto marítimo do país, tendo movimentado em 2015 quase 120 milhões de toneladas (119.931.880 t), considerando as movimentações envolvendo navios de longo curso e cabotagem, em todos os terminais que compõem o complexo portuário santista. De acordo com os dados do Sistema AliceWeb, da Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 27,3% da corrente de comércio exterior brasileira em valor passou pelo Porto de Santos em 2015.

11. O Porto de Santos também é o líder nacional na movimentação de contêineres. Segundo dados da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), em 2015 a participação dos terminais localizados no porto organizado de Santos correspondia a 33,6% dos contêineres movimentados no sistema portuário brasileiro, patamar que chega a 39,3% quando se inclui também a movimentação do Terminal de Uso Privativo (TUP) Embraport, que utiliza o mesmo canal de navegação.

12. A presente auditoria concentrou-se nas aquisições da área de TI da Codesp. A área de TI da empresa tem como missão institucional, definida em seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), apresentar soluções de TI modernas e implementá-las com rapidez, eficácia e eficiência de forma que promovam o crescimento do Porto de Santos, tendo, ainda, como visão de futuro apresentar-se como unidade estratégica, totalmente estruturada e segura, que supere as expectativas de seus clientes internos e externos e que seja referência tecnológica no âmbito portuário brasileiro.

13. Foram auditados os contratos DIPRE/39.2016 e DIPRE/84.2017, firmados, respectivamente, com as empresas N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ: 10.671.554/0001-74) e Linkcon (CNPJ: 05.323.742/0001-71).

14. O contrato DIPRE/39.2016, firmado com a empresa N2O, fruto da adesão à Ata de Registro de Preços 10/2015 da extinta Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR), teve como objeto o fornecimento de solução de gerenciamento de portfólio e projetos, contratos administrativos (Gescon) e indicadores de desempenho (BI), incluindo a aquisição de licenças de uso e a prestação de serviços para fins de instalação, treinamento de usuários, serviços de suporte técnico e manutenção e serviços de apoio estratégico.

15. O contrato foi assinado em 14/4/2016, com vigência prevista de doze meses, com valor de R$ 12.393.656,00. Ele teve sua execução prorrogada, por meio de termo aditivo, de 4/7/2017 a 4/7/2018 com um valor adicional de R$ 6.422.542,80. Em 3/7/2018 foi firmado o segundo aditivo ao contrato no mesmo valor do primeiro aditivo de R$ 6.422.542,80. O valor total do contrato, após os dois aditivos passou para R$ 25.238.741,60.

16. Após a assinatura do segundo aditivo, a equipe de auditoria autuou o processo de

representação TC 023.599/2018-9, com pedido de concessão de medida cautelar *inaudita altera pars*, para suspender o contrato em face de indícios de irregularidades graves e de dano ao erário na contratação da N2O Tecnologia da Informação Ltda. A proposta foi acolhida por meio do Acórdão 1700/2018-TCU-Plenário e o contrato encontra-se suspenso.

17. O contrato DIPRE/84.2017, firmado com a empresa Linkcon, fruto da adesão à Ata de Registro de Preços 17/2016 da Companhia Docas do Estado do Rio de Janeiro (CODERJ), teve como objeto o serviços de suporte a sistemas existentes, adoção de fluxo digital na tramitação de documentos eliminando o uso do papel, suporte técnico, suporte a infraestrutura de rede e servidores, monitoramento da rede lógica, apoio e mapeamento de atividades, gerenciamento de projetos, apoio técnico de suporte e sistemas ao Porto de Laguna e demais sistemas da Codesp.

18. O contrato foi assinado em 12/09/2017, com vigência prevista de doze meses. O valor contratado foi de R$ 2.819.300,00.

19. A Codesp informou que, em função da necessidade de novos ajustes e customizações no sistema, em contraposto ao exíguo prazo de execução contratual, que se encerra em setembro do corrente ano, é de interesse da companhia, em princípio, aditar o respectivo contrato para que se possa atender ao deslinde/desenvolvimento do sistema para sua total implantação.

20. Registra-se, ainda, que o Plano Diretor de Tecnologia da informação (PDTI) da empresa está vigente para o período 2016-2019, tendo sido aprovado pela Diretoria Executiva na reunião 1.755, de 23/03/2016. Existe ainda um Instrumento Normativo vigente (Gerir PDTI) que determina como deve ser definido o planejamento tático de TI da Codesp.

21. Destaca-se que, na instrução das contas da Codesp do exercício de 2015 (TC 036.542/2016-4), em inspeção realizada na unidade, verificou-se que Comitê Gestor de Segurança da Informação não havia sido instituído e o Comitê Gestor de TI, embora instituído pelo Instrumento Normativo Gerir CGTI da Codesp, na prática não funcionava.

22. Ademais, observou-se que não havia acompanhamento dos objetivos e metas traçadas no Plano Estratégico de Tecnologia da Informação.

23. Portanto, já se avaliavam como frágeis os sistemas de gestão e controles das aquisições de TI na Codesp.

24. Atualmente, as aquisições de TI na empresa obedecem aos seus Instrumentos Normativos, sendo os mais aplicados no caso em questão, Gerir Processo de Software (TI-110), Política de Operações e Comunicações de Segurança da Informação (TI-100), Política de Utilização de Recursos de TIC (TI-060), Política de Gestão de Ativos de TI (TI-050), Política de Segurança Física (TI-090), Política de Controle de Acesso (TI-080) e Política da Classificação da Informação (TI-070).

25. Importante frisar que, no momento da celebração das referidas contratações, não havia norma específica sobre contratações de TI na companhia. No entanto, está em curso de aprovação o Instrumento Normativo IN-SUTIC-120 – Gerir Processos de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação.

26. Além dos normativos de TI elaborados pela Codesp, a empresa deve observar a Instrução Normativa MP/SLTI 4, de 11 de setembro de 2014, do MPOG, por força do art. 2º, inciso XIII, da Resolução-CGPAR 11/2016.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

27. A presente auditoria teve por objetivo avaliar a conformidade em contratações relativas a bens e serviços de TI da Codesp, em especial nos contratos com as empresas N2O e Linkcon, respectivamente, DIPRE/39.2016 e DIPRE/84.2017.

28. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) O planejamento da contratação foi feito com vistas a buscar a solução mais vantajosa para atender às necessidades da organização?

b) O planejamento da contratação foi feito de forma a criar subsídios para a adequada gestão do contrato resultante?

c) Processo de execução contratual foi realizada de acordo com o planejamento da contratação?

29. Desse modo, as duas primeiras questões buscaram avaliar o planejamento das contratações, enquanto a terceira questão analisou a execução dos contratos em si, comparando, ainda com o planejamento realizado pela companhia.

II.4. Metodologia utilizada

30. Inicialmente, cabe esclarecer que os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de19 de outubro de 2009).

31. Antes do início dos trabalhos, solicitou-se toda a documentação relativa ao planejamento das contratações e a execução dos contratos firmados com as empresas N2O e Linkcon. Durante o curso da fiscalização, expediram-se ofícios de requisição para sanear dúvidas e confirmar a ausência de informações quanto aos aspectos abordados na auditoria.

32. Na execução da fiscalização, realizaram-se reuniões com as áreas da companhia responsáveis pelo Sistema Gescon, solução de TI contratada junto a empresa N2O, e pelo Sistema GED Workflow, solução de TI contratada junto a empresa Linkcon. No intuito de se investigar possível sobreposição desses sistemas, recentemente contratados, com sistema já existente na Codesp, realizou-se também reunião com a gestor da companhia responsável pelo Sistema SAP/ERP.

33. Houve, ainda, circularização de informações junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a Companhia Docas do Estado do Rio de Janeiro (CDRJ) para se obter informações sobre a não implementação da Codesp de software gratuito de gestão eletrônica de documentos (SEI) e o desenvolvimento do Sistema GED Workflow para a Codesp.

34. Além disso, foram realizadas entrevistas com funcionários da Codesp detentores de licenças de usuário nominado dos Sistemas Gescon e B.I.

35. Por fim, além dos documentos coletados pelos ofícios de requisição, das reuniões e entrevistas realizadas, foram examinados relatórios produzidos pela CGU e pela Auditoria Interna da companhia sobre o contrato com a empresa N2O.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

36. Registra-se como limitação inerente aos trabalhos de auditoria a ausência de documentos preparatórios às contratações, que por vezes estavam ainda fora da ordem cronológica. Inclusive, no processo da N2O, faltavam páginas relativas aos relatórios produzidos pelo fiscal do contrato.

37. Além disso, a realização de vários serviços diferentes na contratação da empresa N2O, dificultou o exame, em função da quantidade de documentos gerados e, em grande parte, sem conexão aparente entre si. O contrato com a empresa N2O se prestou como espécie de contrato guarda-chuva, que, além de implicar em contratação de licenças e desenvolvimento de solução de TI, englobava serviços com natureza de consultoria e apoio técnico administrativo, entre outros. Em face do grande número de ordens de serviço e da limitação temporal, não foi possível analisar todas as ordens de serviço, tendo-se que adotar critério de materialidade e risco.

38. Como foi observado que um dos servidores do Codesp sabia manusear o software de gestão de portfólios e projetos, evidenciando seu uso na empresa, o que não ocorreu em relação aos demais softwares, optou-se por não analisar as ordens de serviço relativas a este software.

39. Outras ordens de serviço também não foram analisadas em razão da baixa materialidade e da quantidade de supostos documentos comprobatórios.

[...]

III. Achados de auditoria

III.1. Contrato N2O Tecnologia da Informação

43. O contrato DIPRE/39.2016 foi firmando com a empresa N2O em 14/4/2016 e previa, inicialmente, vigência de doze meses, com o valor de R$ 12.393.656,00. O contrato foi aditivado para o período de 4/7/2017 até 3/7/2018, tendo o acréscimo de valor de R$ 6.422.524,80. Em 3/7/2018, a Codesp firmou o segundo aditivo ao contrato, prorrogando seu prazo por mais doze meses, novamente

por um valor de R$ 6.422.524,80. Portanto, o valor final do contrato passou para R$ 25.238.705,60 (evidências 63, 64 e 65).

44. Após a publicação do segundo aditivo, foi autuado o processo de representação, TC 23.599/2018-9, no qual o contrato DIPRE/39.2016, firmado entre a Codesp e a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda., foi suspenso cautelarmente em face das irregularidades apuradas durante a presente auditoria, por meio do Acórdão 1700/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

45. O objeto do contrato foi: o '*fornecimento de Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos, Contratos Administrativos, indicadores de desempenho, incluindo a aquisição de licenças de uso e a prestação serviços afins de instalação, Treinamento de usuários, Serviço de Suporte Técnico e Manutenção e Serviço de apoio Estratégico.*'

46. O contrato previa os seguintes produtos/serviços a serem adquiridos pela Codesp: aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos (R$ 396.130,00); aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos (R$ 5.066.000,00); aquisição de licenças de Solução de indicadores de desempenho - B.I. (R$ 363.000,00); treinamentos dos usuários da Codesp nas soluções de TI (R$ 518.000,00); serviço de suporte técnico e manutenção (R$ 1.165.026,00); e serviço de apoio estratégico (R$ 4.837.500,00).

47. Além dos valores acima, era previsto em contrato o valor do pagamento de R$ 48.000,00 para a instalação das soluções de TI, atingindo um valor total de R$ 12.393.656,00.

48. O primeiro aditivo ao contrato, previa os seguintes pagamentos: treinamentos dos usuários da Codesp nas soluções de TI (R$ 420.000,00); serviço de suporte técnico e manutenção (R$ 1.165.024,80); e serviço de apoio estratégico (R$ 4.837.500,00).

49. Quanto ao segundo aditivo, não foi possível saber a que se referem os pagamentos. Contudo, como o contrato foi suspenso logo após a assinatura do aditivo, não houve qualquer pagamento referente a este aditivo.

50. Desta forma, o valor total definido em contrato foi:

Serviço/Produto	**Valor (R$)**
aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos	396.130,00
aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos	5.066.000,00
aquisição de licenças de Solução de indicadores de desempenho (B.I.)	363.000,00
Instalação dos softwares B.I e Gescon	48.000,00
treinamentos dos usuários da Codesp nas soluções de T.I.	938.000,00
serviço de suporte técnico e manutenção	2.330.050,80
serviço de apoio estratégico	9.675.000,00
TOTAL	**18.864.180,00**

51. Da análise das notas fiscais faturadas, contudo, observou-se que o valor gasto pela Codesp no Contrato DIPRE/39.2016 foi (evidência 150):

Serviço/Produto	**Valor (R$)**
aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos	396.130,00
aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos	5.066.0

	00,00
aquisição de licenças de Solução de indicadores de desempenho (B.I.)	363.000,00
Instalação dos softwares B.I e Gescon	48.000,00
treinamentos dos usuários da Codesp nas soluções de T.I.	196.000,00
serviço de suporte técnico e manutenção	1.552.693,11
serviço de apoio estratégico	8.889.775,00
TOTAL	**16.511.598,11**

52. Antes de iniciar a análise dos achados de auditoria encontrados pela equipe do TCU é importante ressaltar que a Controladoria Geral da União – CGU, no Relatório de Auditoria Anual das Contas da Codesp referente ao ano de 2016, e a Auditoria Interna da Codesp, por meio do Relatório CM-07.2017, de 21/12/2017, já haviam analisado o Contrato DIPRE/39.2016 firmado entre a Codesp e a empresa N2O.

53. Nestas análises foram apontadas diversas irregularidades que serviram de base para a realização do trabalho dos auditores deste Tribunal e, portanto, serão constantemente citadas durante o relatório.

54. Os achados da presente auditoria foram: planejamento apenas para atender o formalismo da contratação e dano ao erário na execução do contrato.

III.1.1. *Planejamento apenas para atender o formalismo da contratação*

Descrição do achado

55. O artigo 11, inciso I da Instrução Normativa SLTI MP 4/2014 determina que as contratações de TI deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI. Cumpre rememorar que essa instrução normativa se aplica à Codesp por força do art. 2º, inciso XIII, da Resolução-CGPAR 11/2016, que assim estabelece:

> Art. 2. As práticas de governança de TI devem incluir:
> (...)
> XIII — estabelecimento de processo formal para contratação e gestão de soluções de TI, aderente, no que couber, às definições da IN-SLTI/MP nº 4/2014 ou de normativos que vierem a sucedê-la;

56. Conforme já observado pela CGU, no Relatório de Auditoria referente às contas de 2016 da Codesp, a contratação da empresa N2O não observou o devido alinhamento ao PDTI da unidade (evidência 66, p. 25-29).

57. Segundo a CGU, o Documento de Oficialização da Demanda (DOD) definiu resultados genéricos a serem alcançados com a contratação, tais como: '*buscar vantagens competitivas a partir dos Sistemas de Informação*', '*alinhar os Sistemas de Informação com as necessidades do negócio*', '*aumentar o nível de satisfação dos usuários*', '*observar os conceitos de boa governança de TI e a norma vigente*', '*prover transparência e alinhamento estratégico com o negócio*', '*controlar custos e investimentos em TI*' e '*planejar as ações em curto, médio e longo prazo*', o que afronta o artigo 11, inciso II, da Instrução Normativa SLTI MP 4/2014.

58. Além disso, foi constatado pela CGU que o PDTI 2016-2019, em seu item 5.7, remeteu ao PDTI 2010-2014 que considerou a implementação do sistema ERP/SAP como solução para unificar as dezenas de sistemas isolados departamentais em um sistema único integrado. Desta forma, a contratação de um novo sistema para gestão de contratos (Gescon) representaria um recuo da solução para unificar os vários sistemas utilizados pela Codesp.

59. De acordo com a CGU, o alinhamento ao PDTI '*deveria considerar a existência de solução já contratada e implantada (sistema SAP) que, originalmente, pretendia integrar os sistemas e atender às necessidades de consolidação e produção de informações gerenciais, representando uma*

sobreposição e duplicidade de esforços'.

60. Ao ser comunicada sobre as impropriedades ocorridas na fase de planejamento da referida contratação, a Codesp informou à CGU que a Auditoria Interna (Audit) teria analisado a contratação. A CGU, porém, não teve acesso ao documento da auditoria interna até a conclusão do seu relatório de auditoria.

61. Ante os fatos apurados, durante a realização do trabalho de campo por esta equipe de auditoria, solicitou-se à auditoria interna da Codesp o relatório produzido referente ao Contrato DIPRE/39.2016 firmado com a empresa N2O. Foi encaminhado, então, o Relatório CM-07.2017, de 21/12/2017 (evidência 67).

62. No que se refere ao PDTI, a Audit apontou que o PDTI 2016-2019 foi aprovado posteriormente à autorização de adesão da Ata de Registro de Preços, o que evidenciaria uma situação cronologicamente contraditória (evidência 67, p. 11).

63. Da análise documental, a equipe de auditoria ratificou os apontamentos da CGU e da Audit de que não haveria alinhamento entre a contratação da N2O com o PDTI.

64. O Relatório CM-07.2017 produzido pela Audit trouxe as seguintes irregularidades constatadas na contratação da empresa N2O (evidência 67, p. 20-22):

a) Identificação inadequada da área requisitante (GESSI) da solução de TI no Documento de Oficialização de Demanda;

b) Ausência de planejamento na contratação;

c) Serviço de Solução de Gerenciamento de Contratos anteriormente previstos no Termo de Referência do Contrato DP/49.2012;

d) Não localização no processo de metodologia ou memória de cálculo para a estimativa do quantitativo de itens para a Solução de TI a contratar;

e) Não localização no processo de pesquisas de preços ao mercado a fim de que seja justificada a vantajosidade financeira a adesão à Ata de Registro de Preços;

f) Serviços de consultoria que fogem ao objeto principal do contrato;

g) Valores pagos a maior referentes aos serviços de manutenção e suporte nos meses de abril, maio e junho de 2016; e

h) Ausência da possibilidade de prorrogação de contrato até o limite de sessenta meses para serviços continuados.

65. Em relação à identificação do requisitante do serviço, a Audit apontou que os reais usuários dos serviços que seriam a Gerência de Planejamento Estratégico e Projetos – GEPEP (usuária dos módulos de Gerenciamento de Portfólios e Projetos e *Business Intelligence* – BI), a Gerência de Compras e Licitações - GECOL e demais áreas gestoras (usuárias do módulo de Gerenciamento de Contratos) é que deveriam constar como requisitante do serviço e não a Gerencia de Soluções de Sistemas – GESSI.

66. A Audit observou que não houve no processo de contratação qualquer levantamento dos aspectos que certificam a existência da necessidade do negócio claramente definida, que teriam se originado nas áreas citadas acima.

67. Ainda no que tange ao planejamento da contratação, a Audit observou que se levou apenas dois dias entre a elaboração dos primeiros documentos de planejamento (Documento de Oficialização da Demanda, Estudo Preliminar da Contratação, Análise de Riscos, Termo de Referência do Projeto), datados de 16/3/2016, e a aprovação da aderência à Ata de Registro de Preços, datada de 18/3/2016, o que seria inviável dada a complexidade do objeto.

68. A CGU, por sua vez, observou que na documentação para adesão à Ata de Registro de Preços (Documento de Oficialização da Demanda, Estudo Preliminar da Contratação, Análise de Riscos, Termo de Referência do Projeto) não houve identificação de soluções e alternativas disponíveis, em afronta ao artigo 12, inciso II da Instrução Normativa SLTI MP 4/2014 (evidência 66, p. 29-30).

69. A Codesp apenas informou que a contratação de uma fábrica de software geraria um

dispêndio com longo prazo de maturação. Todavia, a companhia não detalhou a alternativa ou apresenta estimativas de custo e prazo de implantação.

70. Segundo a CGU também '*não há qualquer menção a fornecedores ou pacotes alternativos, estudos anteriores ou outras atividades que indicassem a necessidade e priorização da demanda, a avaliação de alternativas de soluções concorrentes e a vantagem econômica da adoção da solução*' (evidência 66, p. 29).

71. Em seu relatório, a Audit ratificou, ainda, a ausência de pesquisa de preços para que fosse justificada a vantajosidade financeira da adesão à Ata de Registro de Preços, o que afrontou o art. 22 do Decreto 7.892/2013 (evidência 67, p. 15-16):

Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer outro órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

72. As informações da CGU e da Audit foram ratificadas pela equipe de auditoria após análise dos documentos de planejamento da contratação.

73. Outra constatação da equipe de auditoria foi o fato de o Estudo Técnico Preliminar (ETP) da Codesp ser uma cópia do ETP da Secretaria dos Portos. Ao comparar os ETPs da Codesp e da SEP constatou-se que se tratam praticamente do mesmo documento com pequenas alterações (evidências 105 e 106).

74. Há inclusive um trecho do ETP da Codesp em que fica claro que se trata de cópia do ETP da Secretaria de Portos:

*[ETP da Codesp (evidência 105, p. 2), **grifamos**]:*

(...)

2. DEFINIÇÃO E ESPECIFICAÇÃO DE REQUISITOS

2.1. NECESSIDADE DE NEGÓCIO

A CODESP necessita de uma Solução tecnológica integrada a que **permita ao CODESP** o Gerenciamento de Portfólio e Projetos e Contratos Administrativos e Business lntelligence - BI tendo em vista a inexistência de Solução de TI voltada especificamente para esta finalidade.

2.1.1. NECESSIDADE

Modernizar e implantar uma solução que seja composta de controle e gestão de Portfólio e Projetos e Contratos Administrativos e BI Business lntelligence que atenda às necessidades das áreas.

ETP da SEP (evidência 106, p. 1):

(...)

DEFINIÇÃO E ESPECIFICAÇÃO DE REQUISITOS

2.1. NECESSIDADE DE NEGÓCIO

A SEP/PR necessita de uma Solução Tecnológica que **permita ao SEP/PR** o Gerenciamento de Portfólio e Projetos, Contratos Administrativos, indicadores de desempenho (BI) e Extrator SIAFI, tendo em vista a inexistência de Solução de TI voltada a esta finalidade.

2.1.1. NECESSIDADE

Modernizar e implantar uma solução que seja composta de controle e gestão de Portfólio e Projetos, Contratos Administrativos, indicadores de desempenho (BI) e Extrator SIAFI, que atenda às necessidades das áreas.

75. Nos trechos apresentados é possível perceber que até o erro de concordância ocorrido no item 2.1 do ETP da Secretaria de Portos, '*ao SEP*', ocorreu no item 2.1 do ETP da Codesp, '*ao CODESP*'.

76. A Codesp não se deu sequer ao trabalho de corrigir o texto, o que reforça o fato de não ter havido um real planejamento da contratação.

77. A cópia dos documentos que embasaram a contratação da N2O pela Codesp, dos documentos de contratação utilizados pela SEP/PR foi observada também no contrato. Diversas cláusulas do contrato firmado entre a Codesp e a N2O se referem à SEP/PR, quando o correto seria a referência à Codesp. Tal fato foi observado nas cláusulas 9.1.1, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.6, 9.2.7, 11.1 e 11.3 (evidência 63, p. 14-17 e 26-27).

78. Desta forma, restou comprovado que os documentos de planejamento (DOD, ETP, TR e

AR) foram preparados apenas como instrumento formal para que se pudesse ser realizada contratação, não havendo o planejamento necessário, o que contraria a Instrução Normativa SLTI MP 4/2014.

Responsabilização

79. A autoridade competente requisitante da solução e que, portanto, deve responder em audiência pelas irregularidades constantes no planejamento é o Sr. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (evidências 182, 183 e 184), que também foi o Superintendente da área de Tecnologia da Informação no início do contrato (evidência 150, p. 7).

80. Por suas posições hierarquicamente superiores e por terem permitido a contratação apesar da clara ausência de planejamento, também devem ser ouvidos em audiência o Superintendente da área de Tecnologia da Informação e o Diretor de Operações Logísticas. Ressalta-se que o contrato se tratava de um dos mais vultosos da área. Ademais, conforme Regimento Interno da Codesp (evidência 240):

I. Art. 63 Compete à Diretoria de Operações Logísticas, sem exclusão de outras atribuições previstas em lei: Gerir a operação e logística portuária, a implementação e a operação das soluções de tecnologia da informação e telecomunicações.

(...)

Art. 64 Compete a Superintendência de Tecnologia da Informação, subordinada a Diretoria de Operações Logísticas:

I. Prover e manter as soluções tecnológicas que apoiam o desenvolvimento das atividades da CODESP;

II. Apoiar o planejamento, comunicação e a gestão, oferecendo excelência em soluções de TI, de forma a auxiliar a CODESP no cumprimento de suas metas e objetivos;

(...)

IV. Avaliar necessidades e definir soluções de TI junto às demais áreas da Companhia.

81. Vale dizer, tanto o diretor de operações logísticas, em um plano mais macro, como o superintendente de tecnologia da informação tinham atribuições ligadas à gestão, planejamento de contratação e mapeamento de necessidades de tecnologia da informação da Codesp, de modo que a irregularidade em apreço não teria se concretizado caso esses responsáveis tivessem exercido com zelo suas atribuições funcionais na cadeia hierárquica da empresa.

82. Conforme informações encaminhadas pela Codesp, o Superintendente da área de Tecnologia da Informação à época do suposto planejamento era o Sr. Paschoal Rodrigues (evidência 150, p. 6). Já o Diretor de Operações Logísticas à época do planejamento foi o Sr. Cleveland Sampaio Lofrano (evidência 150, p. 6).

III.1.2. *Dano ao erário na execução do Contrato DIPRE/39.2016*

Descrição do achado

83. A equipe de auditoria encontrou evidências de dano ao erário nos seguintes itens adquiridos pela Codesp: aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos, aquisição de licenças de Solução de Indicadores de Desempenho (B.I.), treinamentos dos usuários da Codesp nas soluções de T.I., e serviço de suporte técnico e manutenção e serviço de apoio estratégico.

84. No que se refere à aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Portfólios e Projetos, por limitação temporal, não foi possível realizar a análise para caracterizar o prejuízo da contratação.

85. Como a equipe de auditoria observou que um servidor da Codesp realmente utilizava a Solução de Gerenciamento de Portfólios e Projetos, optou-se por não analisar as contratações relativas a esta solução, uma vez que evidenciava a utilização do sistema na entidade e tendo em vista a necessidade de foco nos itens de maior risco e materialidade.

86. Ressalta-se, todavia, que foram contratadas 37 licenças com perfil '*gerente de projetos*' e 70 licenças com o perfil '*integrante de equipe*', atingindo o valor total de R$ 396.130,00 e não foi possível observar se todas essas licenças eram necessárias.

87. Em face da limitação temporal, o que impossibilitou a análise de todas as contratações realizadas dentro do contrato por meio de ordens de serviço, optou-se também por não analisar algumas ordens de serviço que tinham baixa materialidade e muitos documentos comprobatórios, o que demandaria mais tempo para configurar um possível débito, com poucos ganhos de análise, tendo

em vista os requisitos de risco e materialidade, o que, amiúde, justifica a adoção de uma curva ABC.

88. Abaixo serão descritos os débitos apurados em cada um destes itens. Antes, porém, será analisada a responsabilização pelo dano ao erário, pois essa análise será aplicada a todos os subitens de dano ao erário.

Responsabilização

89. No que se refere à responsabilização [pelo dano ao erário], entende-se que os responsáveis pelas irregularidades na execução do contrato [DIPRE/39.2016] são o gestor do contrato, o fiscal do contrato, o Superintendente de T.I., o Diretor de Operações Logísticas e o Diretor-Presidente.

90. O item 10.2.3 do contrato definiu que somente após emissão do termo de recebimento definitivo, a Codesp efetuaria o pagamento. Quem assina os termos de recebimento provisórios e definitivo dos serviços e produtos são o gestor e o fiscal do contrato. Já as notas fiscais emitidas pela N2O são assinadas pelo gestor do contrato. Assim, cabe responsabilizá-los pois sem a assinatura deles nos referidos documentos não seria possível a efetivação dos pagamentos (evidência 63, p. 17).

91. O Instrumento Normativo Política de Governança de TIC da Codesp, por sua vez, dispõe sobre o monitoramento da execução contratual (evidência 239, p. 60-61):

5.4. Monitoramento da execução

5.4.1. O monitoramento da execução deverá observar o disposto no Plano de Fiscalização da contratada e o disposto no Modelo de Gestão do contrato, e consiste em:

I. Confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório, a cargo do Fiscal Técnico do Contrato, quando da entrega do objeto resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens;

II. Avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e justificativas, a partir da aplicação das Listas de Verificação e de acordo com os Critérios de Aceitação definidos em contrato, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;

III. Identificação de não conformidade com os termos contratuais, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;

IV. Verificação de aderência aos termos contratuais, a cargo do Fiscal Administrativo do Contrato;

(...)

VI. Encaminhamento das demandas de correção à contratada, a cargo do Gestor do Contrato ou, por delegação de competência, do Fiscal Técnico do Contrato por meio de termo de não conformidade;

VII. Encaminhamento de indicação de glosas e sanções por parte do Gestor do Contrato para a SUJUD;

VIII. Confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo para fins de encaminhamento para pagamento, a cargo do Gestor e do Fiscal Requisitante do Contrato, com base nas informações produzidas nos incisos I a VII deste subitem;

IX. Autorização para emissão de nota(s) fiscal(is), a ser(em) encaminhada(s) ao preposto da contratada, a cargo do Gestor do Contrato;

92. Infere-se, portanto, da análise do normativo da Codesp, em consonância ao que entende o TCU, que a responsabilidade pelo acompanhamento da execução contratual cabe ao gestor e ao fiscal do contrato, motivo que reforça a responsabilização de ambos pelas irregularidades apuradas na auditora.

93. No que se refere ao Superintendente de Tecnologia da Informação e ao Diretor de Operações Logísticas, suas responsabilizações inicialmente recaem em razão da *culpa in vigilando* dos atos de seus subordinados.

94. Essa é a linha de entendimento adotada pelo TCU, conforme pode ser observado no voto condutor do Acórdão 1.651/2010-TCU-Plenário, proferido pelo Exmo. Ministro Aroldo Cedraz:

Voto

Como se vê nos trechos a seguir do parecer do MPTCU, expressamente incluído entre as razões de decidir deste relator, **o embargante foi responsabilizado pelo débito em virtude da inadequada supervisão dos atos de seus subordinados e da ausência da conferência até mesmo de aspectos formais dos processos de pagamento, nos quais havia inconsistências cronológicas e ausências de assinaturas que seriam perceptíveis em um exame realizado com o rigor exigido pela matéria**

95. São esses também os teores dos enunciados que se seguem:

O fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade, com base na culpa in eligendo ou na culpa in vigilando (Acórdão 1.001/2018-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas)

O fato de a irregularidade não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder com base na culpa in eligendo ou na culpa in vigilando (Acórdão 1818/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes).

O superior hierárquico deve exercer o papel de direção, coordenação e supervisão dos trabalhos de seus subordinados, sendo obrigado a corrigir as graves lacunas ou omissões eventualmente por eles incorridas (Acórdão 3241/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

Ao administrador público é imposto o poder-dever de fiscalizar e de revisar os atos de seus subordinados, sob pena de responder por culpa in vigilando e culpa in elegendo perante o TCU (Acórdão 7694/2010-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer Costa).

96. Dada a suposta importância da contratação, que, dentre outras coisas, visava estruturar as soluções de tecnologia da informação da entidade, e também a materialidade da avença, depreende-se que o poder-dever de fiscalizar e supervisionar a execução do contrato decorria das atribuições funcionais de ambos os responsáveis, de acordo com as disposições do regimento interno, mormente seus arts. 63 e 64, transcritos no item 79 acima. De fato, dentre outras atribuições, ao diretor de operações logísticas cabe '*gerir a implementação e a operação das soluções de tecnologia da informação*', ao passo que, ao superintendente de tecnologia da informação, compete '*Prover e manter as soluções tecnológicas que apoiam o desenvolvimento das atividades da CODESP*' e '*apoiar o planejamento, comunicação e a gestão*' das soluções de TI.

97. Já o Diretor-Presidente deve ser responsabilizado, além da *culpa in vigilando*, em razão da *culpa in elegendo*. Ao indicar subordinados que realizaram atos irregulares, o diretor-presidente deu causa às irregularidades. Além do mais, tratava-se de um contrato vultuoso que deveria ser acompanhado de perto. Nesse aspecto, insta salientar que o Estatuto da Codesp, no art. 70, inciso I, afirma ser responsabilidade do dirigente máximo da entidade '*Dirigir, supervisionar, coordenar e controlar as atividades e a política administrativa da Companhia*'.

98. Agrava a situação do Diretor-Presidente o fato de diversas nomeações terem caráter duvidoso, tais como: a substituição de um fiscal supostamente porque ele apontou irregularidades no contrato e a nomeação para Superintendente de TI da Codesp de um funcionário da N2O e que, portanto, participou das irregularidades encontradas no processo. Ressalta-se que o art. 70, inciso IV, do Estatuto da Codesp, afirma ser responsabilidade do Diretor-Presidente '*Praticar atos relativos à administração de pessoal, expedir atos de admissão, designação, promoção, transferência e dispensa de empregados e ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, facultada a delegação dessas atribuições a diretores e titulares de órgãos da CODESP*'.

99. No Acórdão 1715/2008-TCU-Plenário e no seu voto condutor é demonstrado o posicionamento do TCU quanto imputação de débito ao gestor máximo do órgão em razão de sua *culpa in eligendo*:

Voto

39. Em sua defesa, o Sr. Wigberto Tartuce procurou imputar a seus subordinados parcela significativa da responsabilidade pelas irregularidades ora sob comento. Entretanto, observo que os pagamentos indevidamente efetuados, ainda que não tenham sido diretamente autorizados por ele, deveriam ser de seu conhecimento. A uma, porque a relevância do PEQ/DF induzia a um acompanhamento especial. A duas, porque, na condição de dirigente máximo do órgão, o citado tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. Finalmente, ressalto que o titular de um órgão deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa *in eligendo*, consoante dispunha o art. 1.521, inciso III, do Código Civil então vigente.

(...)

41. Aduzo que o responsável não adotou as providências cabíveis no sentido de sanar as inúmeras e graves irregularidades ora examinadas, o que demonstrou a ausência de controle no órgão. Sobreleva notar que ao gestor público não é dado o direito de se omitir, pois ele detém o poder-dever de agir.

Acórdão 1715/2008-TCU-Plenário

(...)

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce (CPF nº 033.296.071-49) e Marise Ferreira Tartuce (CPF nº 225.619.351-91);

9.2. com espeque nos artigos 1º; 16, III, 'c', e § 2º; 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce (CPF nº 033.296.071-49), Marise Ferreira Tartuce (CPF nº 225.619.351-91), Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes (CPF nº 279.494.351-00), Charles Christian Alves de Deus (Executor Técnico do Contrato CFP nº 61/1999 - CPF nº 585.387.551-53) e Ação Social do Planalto (CNPJ nº 00.085.092/0001-50), condenando-os ao pagamento dos débitos a seguir discriminados.

100. No caso em questão existem agravantes que aumentam a responsabilidade do Superintendente de Tecnologia da Informação, do Diretor de Operações Logísticas e do Diretor-Presidente pelas irregularidades encontradas.

101. Inicialmente, cumpre informar que o contrato com a empresa N2O era o maior contrato da área de T.I. da Codesp, o que exigiria um acompanhamento rigoroso do superintendente da área. Isso claramente não ocorreu conforme será demonstrado no decorrer do processo, onde '*erros*' primários ocorreram durante sua execução, os quais o superintendente de TI teria que ter agido para saná-los.

102. Outro fator agravante foi o fato de que após o fiscal do contrato apontar diversas irregularidades, ele foi substituído por um novo fiscal que não elaborou mais nenhum relatório de fiscalização.

103. O item 11.2 do contrato é muito claro sobre a necessidade de elaboração destes relatórios:

11 . CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA- DO MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO

11 .1. O CONTRATANTE, por meio de representantes nomeados por ato específico, fiscalizará a execução do contrato, não importando essa fiscalização em redução ou supressão da responsabilidade da CONTRATADA por eventual erro, falha ou omissão, exceto se decorrentes de determinações emanadas do SEP/PR (sic), das quais a CONTRATADA tenha discordado por escrito.

11.2. Para isso, **o CONTRATANTE registrará em relatório as deficiências verificadas na execução dos serviços**, encaminhando notificações à CONTRATADA, para a imediata correção das irregularidades apontadas, sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas no Termo de Referência, anexo do Edital.

104. Cabe, portanto, além da responsabilização dos fiscais que não elaboraram relatórios, a responsabilização do Superintendente de T.I. e do Diretor de Operações Logísticas por não observarem as exigências do contrato.

105. Apesar de ter sido o Diretor-Presidente que efetivou a troca dos fiscais do contrato conforme Resoluções DIPRE 219/2016 e 229/2016 (evidências 96 e 97), o superintendente de TI possivelmente participou desta decisão conforme sugere o documento F.I. SUTIC 086.2016, de 13/09/2016 (evidência 185, p. 92).

106. Também como fator agravante tem-se o fato de a CGU ter encaminhado no início de outubro o Relatório Anual de Contas da Codesp de 2016 aos gestores da companhia no qual evidenciou diversas irregularidades ocorridas no planejamento e na execução contratual (evidência 186). No relatório em questão, a CGU recomendou à Codesp que suspendesse os pagamentos a título de serviços de manutenção e suporte e cancelasse os pagamentos a título de serviços de apoio estratégico (evidência 66, p. 36-40).

107. Essa informação, com as diversas irregularidades que embasaram as recomendações da CGU, chegou ao conhecimento dos gestores da Codesp no início de outubro de 2017. Contudo, os pagamentos continuaram a ser realizados normalmente conforme apurado na auditoria.

108. Os pagamentos a título de suporte e manutenção atingiram R$ 935.078,78 após a comunicação da CGU enquanto os pagamentos a título de serviços de apoio estratégico atingiram R$ 3.202.075,00 após a comunicação da CGU. Desta forma, a responsabilização do Diretor-Presidente e do Diretor de Operações Logísticas pelas irregularidades extrapola a *culpa in elegendo* e a *culpa in vigilando*.

109. Cumpre observar ainda que o Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço ocupou a função de

Superintendente de Tecnologia da Informação de 16/8/2016 a 3/5/2017, tendo entrado no cargo quatro meses após o início da vigência do contrato. Em 3/5/2017, ele deixou a função para assumir o cargo de Diretor de Operações Logísticas, cargo que ocupa até hoje. Dessa forma, não há como falar que ele, na condição de diretor, não tinha amplo conhecimento do contrato firmado entre a Codesp e a N2O.

110. Outra informação relevante sobre os cargos ocupados na área de TI, refere-se à indicação do Sr. Sérgio Pedro Gammaro Junior para substituir o Sr. Caros Henrique de Oliveira Poço na função de Superintendente de Tecnologia da Informação. O Sr. Sérgio Gammaro assumiu a função em 15/5/2017 e ficou no cargo até 7/5/2018.

111. Conforme pode ser observado na página eletrônica *linkedin* contendo suas informações, antes de assumir o cargo de Superintendente de Tecnologia da Informação da Codesp, o Sr. Sérgio Gammaro era funcionário da N2O Tecnologia de Informação, cargo que exerceu de outubro de 2016 a abril de 2017 (evidência 187). Alguns relatórios de atividades mensais da N2O para a Codesp foram inclusive preparados por ele (evidência 131). Assim, ele tinha conhecimento detalhado sobre a execução do contrato.

112. Ante o exposto, pelo dano ao erário encontrado na execução do contrato serão responsabilizados o gestor e o fiscal do contrato, o Superintendente de Tecnologia da informação, o Diretor de Operações Logísticas e o Diretor-Presidente da Codesp, de acordo com as datas em que foram realizados os pagamentos. As evidências acima indicam que as irregularidades que ensejaram o débito não decorreram de questões pontuais e puramente técnicas, mas sim de inconformidades praticadas na gestão do contrato e da própria entidade, o que justifica o chamamento aos autos do alto corpo diretivo da entidade. De fato, por relatos da CGU e da própria Audit é possível afirmar que os gestores tinham conhecimento das ilicitudes cometidas e, no mínimo, foram omissos ao não adotarem qualquer medida para evitar a perpetuação das inconformidades.

113. Ainda no que cabe à responsabilização dos gestores da Codesp, entende-se que deva ser afastada a responsabilidade pelo dano ao erário do primeiro fiscal do contrato, Luiz Carlos Vendrame Júnior, que foi fiscal no início do contrato.

114. Conforme será demonstrado no item III.1.2.5, quando era fiscal o Sr. Luiz Carlos Vendrame adotou providências que estavam sob sua alçada para que os pagamentos irregulares não fossem efetivados.

115. Inicialmente, por meio do Relatório de fiscalização de contrato – IN_01/2016 (evidência 81), ele aconselhou que os pagamentos referentes ao licenciamento da solução fossem realizados após a homologação da ferramenta por completo. Se os gestores da Codesp tivessem seguido a orientação, os pagamentos das licenças não teriam sido realizados no início do contrato. Além disso, a N2O e a Codesp buscariam colocar as soluções de softwares em funcionamento para que pudesse ser executado normalmente o contrato.

116. No mencionado relatório, o fiscal também recomendou que outras irregularidades fossem sanadas, tais como: ausências de planilhas de medição, ausência de plano de instalação, alterações no contrato, etc. Conforme e-mail juntado aos autos (evidência 185, p. 65), o relatório foi encaminhado ao gestor do contrato que, segundo os documentos constantes no processo, não adotou nenhuma providência.

117. Em outro relatório produzido por este fiscal, Relatório de fiscalização de contrato – IN_04/2016 (evidência 95), ele recomendou que fossem glosados os pagamentos referentes à três notas fiscais. Segundo ele, os documentos comprobatórios já haviam sido utilizados como prova de outros serviços, o que caracterizaria pagamentos em duplicidade.

118. Tal relatório foi encaminhado ao gestor do contrato (evidência 185, p. 82). Contudo, além de não adotar providências para regularizar a situação, a Codesp substituiu o fiscal por um novo, que aprovou os citados pagamentos. Reforça-se aqui a responsabilização do Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço, Superintendente de TI na época, que também foi copiado no e-mail.

119. Os gestores da Codesp responsáveis pelo dano ao erário serão os seguintes (evidência 150, p. 6-7):

a) Diretor-Presidente
José Alex Botêlho de Oliva 15/4/2016 até a presente data.
b) Diretor de Operações Logísticas
Cleveland Sampaio Lofrano – 21/9/15 a 13/7/2016;
Celino Ferreira da Fonseca – 14/7/2016 a 2/5/2017;
Carlos Henrique de Oliveira Poço – 3/5/2017 até a presente data.
c) Superintendente de Tecnologia da Informação
Marcelo de Souza Ribeiro Alberto – 11/4/2016 a 15/8/2016;
Carlos Henrique de Oliveira Poço – 16/8/2016 a 3/5/2017;
Sergio Pedro Gammaro Júnior – 15/5/2017 a 7/5/2018;
Fábio Bonini Simões de Lima – 8/5/2018 até a presente data.
d) Gestor do Contrato DIPRE/39.2016
Claudinei Pires – 11/4/2016 a 15/8/2016;
Marcos Barreto Fernandes – 16/8/2016 a 15/5/2017;
Cristiano Antonio Chehin – 12/5/2017 até a presente data.
e) Fiscal do Contrato DIPRE/39.2016
Luiz Carlos Vendrame Júnior – 11/4/2016 a 2/9/2016 (ausência de responsabilidade em razão de sua atuação como fiscal);
Flávio César Romano de Assis – 5/9/2016 a 12/5/2017;
Marina Vivi Romero – 12/5/2017 até a presente data.

120. Além dos gestores da Codesp, deve ser responsabilizada pelo débito a empresa N2O Tecnologia da Informação, por força do art. 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd' e § 2º, da Lei 8.443/1992.

121. Na análise das irregularidades cometidas que culminaram com o débito apurado pela equipe de auditoria, ficou evidenciada a participação ativa da empresa para a realização das contratações de produtos e serviços irregulares.

122. A empresa não comprovou diversos serviços, utilizou documentos entregues a outros órgãos como se fossem da Codesp, alterou dados no sistema para simular sua utilização para a equipe de auditoria, prestou informação falsa de que todos os usuários eram treinados nas soluções de softwares, utilizou a mesma documentação como comprobatória de diversas ordens de serviços, entre outras irregularidades, como será evidenciado nos autos.

123. Assim, entende-se que a empresa deve responder, de forma solidária, em virtude da comprovação de sua má-fé no processo de execução contratual.

III.1.2.1. ***Dano ao erário decorrente da contratação da Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos – Gescon e da Solução de Indicadores de desempenho (B.I.)***

Descrição do achado

124. Ao analisar o Contrato DIPRE/39.2016, a CGU apontou em seu Relatório de Auditoria que o módulo Gescon, um dos objetos do contrato, poderia estar se sobrepondo ao objeto do Contrato DP/49.2012, contrato de desenvolvimento do sistema ERP/SAP firmado pela Codesp (evidência 66, p. 26).

125. A CGU questionou a Codesp sobre a análise do SAP para saber se as funcionalidades contratadas já não estariam abrangidas por aquele sistema. A Codesp apresentou a seguinte resposta ao questionamento (evidência 66, p. 28):

> Sobre a documentação de entregas do prestador, é de conhecimento do grande volume de artefatos organizados em pequeno espaço de tempo e disponibilizados (em formatos físico e digital), visto inclusive terem artefatos oriundos de períodos de outros gestores responsáveis aos quais os gestores atuais não tiveram a possiblidade de avaliar até o momento em sua totalidade, porém já foram também entregues em formato físico para a análise da auditoria interna, será avaliado por nossa equipe técnica interna se todos os documentos estão em formato eletrônico, onde apenas posteriormente será possível realizar tal análise minuciosa e requerida de cada entrega para reporte oficial.

126. Percebe-se que a Codesp não avaliou a sobreposição do Gescon ao ERP/SAP. A

companhia informou que isto seria avaliado pela Auditoria Interna. Ademais, evidencia que a Codesp sequer tinha claro o que havia contratado. Afinal, se tivesse planejado e delineado o objeto da contratação, com todas as características objetivamente definidas, poderia afastar de pronto qualquer possível sobreposição de objeto.

127. A questão foi analisada, então, pela Auditoria Interna – Audit no Relatório CM-07.2017, de 21/12/2017 (evidência 67). A Audit observou que não havia no processo de contratação qualquer levantamento dos aspectos que certificam a existência da necessidade do negócio. Ela analisou a sobreposição do contrato firmado com a N2O com outros contratos da companhia, tendo ratificado o apontamento da CGU de que existiria sobreposição entre o contrato firmado com a empresa N2O e o sistema ERP/SAP, em uso há muito tempo na Codesp (Contrato DP/49.2012).

128. A conclusão da análise da Audit foi de que o Termo de Referência do Contrato DP/49.2012 (Contrato do ERP/SAP) já previa as funcionalidades que teriam sido alegadas como funcionalidades extras constantes no Gescon, quais sejam (evidência 67, p. 12):

a) Envio de alertas, por e-mail, ao gestor do contrato e outros interessados quando o contrato vai vencer. Além disso, o sistema parametrizar em dias de antecedência do vencimento;

b) Possibilidade de controle de todas as alterações efetuadas nos contratos e manter históricos;

c) Visualização dos valores contratados, valores realizados e saldos dos contratos;

d) Controle de qualquer tipo de contrato. Controlar movimentações/tramitações dos contratos; e

e) Consulta de contratos por meio de buscas.

129. Assim, segundo a Audit, a Solução de Gerenciamentos de Contratos, constante no Contrato DIPRE/39.2016 seria desnecessária, e teria gerado um eventual prejuízo de R$ 5.066.000,00 (evidência 67, p. 13).

130. Ressalta-se que esse valor de R$ 5.066.000,00 apontado pela Audit se refere apenas às vendas das licenças para a utilização do Gescon.

131. Outros pagamentos a título de desenvolvimento de módulos que integrariam o Gescon, adquiridos posteriormente por meio de UST [(Unidade de Serviço Técnico)], não estão incorporados neste valor. Os gastos acessórios por esses módulos serão detalhados posteriormente em item específico.

132. Para averiguar a real utilização do sistema pela Codesp, a equipe de auditoria solicitou que fosse demonstrada a funcionalidade dos sistemas contratados por meio do Contrato DIPRE/39.2016.

133. Em entrevistas e inspeção visual, nenhum funcionário da Codesp foi capaz de explicar o funcionamento dos sistemas BI e Gescon. Apenas os funcionários da N2O sabiam operar o sistema, apesar de ele já estar teoricamente em funcionamento há dois anos.

134. Durante a apresentação à equipe de fiscalização, realizada no dia 19/6/2018, observou-se uma tela na qual constavam apenas 10 licenças do Gescon vinculadas a usuários da Codesp.

135. Conforme se pode perceber das ordens de serviço e fornecimento de bens emitidas pela Codesp, em 15/4/2016, por meio da OFB 01/2016, a Codesp contratou 21 licenças nominadas do Gescon por um valor total de R$ 579.600,00. Foram contratadas também 10 licenças concorrentes, que poderiam ser utilizadas por 5 usuários cada uma, por um valor total de R$ 580.000,00 (evidência 73).

136. Em 31/5/2016, por meio da OFB 03/2016, a Codesp contratou mais 20 licenças nominadas do Gescon por um valor total de R$ 552.000,00 e mais 10 licenças concorrentes, que poderiam ser utilizadas por 5 usuários cada uma, por um valor total de R$ 580.000,00 (evidência 75).

137. Em 13/2/2017, por meio da OS 05/2017, a Codesp contratou mais 69 licenças nominadas do Gescon por um valor total de R$ 1.904.400,00 e mais 15 licenças concorrentes por um valor total de R$ 870.000,00 (evidência 76).

138. Assim, a Codesp contratou 110 licenças nominadas e 35 licenças concorrentes do Gescon.

139. Ao constatar que apenas 10 servidores da Codesp possuíam licença para utilizar o sistema, a equipe questionou ao gestor do contrato a necessidade de a companhia ter pago um montante de quase R$ 4 milhões para adquirir o segundo e o terceiro lote de licenças, dado que o número inicial de licenças não estaria sendo utilizado. Tanto o gestor do contrato como os funcionários da N2O não

apresentaram nenhuma justificativa. A equipe de auditoria solicitou, então, senha para que pudesse registrar todas as telas do sistema.

140. No dia seguinte, dia 20/6/2018, às 9:49 horas da manhã, ao consultar a tela que demonstrava o número de servidores da Codesp registrados como possuindo licenças nominadas, a equipe de auditoria deparou-se com a informação de que 61 servidores estariam cadastrados e que 62 licenças haviam sido disponibilizadas pela N2O. Quando ao software B.I., havia apenas uma licença ativa (evidência 77).

141. Diante da alteração em relação ao dia anterior, a equipe questionou o gestor do contrato o motivo de o número de servidores que possuíam licença nominal ter saltado de dez para 61 (evidência 78).

142. Em resposta, o gestor do Contrato encaminhou a seguinte resposta do funcionário da N2O (evidência 79):

A diferença no volume de usuários deve-se a um erro no sistema.

O cálculo que estava sendo feito para contabilizar as licenças está avaliando um atributo errado e por isso o número apresentando tanto de licenças contratadas quanto a divisão de usuários estava incorreta.

Após a correção os valores passaram a refletir o contrato/disponibilizado.

NOTAS:

[1] **Os usuários cadastrados possuem treinamento na ferramenta.**

[2] Segundo já informado pela CODESP será feita uma redistribuição dos níveis de acesso.

143. Esse e-mail foi encaminhado para a equipe de auditoria na quarta-feira, dia 20/6/2018, às 11:25 horas.

144. No período da tarde, às 13:17 horas, nova consulta foi feita ao sistema. Desta vez, os dados indicavam que a empresa já teria concedido as 110 licenças, porém a Codesp só teria nomeado 61 usuários (evidência 80).

145. Segundo a reposta encaminhada acima pela N2O, o problema seria que o sistema estaria '*avaliando um atributo errado e por isso o número apresentando tanto de licenças contratadas quanto a divisão de usuários estava incorreta*'.

146. A reposta encaminhada não parece refletir a realidade. Se realmente fosse um erro de atributo, ao fazer a correção, o novo valor correto apareceria automaticamente. Conforme observado pela equipe, isso não ocorreu. Às 9:49 horas, o número de licenças disponibilizadas era 62 e às 13:17 horas esse número subiu para 110, o que sugere que esses usuários estariam sendo acrescidos continuamente.

147. Importante notar também que no e-mail encaminhado pelo funcionário da N2O foi informado que '*os usuários cadastrados possuem treinamento na ferramenta*'.

148. Ante os indícios de manipulação do sistema, a equipe de auditoria escolheu quatro servidores da Codesp, que apareciam como servidores nominados com licença perpétua para saber se realmente eles possuíam treinamento na ferramenta. Os escolhidos foram:

a) Luiz Orlando Fernandes, CPF 884.245.708-63, GECOL;
b) José Augusto Gomes, CPF 801.014.618-87 - GEMAP;
c) Daniel Beda, CPF 368.729.138-35; GESSI;
d) Pedro Luiz Neves Scucuglia – GERAR.

149. O Sr. Luiz Orlando Fernandes informou que nunca havia utilizado o sistema. Ele teria realizado um curso sobre o sistema no ano de 2016, porém, somente há poucos meses vieram apresentar o sistema a ele. O usuário teria informado à N2O que várias alterações do sistema seriam necessárias para que tivesse utilidade para a GECOL e, desde então, as alterações estariam sendo realizadas pela N2O.

150. Nas consultas realizadas quanto ao número de licenças concedidas do software B.I., conforme já informado, identificou-se que existia somente uma licença concedida (evidência 80).

151. O Sr. Daniel Beda foi escolhido para ser entrevistado porque era o único servidor que constava como sendo usuário do sistema B. I. Segundo o servidor, ele teria utilizado o sistema em 2016, quando foi solicitado a ele que verificasse se o sistema estaria funcionando. Ele testou as

funcionalidades básicas do sistema e atestou seu funcionamento. Desde então não teria utilizado mais o sistema.

152. Após questionamentos ao gestor do contrato e aos funcionários da N2O, constatou-se que os relatórios apresentados para a equipe decorrentes do software B.I. eram realizados todos pelos funcionários da N2O. Segundo esses funcionários, os gestores da Codesp faziam a demanda e eles geravam os relatórios. Mais uma vez, restou claro que ninguém da Codesp sabia operar o software.

153. O outro entrevistado, Pedro Luiz Neves Scucuglia, foi escolhido por ser gestor da área que cuida dos contratos de arrendamento. Entendeu-se que seria importante ouvir sua informação sobre um software de gestão de contratos da companhia.

154. Segundo informado pelo Sr. Pedro, em 2016 o software Gescon teria sido apresentado a ele para saber sua intenção de utilizá-lo. Ao ver a apresentação sobre as funcionalidades do software, ele constatou que não seria possível utilizar o Gescon para gerir os contratos de arrendamento. O software seria simples e não se adequaria às peculiaridades de um contrato da área fim.

155. Duas questões se mostram relevantes aqui. Primeiro, a necessidade de a Codesp investir mais de R$ 5 milhões em um software de gestão de contratos que não serve para gerir os contratos de arrendamento da Companhia. Segundo, a inclusão de um gestor como portador de uma licença nominada que já teria informado, no momento em que conheceu o software, que não teria nenhum interesse em utilizá-lo.

156. Por fim, a equipe foi entrevistar o Sr. José Augusto Gomes por ser da área de engenharia e querer informações sobre a utilização do software por servidores daquela área. Porém, paradoxalmente, o funcionário havia se aposentado no início do ano de 2018.

157. Após as entrevistas realizadas, a equipe de auditoria constatou que realmente os softwares Gescon e B.I. não eram utilizados pela Codesp. Na área finalística da empresa, na Gerência de Arrendamentos (GERAR), assim como, na Gerência de Licitações e Contratos (GECOL), os funcionários desconheciam como utilizar o sistema.

158. Foi ratificada a percepção inicial de que a Codesp realizou pagamentos para a empresa N2O para aquisição licenças que provavelmente nem estavam sendo disponibilizadas aos funcionários da Codesp até o início desta fiscalização.

159. O próprio fiscal do contrato à época do início dos pagamentos das licenças para N2O questionou tal fato, por meio do Relatório de Fiscalização de contrato IN_1/2016, quando recomendou que a aprovação deste tipo de despesa só deveria ocorrer após a homologação do sistema como um todo (evidência 81, p. 5-7).

160. Diante das evidências de que ninguém utiliza os softwares e de que os nomes inseridos como detentores de licenças teriam sido realizados exclusivamente em razão da auditoria do TCU, a equipe fez um levantamento sobre todos os acessos realizados no sistema para saber quem o estava utilizando.

161. Conforme fotos das telas dos acessos ao sistema Gescon (evidência 82), o sistema teria sido acessado 467 vezes. O primeiro acesso ao sistema data de 18/5/2018. Os acessos encontrados que não foram realizados pelo suporte e por esta equipe de auditoria foram os seguintes:

a) dia 25/5/2018 tem um acesso da servidora Marina Vivi Romero;
b) dia 26/5/2018 tem um acesso do presidente;
c) dia 29/5/2018 tem 4 acessos da servidora Marina Vivi Romero;
d) dia 29/5/2018 tem 1 acesso da servidora Débora de Oliveira de Abreu Teleginski;
e) dia 4/6/2018 tem 6 acessos da servidora Marina Vivi Romero;
f) dia 5/6/2018 tem 3 acessos da servidora Marina Vivi Romero;
g) dia 6/6/2018 tem 6 acessos da servidora Marina Vivi Romero;
h) dia 13/6/2018 tem um acesso de Teste Central (Ligia Martins da N2O);
i) dia 13/6/2018 tem 2 acessos do servidor Fernando José Paulo;
j) dia 19/6/2018 tem 4 acesso do servidor Daniel dos Santos Silva Costa;
k) dia 19/6/2018 tem 3 acesso da servidora Maria Eduarda;

l) dia 19/6/2018 tem 3 acesso da servidora Priscila Nogueira dos Anjos Domingues Vasques;
m) dia 19/6/2018 tem 3 acessos da servidora Marina Vivi Romero;
n) dia 19/6/2018 tem 2 acessos do servidor Ricardo Fernando de Andrade;
o) dia 19/6/2018 tem 1 acesso da servidora Débora de Oliveira de Abreu Teleginski;
p) dia 19/6/2018 tem 1 acesso do servidor roberto Liyudi Watanabe;
q) dia 19/6/2018 tem 6 acessos da servidora Mércia dos Santos; e
r) dia 20/6/2018 tem 3 acessos do servidor Luis Carlos Fonseca Junior.

162. Incialmente, é interessante notar que o primeiro acesso de servidor da Codesp que consta no sistema é datado de 25/5/2018. O primeiro ofício, referente à presente auditoria, foi encaminhado à Codesp no dia 24/5/2018, no qual foi solicitado cópia do Contrato DIPRE/39.2016 (evidência 83).

163. Exatamente após o e-mail deste TCU iniciam-se os acessos ao sistema Gescon. Até o dia 19/6/2018, data em que a equipe de auditoria começou a analisar o sistema *in loco*, apenas a servidora Marina Vivi Romero, fiscal do contrato, acessou o sistema mais de uma vez.

164. Em conversa com a servidora para saber qual a utilização que ela fazia do sistema, constatou-se que sua função era alimentar o '*Módulo Reunião*' que, conforme será demonstrado a seguir, acrescenta pouca coisa à gestão da Codesp.

165. Concluindo, ficou claro que a Codesp não utiliza os Sistemas Gescon e B.I. e que os dados foram inseridos apenas para simular sua utilização para a equipe de auditoria.

OS/ OFB	Serviço	Valor (R$)	F	Data de Pagamento
OF B 1/2016	Licenças de Usuário do Software de contratos	1.159. 600,00	41	30/4/2016
OF B 2/2016	Licenças de Usuário do Software de B.I.	121.00 0,00	41	30/4/2016
OF B 3/2016	Licenças de Usuário do Software de contratos	1.132. 000,00	43	10/6/2016
OS 1/2017	Licenças de Usuário do Software de B.I.	242.00 0,00	24	15/3/2017
OS 5/2017	Licenças de Usuário do Software de contratos	2.774. 400,00	23	15/3/2017

166. Além de não serem utilizados, não há qualquer justificativa a respeito da quantidade adquirida de licenças destes softwares, o que contraria o art.12, inciso I, da Instrução Normativa SLTI MP 4/2014.

167. Ante o exposto, em face da não utilização dos sistemas Gescon e Business Inteligente (B.I.) propõe-se citar os gestores da Codesp e a empresa N2O pelo débito integral das concessões das licenças destes softwares. O débito também é decorrente da contratação, em grande medida, de módulos de TI com forte sobreposição com outros sistemas já existentes na Codesp.

168. A tabela abaixo demonstra todos os gastos com os referidos softwares:

TOTAL		**5.429.000,00**		

Responsabilização

169. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

III.1.2.2. *Dano ao erário decorrente da contratação de módulos adicionais da Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos – Gescon e da Solução de Indicadores de desempenho (B.I.) por meio de UST*

Descrição do achado

170. Além dos gastos realizados com as licenças dos softwares Gescon e B.I., a Codesp contratou, por meio de UST [(Unidade de Serviço Técnico)], novos módulos que comporiam esses softwares. Esses módulos extras consistiam em serviços extras pagos mediante emissão de novas ordens de serviço a título de serviços de sustentação operacional. Como exemplo citamos alguns desses módulos adquiridos no decorrer do contrato:

a) Módulo RDC - OS 017/2016 – 4.430 UST gastas. Total gasto: R$ 996.750,00 (evidência 68);

b) Módulo Licitação - OS 019/2016 – 920 UST gastas. Total gasto: R$ 207.000,00 (evidência 69);

c) Módulo Credenciamento de Prestação de Serviços – OS 021/2016 – 1.788 UST gastas. Total gasto: R$ 402.300,00 (evidência 70);

d) Módulo Ata de Registro de Preços – OS 04/2017 – 680 UST gastas. Total gasto: R$ 153.000,00 (evidência 71); e

e) Módulo de Reuniões – OS 09/2017 – 1.430 UST gastas. Total gasto: R$ 321.750,00 (evidência 72).

171. Somente na aquisição destes módulos '*extras*' aqui citados, a Codesp gastou mais de R$ 2 milhões. Conforme será demonstrado adiante, constatou-se durante a auditoria que esses módulos além de não estarem sendo utilizados, seriam desnecessários para a Codesp.

172. O '*Modulo Reunião*' é um modulo do Gescon que mostra o calendário de reuniões (evidência 84). Na página dos dias, são mostradas as atas das reuniões e as decisões proferidas nas reuniões (evidência 85).

173. Além de não ficar claro qual a razão da contratação de uma ferramenta desta, dado que existem inúmeras soluções gratuitas capazes de fazer isto, a análise das informações contidas no sistema sugere que os dados foram inseridos apressadamente apenas para serem apresentados à equipe de auditoria.

174. Em tela impressa pela equipe é possível observar, por exemplo, dados como: Número da decisão – '*ee*', Decisão '*eee*' (evidência 86).

175. Esse fato foi observado também em outros módulos contratados pela Codesp junto à N2O para comporem o Gescon.

176. O '*Modulo Licitações*' não possui nada registrado desde 2016. Na consulta realizada foram encontrados dois pregões encerrados: 012/2016 e 013/2016 (evidência 87). No que se refere aos pregões em andamento, não foi encontrado nenhum pregão em andamento (evidência 88). Em consulta ao site da Codesp é possível constatar que muitos outros pregões foram realizados desde então que não constam no sistema (http://intranet.portodesantos.com.br/lei_acesso/contratos.asp). Resta claro que este sistema também não é utilizado pela Companhia.

177. Outro módulo contratado pela Codesp refere-se ao cadastramento de fornecedores. Foram realizadas consultas aos fornecedores cadastrados para verificar a veracidade dos dados do sistema.

178. As empresas realmente existem. Contudo, pode ser notado que no sistema Gescon constam apenas dados referentes ao nome e ao CNPJ das empresas. Todos os demais dados estão em branco (evidências 89, 90 e 91). Nem o nome dos responsáveis pelas empresas aparece no cadastro. Assim, o sistema não é funcional para que seja realizada uma consulta mais detalhada sobre as empresas.

179. No que se refere ao '*Módulo Ata de Registro de Preços*', da análise dos documentos comprobatórios foi possível constatar que na verdade tratam-se de documentos referentes ao

Ministério dos Esportes, conforme pode ser observado no documento 'ME_Visao_ModuloGestaoAtas' (evidência 189).

180. Na página 4 do referido documento é descrito o resumo do negócio:

2.1. Resumo do Negócio **O ME – Ministério dos Esportes** necessita de uma solução automatizada para apoiar a gestão de atas de registro de preço sob seu gerenciamento. Identificando de forma rápida e simplificada, itens, fornecedores, valores, consumo e saldo destas atas.

181. Os demais documentos apresentados também não fazem qualquer referência à Codesp, o que demonstra que não houve criação de módulo algum e sim a replicação dos documentos apresentados no Ministério dos Esportes. Esses documentos também sugerem que não foi a Codesp que definiu os requisitos do módulo e, possivelmente, houve pagamento duplo pela administração pública para desenvolver o mesmo módulo na Codesp e no Ministério dos Esportes.

182. Além disso, as principais informações que constam nos módulos RDC, Pregão e Ata de Registro de Preços estão disponíveis gratuitamente no Comprasnet, de modo que não existe justificativa para contratá-los pelos valores exorbitantes que foram pagos.

183. Ainda no intuito de buscar encontrar alguma utilidade no Gescon, consultou-se um contrato para saber se os sistemas de alertas, que avisariam aos gestores sobre impropriedades no contrato, estavam funcionando a contento. Foi escolhido para o teste o contrato da própria N2O para analisar.

184. Na página eletrônica do sistema referente ao contrato várias impropriedades foram encontradas (evidências 92 e 93).

185. A primeira impropriedade encontrada diz respeito ao número da licitação. O número da licitação consta como sendo 00010/. Não há referência ao ano da licitação. Em que pese tratar-se de impropriedade de menor relevância, tal erro sugere que os dados não são buscados automaticamente.

186. As impropriedades mais relevantes referem-se ao campo de empenhos, pagamentos e aditivos. O total empenhado segundo a página é zero. Já o total pago é R$ 15.035.901.89. Em relação ao valor do contrato consta como sendo R$ 12.393.656,00.

187. Existe ainda informações que o contrato não possui aditivos e que o pagamento realizado foi de 121% do valor do contrato. Por fim, consta como se o contrato estivesse finalizado.

188. As informações citadas demonstram que o sistema não cumpre sua função de auxiliar a Codesp a gerir seus contratos. Pelo sistema não foi possível saber qual o total empenhado, se o contrato possuía aditivos, etc.

189. Após as análises empreendidas constatou-se que os módulos adquiridos, além de agregarem pouca coisa ou nada ao sistema e estarem disponíveis em soluções gratuitas, também não estão sendo utilizados, de modo que essas contratações não deveriam ter ocorrido.

190. Desta forma, propõe-se citar, ao converter os autos em TCE, os gestores da Codesp e a empresa N2O pelo débito integral dos módulos adicionais desenvolvidos nos softwares.

191. A tabela abaixo demonstra todos os gastos com os referidos módulos. Foi incluído também o desenvolvimento da Suite Gescon que nada mais é do que a interface do sistema.

OS/ OFB	**Serviço**	**UST**	**Valor (R$)**	**NF**	**Data de Pagamento**
OS 17/2016	Módulo de RDC do Gescon	4.430	996.750,00	192	27/12/2016
OS 19/2016	Módulo de Licitação do Gescon	320	72.000,00	186	26/12/2016
OS 19/2016	Módulo de Licitação do Gescon	600	135.000,00	220	1/3/2017
OS 21/2016	Modulo de Credenciamento Prestador de Serviço para coleta do Gescon	396	89.100,00	211	1/2/2017
OS 21/2016	Modulo de Credenciamento Prestador de Serviço para coleta do Gescon	528	118.800,00	219	1/3/2017

OS 21/2016	Modulo de Credenciamento Prestador de Serviço para coleta do Gescon	624	140.400,00	234	3/4/2017
OS 21/2016	Modulo de Credenciamento Prestador de Serviço para coleta do Gescon	240	54.000,00	256	24/4/2017
OS 4/2017	Módulo de Ata de Registro de Preços do Gescon	680	153.000,00	237	3/4/2017
OS 9/2017	Módulo de Reuniões do Gescon	1.430	321.750,00	286	4/9/2017
OS 15/2017	Módulo de acompanhamento e apoio financeiro do B.I.	821	184.725,00	356	15/1/2018
OS 20/2017	Desenvolvimento suíte Gescon	226	50.850,00	315	27/11/2017
OS 3/2018	Módulo de Reuniões do Gescon	450	101.250,00	391	12/3/2018
OS 7/2018	Módulo – Acompanhamento de Atracação	1.751	393.975,00	446	11/7/2018
TOTAL			**2.811.600,00**		

Responsabilização

192. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

III.1.2.3. *Dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte por dois anos apesar do software nunca ter sido utilizado pela Codesp*

193. O contrato define que a Codesp pagará o equivalente a 20% das licenças adquiridas a título de '*Serviços de Suporte e Manutenção*'. Os Serviços de Suporte e Manutenção são definidos no item 10.5.3 do Contrato:

> 10.5.3. A manutenção corretiva, que será realizada mediante solicitação do CONTRATANTE, contempla correção, ajustes, modificação e reinstalação de quaisquer itens que compõem a Solução de TI, tendo por finalidade corrigir possíveis falhas de funcionamento e restaurar a capacidade produtiva da solução ou sua instalação, quando apresentar funções reduzidas ou cessadas.

194. Conforme já extensamente demonstrado, a Codesp não utiliza o sistema Gescon. Como a solução ainda não está operacional, não há como dizer que houve qualquer manutenção corretiva do sistema com vistas a '*restaurar a capacidade produtiva da solução*'. Essa capacidade produtiva não foi instalada e, portanto, nada deveria ter sido pago para restaurá-la.

195. Outro problema aqui, se refere ao excesso de licenças adquiridas pela Codesp. Além de não as utilizar, a compra dessas licenças inflou o pagamento pelos supostos serviços de suporte e manutenção, por seu valor ter correlação direta com o número de licenças adquiridas.

196. Essa impropriedade já havia sido apontada pela CGU que observou que teriam sido realizados diversos pagamentos a título de '*Serviços de Suporte e Manutenção*', sendo que o software nem estaria sendo utilizado pela empresa. Sobre esse ponto foi feita a seguinte recomendação à Codesp (evidência 66, p. 36):

> Recomendação 1: Elaborar plano de ação e cronograma de execução com pelo menos as seguintes ações: (1) **Suspensão dos Serviços de Suporte e Manutenção**. (2) Reavaliação da necessidade de atualização tecnológica da Solução de TI em base mensal. (3) Renegociar as condições de execução dos serviços de suporte técnico e manutenção corretiva para que os serviços sejam pagos de acordo com a efetiva utilização de recursos humanos e técnicos da contratada.

197. Os desembolsos totais referentes a suporte e manutenção já atingiram o montante de aproximadamente R$ 1.552.693,11 desde o início do contrato de acordo com o documento encaminhado pela Codesp (evidência 150, p. 4-5).

198. Conforme documento encaminhado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – Regional São Paulo, a comunicação do Relatório de Auditoria das Contas de 2016 da Codesp foi encaminhado à companhia em 5/10/2017 (evidência 186).

199. Após esta data, além de não suspender os pagamentos, a Codesp pagou à empresa N2O um total de R$ 935.078,68. Fica patente o completo descaso da Codesp quanto à recomendação da CGU para a suspensão destes pagamentos, dada a notória irregularidade.

200. Ante o exposto, propõe-se a cobrança pelo débito integral gasto em suporte e manutenção em face de os softwares não estarem em funcionamento, o que descaracterizaria qualquer serviço de suporte e manutenção.

Responsabilização

201. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

III.1.2.4. *Dano ao erário decorrente da realização de treinamento dos softwares*

202. A OS 18/2016 refere-se ao pagamento de R$ 14.000,00 pelo treinamento de funcionários para utilização do sistema Gescon.

203. Conforme a lista de presença constante nos documentos entregues pela Codesp, o curso contou com nove participantes: sete funcionários da Codesp e dois da N2O (evidência 190). O termo de referência do contrato define que os cursos deveriam ter no mínimo dez participantes:

> Item 05 – Serviço de Treinamento da Solução
>
> (...)
>
> c) Cada turma deverá ser formada com no mínimo 10 (dez) e, no máximo, 15 (quinze) alunos; [(peça 235, p. 22)]

204. Observa-se que a Codesp não obedeceu a especificação do Termo de Referência. Apenas sete servidores da Codesp participaram do treinamento. Tal fato contraria o item 05 do termo de referência de modo que o curso não pode ser considerado aplicado.

205. Além disso, tem-se a questão de o software não estar em funcionamento até hoje, o que faz com que um curso aplicado em 2016 seja completamente inútil.

206. A OS 02/2017 refere-se ao pagamento de R$ 14.000,00 pelo treinamento de funcionários para utilização do sistema B.I.

207. De maneira semelhante ao curso do Gescon, a lista de presença constante nos documentos entregues pela Codesp, demonstra que apenas sete funcionários da entidade participaram do curso, o que contraria o termo de referência do contrato (evidência 191).

208. No que se refere à OS 07/2017, não há qualquer comprovação de que o curso ocorreu. A Codesp não juntou nenhum documento que demonstrasse a existência do curso.

209. Assim, foi constatado o débito de R$ 42.000,00 referente às OS 18/2016, OS 2/2017 e 7/2017, pois a realização de dois treinamentos não atendeu os requisitos mínimos do Termo de Referência do Contrato DIPRE/39/.2016 e a de outro treinamento não foi comprovada, conforme tabela abaixo:

OS/ OFB	Serviço	Turma	Valor	F	Data de pagamento
OS 18/2016	Serviço de Treinamento de Usuários das Soluções	1	14. 000,00	82	26/12/ 2016
OS 2/2017	Serviço de Treinamento de Usuários das Soluções	1	14. 000,00	14	1/3/20 17
OS 7/2017	Serviço de Treinamento B.I.	1	14. 000,00	36	3/4/20 17

Responsabilização

210. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

III.1.2.5. *Dano ao erário decorrente do pagamento por serviços de sustentação operacional ou apoio estratégico*

211. Em seu Relatório de Auditoria, a CGU criticou o pagamento de diversos serviços a título de Sustentação Operacional, tendo feito a seguinte recomendação à Codesp (evidência 66, p. 36):

> Recomendação 2: Elaborar plano de ação e cronograma de execução com pelo menos as seguintes ações: (1) **Cancelamento dos Serviços de Sustentação Operacional**. (2) Desenvolvimento de metodologia adequada

para quantificação, precificação, mensuração e validação dos serviços. (3) Levantamento e priorização das tarefas necessárias para utilização das soluções de gerenciamento contratadas. (4) Avaliação da conveniência e oportunidade de licitar os serviços definidos no item anterior

212. Ainda no que tange aos Serviços de Sustentação Operacional, a CGU apontou que a Codesp estaria contratando serviços não relacionados ao contrato dentro daquela categoria, o que caracterizaria fuga ao processo licitatório.

213. A CGU listou uma série de pagamentos que teriam sido realizados pela Codesp a título de '*sustentação operacional*' que além de não terem relação com o objeto do contrato, não poderiam ser mensurados e comprovados. Esses serviços atingiram o montante de R$ 2.488.050,00 e a CGU recomendou que a Codesp adotasse providências para recuperar os valores pagos (evidência 66, p. 36-40).

214. Ante a irregularidade, a CGU fez as seguintes recomendações à Codesp:

Recomendação 1: Elaborar plano de ação e cronograma de execução com pelo menos as seguintes ações: (1) Cancelamento de todas as ordens de serviço que não estejam diretamente relacionadas aos sistemas de gerenciamento contratados. (2) **Adotar as providências necessárias para recuperação dos valores pagos por serviços que não possam ser concretamente mensurados e comprovados, representando um prejuízo potencial de R$ 2.488.050,00**. (3) Realizar levantamentos dos serviços pagos no exercício de 2017 e que não estavam diretamente relacionados aos sistemas de gerenciamento contratados e aplicar os itens (1) e (2).

Recomendação 2: Instaurar procedimento administrativo para apuração de responsabilidade para os fatos apontados.

215. A equipe de auditoria deste Tribunal observou que a Codesp não adotou qualquer medida quanto às recomendações da CGU. Contudo, cumpre repisar que o respectivo processo de prestação de contas ainda não foi apreciado pelo Tribunal.

216. Além de não buscar recuperar os valores pagos, a Codesp realizou muitos outros pagamentos semelhantes após a recomendação da CGU. A companhia não cancelou as ordens de serviço apontadas pela CGU como estranhas ao objeto do contrato e continuou realizando contratações que não estariam englobadas no escopo da avença, conforme confirmado pela equipe de fiscalização no decorrer da auditoria.

217. Da análise destes '*serviços de sustentação operacional*', constatou-se que essa parte do contrato nada mais é do que um grande contrato '*guarda-chuva*', sendo utilizado para realizar diversas contratações estranhas ao contrato, que deveriam ser realizadas por meio de novas licitações ou pelos próprios funcionários da Codesp.

218. No contrato original constam que seriam pagos por serviços de sustentação operacional R$ 4.342.500,00 no ano de 2016 e R$ 495.000,00 no ano de 2017 (evidência 63, p. 6 e 7). No primeiro aditivo firmado esse valor foi de R$ 4.837.500,00 (evidência 94, p. 59). Ressalta-se que, nesse primeiro aditivo, a Codesp alterou o nome dos serviços para '*serviço de apoio estratégico*'. Contudo, como nenhum destes serviços referem-se a algo especifico, mas sim a um objeto completamente genérico, infere-se que se tratam da mesma coisa.

219. Somando os pagamentos contemplados no contrato inicial e no primeiro aditivo a título de sustentação operacional, o valor poderia ter atingido o montante de R$ 9.675.000,00. Contudo, da análise de todas as ordens de serviço faturadas, observou-se que esse gasto atingiu o montante de R$ 8.889.775,00.

220. A equipe de auditoria analisou as ordens de serviço pagas pela Codesp a título de sustentação ou apoio operacional para verificar possíveis irregularidades.

221. Em face do limite temporal e da grande quantidade de ordens de serviço emitidas, não foi possível analisar todas as ordens de serviço do contrato. Assim, a equipe escolheu algumas ordens de serviço para tirar do escopo do trabalho.

222. As ordens de serviço relacionadas ao Software de Gerenciamento de portfólio e projetos, incluindo as concessões de licenças e a realização de treinamentos não foram analisadas. Como a equipe observou que existia um servidor da Codesp que sabia operar o sistema e que explicou o seu funcionamento, considerou-se que ao menos este sistema a Codesp estaria utilizando, em que pese ter

iniciado seu uso também somente em 2018. Esses pagamentos não analisados foram realizados por meio das OS 8/2017, OS 18/2017, OS 25/2017, OS 6/2018, OS 8/2018 e OS 9/2018 e atingiram um montante de R$ 943.655,00.

OS	Serviço	ST	Valor (R$)	F	Data de Pagamento
OS 8/2017	Licenças usuários do Software de Gerenciamento de portfólio e projetos		396.130,00	59	15/5/2017
OS 18/2017	Parametrização do módulo de projetos para controle da área jurídica trabalhista	40	54.000,00	12	27/11/2017
OS 25/2017	Turmas de Treinamento - Projetos (CA PPM)		84.000,00	42	2/1/2018
OS 6/2018	Parametrização do módulo de projetos para controle do Plano Estratégico	.204	270.900,00	19	14/5/2018
OS 8/2018	Turmas de Treinamento - Projetos (CA PPM)		70.000,00	33	30/5/2018
OS 9/2018	Acompanhamento do portfólio, programas e projetos – Planejamento Estratégico	05	68.625,00	48	11/7/2018

223. Além das ordens de serviço citadas acima, não foram analisadas as OS 4/2016 e 5/2018.

224. Essas ordens de serviço foram escolhidas por não terem um valor muito alto, representando baixa materialidade, e por terem muitos supostos documentos comprobatórios, o que despenderia muito tempo da equipe em suas análises.

225. Excluindo as ordens de serviço já mencionadas, as ordens de serviço pagas pela Codesp no âmbito do Contrato DIPRE/39.2016 a título de apoio operacional analisadas pela equipe foram as seguintes:

OS	Serviço	ST	Valor (R$)	F	Data de Pagamento
OS 3/2016	Elaboração de Plano de Segurança da Informação	25	73.125,00	46	15/7/2016
		25	73.125,00	49	25/7/2016
		25	73.125,00	54	23/8/2016
		25	73.125,00	59	13/10/2016
		25	73.125,00	71	7/11/2016
		25	73.125,00	87	26/12/2016
OS 7/2016	Módulo estratégico de gestão de continuidade de contratos	.060	1.138.500,00	57	24/4/2017
OS 10/2016	Estudo e proposição de Metodologia de Gestão de Risco	50	191.250,00	62	13/10/2016
OS 12/2016	Diagnóstico de governança do ambiente tecnológico	.750	393.750,00	89	27/12/2016
OS 13/2016	Serviço de Sustentação Operacional para apoio na elaboração de metodologia para gestão de mudanças no TIC	90	87.750,00	61	13/10/2016
OS 14/2016	Serviço de Sustentação Operacional para levantamentos técnicos e apoio administrativo	34	68.650,00	69	25/1/2017
OS 15/2016	Serviço de Sustentação Operacional para levantamentos técnicos e apoio administrativo	38	76.050,00	81	6/12/2016
OS 16/2016	Serviço de Sustentação Operacional para integração do SAP x GESCON	12	92.700,00	85	26/12/2016
			92.700,		27/12

OS	Serviço	ST	Valor (R$)	F	Data de Pagamento
		12	00	91	/2016
OS 20/2016	Serviço de Sustentação Operacional para levantamentos técnicos, apoio administrativo e de apoio à infraestrutura	30	119.250 ,00	90	27/12 /2016
OS 22/2016	Apoio Administrativo dezembro 2016	28	118.800 ,00	12	1/2/2 017
OS 03/2017	Serviço de Sustentação Operacional para levantamentos técnicos, apoio administrativo e de apoio à infraestrutura	52	79.200, 00	17	1/3/2 017
OS 06/2017	Suporte e Manutenção fevereiro 2017	02	67.950, 00	35	3/4/2 017
OS 10/2017	Análise de vulnerabilidade	00	180.000 ,00	85	4/9/2 017
OS 11/2017	Porto Inteligente – Etapa 1	050	461.250 ,00	91	20/9/ 2017
OS 14/2017	Apoio Tecnológico de Governança e Gestão	86	41.850, 00	87	4/9/2 017
OS 17/2017	Apoio Administrativo agosto 2017	.012	227.700 ,00	14	27/11 /2017
OS 19/2017	Apoio Tecnológico de Governança e Gestão	40	54.000, 00	13	27/11 /2017
OS 21/2017	Diagnóstico Situacional de Usabilidade dos Sistemas	90	65.250, 00	16	27/11 /2017
OS 23/2017	Apoio Tecnológico de Governança e Gestão	30	74.250, 00	40	2/1/2 018
OS 24/2017	Desenvolvimento e implantação de indicadores de BI	.900	427.500 ,00	41	2/1/2 018
OS 26/2017	Porto Inteligente – Etapa 2	.530	344.250 ,00	54	15/1/ 2018
OS 1/2018	Apoio Administrativo janeiro 2018	30	74.250, 00	89	12/3/ 2018
OS 2/2018	Criação de indicadores B.I.	.850	416.250 ,00	90	12/3/ 2018
OS 4/2018	Desenvolvimento e implantação de indicadores de BI – Etapa 2	35	142.875 ,00	17	7/5/2 018
OS 10/2018	Desenvolvimento de Indicadores Logísticos – Análise de Produtividade	03	23.175, 00	47	11/7/ 2018

226. Da análise realizada, vários pagamentos foram considerados indevidos, os quais serão analisados abaixo.

227. Antes de adentrar as análises, vale mencionar que as ordens de serviço pagas a título de apoio operacional são pagas por meio de UST. A equipe observou que não há qualquer memória de cálculo das UST que foram pagas por cada um dos serviços supostamente realizados.

228. Os pagamentos feitos em UST sem as suas memórias de cálculo dificultam o controle da execução do contrato.

229. Tal fato já foi abordado pela CGU em seu relatório (evidência 66, p. 32-36):

A análise do processo de contratação da empresa N2O Tecnologia da Informação LtdaME, CNPJ 10.671.554/0001-74, Contrato Dipre nº 39/2016, identificou a ausência de metodologia e parâmetros para cálculo do custo dos serviços contratados.

(...)

b) Ausência de metodologia para estipular o quantitativo de UST (Unidades de Serviço Técnico) na contratação e nas ordens de serviços emitidas: segundo o Termo de Referência, os Serviços de Sustentação

Operacional são mensurados com base em métrica específica que considera o nível e a complexidade de cada um dos serviços.

O cálculo da quantidade de UST é definido pelo produto do 'Esforço'; 'Fator de Ponderação', estipulado em tabela e que pode ser 1, 2 ou 3, dependendo da complexidade da tarefa.

Na contratação, a Codesp estipulou uma previsão de utilização de 21.500 UST (R$ 4.837.500,00, uma UST corresponde a R$ 225,00). Solicitada a apresentar a metodologia e memória de cálculo para o quantitativo, a Superintendência de Tecnologia da Informação, por meio de resposta à Solicitação de Auditoria nº 201701112/16, de 27 de junho de 2017, apresentou resposta evasiva sobre a questão.

(...)

É importante ressaltar, também, que em observância aos modelos até mesmo disponibilizados pelo Ministério do Planejamento, correlatos ao cumprimento da Normativa IN 04, não observamos tais dados de demonstrativo de cálculo apenas dados de quantidade métrica (as quais já utilizávamos nos moldes atuais), porem apenas sem reportar os valores em reais (o que o cálculo é simples para conversão). Porém, após o exposto, entendemos como importante e para dar mais transparência documental requerer tais informações e avaliar novamente suas apurações.

(...)

A manifestação da Codesp aborda apenas a questão dos serviços medidos em Unidades de Serviço Técnico e corrobora o achado de auditoria sobre a ausência de metodologia para estipular o quantitativo de UST (Unidades de Serviço Técnico) na contratação e nas ordens de serviços emitidas.

230. Tal fato confronta o entendimento do TCU, conforme enunciado da Súmula TCU 269:

Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos.

231. Portanto, o TCU já sumulou o entendimento que os pagamentos por serviços de tecnologia da informação devem estar vinculados aos resultados alcançados ou produtos aferíveis. No caso dos serviços de sustentação operacional pagos pela Codesp não há como aferir as UST utilizadas sem as suas memórias de cálculo.

232. Após essa breve introdução, passa-se à análise das ordens de serviço pagas pela Codesp no âmbito do Contrato DIPRE/39.2016.

a) Ordens de serviço pagas sem a comprovação de qualquer serviço/produto entregue.

233. As ordens de serviço constantes na tabela abaixo não possuem nenhum '*entregável*' conforme documentos encaminhados pela Codesp:

OS/ OFB	Serviço	UST	Valor	NF	Data de Pagamento
OS 22/2016	Apoio Administrativo dezembro 2016	528	118.800,00	212	1/2/2017
OS 06/2017	Suporte e Manutenção fevereiro 2017	302	67.950,00	235	3/4/2017
OS 10/2017	Análise de vulnerabilidade	800	180.000,00	285	4/9/2017
OS 17/2017	Apoio Administrativo agosto 2017	1.012	227.700,00	314	27/11/2017
OS 1/2018	Apoio Administrativo janeiro 2018	330	74.250,00	389	12/3/2018
TOTAL			**668.700,00**		

234. A entrega de documentos comprobatórios é requisito essencial para a comprovação dos serviços.

235. Reforça-se que, após constatar a falta de documentos comprobatórios nos documentos inicialmente enviados pela Codesp, a equipe de auditoria mandou o Ofício de Requisição 01-486/2018-TCU/Secex-SP à Codesp solicitando todos os documentos que ainda não haviam sido encaminhados (evidência 107).

236. Mesmo assim não foram encaminhados novos documentos comprobatórios das ordens de serviço acima citadas.

237. Concluindo, foi constatado o débito de R$ 668.700,00 referente às ordens de serviço acima que não possuem qualquer produto/serviço entregue atrelado a elas.

Responsabilização

238. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

b) OS 24/2017, OS 2/2018, OS 4/2018 e OS 10/2018 – Indicadores de B.I.

239. Inicialmente, a Codesp não apresentou nenhum documento comprobatório quanto à execução dos serviços constantes na OS 2/2018. Em razão de seu alto valor, nova solicitação dos documentos comprobatórios foi feita por meio do Ofício de Requisição 02-486/2018-TCU/Secex-SP (evidência 108).

240. Em resposta a Codesp encaminhou quatro produtos que seriam os documentos comprobatórios da OS 2/2018, '*Arquitetura indicadores CODESP v 0.3*' (evidência 111), '*Especificação indicadores CODESP v 0.3*' (evidência 112), 'Reunião início projeto' (evidência 113) e '*Telas de indicadores CODESP v 0.3*' (evidência 114).

241. Os documentos apresentados são exatamente os mesmos que embasaram a OS 24/2017 (evidências 115, 116, 117 e 118). Até o nome dos arquivos juntados eram os mesmos. A única diferença é a referência na capa. Enquanto as capas dos documentos comprobatórios da OS 02/2018 se referem à OS 02/2018 (evidências 111, 112 e 114), as capas dos documentos comprobatórios da OS 07/2017 se refere à OS 24/2017 (evidência 116 e 118).

242. As próprias ordens de serviço OS 24/2017 e OS 02/2018 são praticamente iguais (evidências 119 e 120). Resta claro que o serviço está sendo pago em duplicidade e, portanto, considera-se que não existe qualquer produto que justifique o pagamento da OS 02/2018.

243. As irregularidades encontradas no OS 4/2018 foram semelhantes às encontradas na OS 2/2018.

244. Novamente, como entregáveis a Codesp encaminhou quatro arquivos: '*Arquitetura indicadores*' (evidência 151), '*Especificação das telas dos indicadores*' (evidência 152), '*Plano de Projeto*' (evidência 154) e '*Formalização dos indicadores*' (evidência 153).

245. O documento '*Arquitetura indicadores*' (evidência 151) é praticamente o mesmo documento que o '*Arquitetura indicadores CODESP v 0.3*' (evidência 111). Foram acrescidos alguns tópicos e algumas figuras, porém, nada que significasse alguma alteração significativa do documento.

246. O documento '*Formalização dos indicadores*' (evidência 153) apresenta uma descrição geral dos indicadores que já estava presente no documento anteriormente apresentado: '*Especificação indicadores CODESP v 0.3*' (evidência 112). A única alteração do documento consiste na apresentação de alguns resultados, tais como: desenvolvimento dos indicadores logísticos, teste dos indicadores logísticos, aprovação do layout dos indicadores, aprovação da usabilidade dos indicadores e implantação no ambiente de produção. Segundo o documento, essas tarefas teriam sido executadas entre 8/5/2018 e 21/5/2018 (evidência 154, p.12-13).

247. As atividades listadas apenas reforçam o fato, já evidenciado pela equipe de auditoria, de que o software B.I. não é utilizado pela Codesp. A companhia, por meio da OS 24/2017, já teria pago R$ 427.500,00 pelo desenvolvimento destes indicadores. Tal pagamento ocorreu em 2/1/2018. Passados mais de quatro meses desse pagamento, e após realizar novo pagamento de R$ 416.250,00 (OS 2/2018) sem que houvesse nenhum novo serviço prestado, a Codesp agora realiza um terceiro pagamento no valor de R$ 142.875,00 referente aos mesmos serviços e, teoricamente, para implantá-los no ambiente de produção, o que demonstra que, até então, esses indicadores não estavam implementados para utilização da companhia.

248. Outro fator interessante a ser observado refere-se ao pagamento de OS 4/2018. Conforme documento encaminhado pela Codesp, esse pagamento ocorreu em 7/5/2018 (evidência 155, p. 3), porém, segundo o relatório que apresenta os resultados das atividades realizadas, essas atividades teriam ocorrido entre 8/5/2018 e 21/5/2018, após a realização do pagamento (evidência, p.12-13).

249. Assim, a Codesp teria pago quase R$ 1 milhão (OS 24/2017, OS 2/2018 e OS 4/2018) sem que tivessem sido realizados testes dos indicadores e sua implementação no ambiente de produção.

250. Os demais documentos também não acrescentam fatos relevantes de que novos serviços foram prestados. Assim considera-se que não houve nenhum serviço que amparasse o pagamento da OS 4/2018.

251. Além das OS 2/2018 e 4/2018 que não deveriam ser pagas, a equipe de auditoria considera que os pagamentos dos serviços referentes às OS 24/2017 e OS 10/2018 também não deveriam ter ocorrido.

252. Conforme já extensamente demonstrado nos autos, o software B.I. não é utilizado pela Codesp. O fato foi observado pela equipe de auditoria e corroborado pelo relatório da N2O que afirma que os testes dos indicadores e a implantação desses indicadores no ambiente de produção supostamente ocorreram entre 8/5/2018 e 21/5/2018 (evidência, p.12-13).

253. O Contrato DIPRE/39.2016 foi firmado em 15/4/2016 e, portanto, os indicadores já deveriam estar concluídos e sendo utilizados há muito tempo. Em dois anos de contrato, a empresa e a Codesp não adotaram as devidas providências para utilizar o software de B.I. e, apesar de afirmarem que fizeram testes para colocá-lo em ambiente de produção, a equipe observou que este software não é utilizado pela Codesp.

254. Assim, a exemplo do entendimento adotado quanto aos módulos extras desenvolvidos no Gescon e no B.I. no item III.1.2.2, entende-se que o débito referente à elaboração de indicadores deva ser integral, no valor de R$ 1.009.800,00, conforme tabela abaixo:

OS	**Serviço**	**ST**	**Valor**	**F**	**Data de Pagamento**
OS 24/2017	Desenvolvimento e implantação de indicadores de BI	.900	427.500,00	41	2/1/2018
OS 2/2018	Criação de indicadores B.I.	.850	416.250,00	90	12/3/2018
OS 4/2018	Desenvolvimento e implantação de indicadores de BI – Etapa 2	35	142.875,00	17	7/5/2018
OS 10/2018	Desenvolvimento de Indicadores Logísticos – Análise de Produtividade	03	23.175,00	47	11/7/2018
TOTAL			**1.009.800,00**		

Responsabilização

255. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

c) OS 10/2016 e 13/2016 - ordens de serviço não aprovadas pelo fiscal do contrato.

256. Outras ordens de serviço que também devem ser consideradas como débito são as ordens de serviço referentes aos pagamentos que teriam sido reprovados pelo fiscal do contrato. Elas seriam as OS 10/2016 e 13/2016.

257. Por meio do Relatório de fiscalização de contrato – IN_04/2016, de 6 de setembro de 2016, emitido no início da execução do contrato, o fiscal do contrato impugnou o pagamento das Notas Fiscais 161 e 162, no valor de R$ 87.750,00 e R$ 191.250,00, respectivamente (evidência 95).

258. A Nota Fiscal 161 teria sido reprovada por diversas inconsistências. O principal motivo da reprovação da nota fiscal foi o fato de que os serviços constantes na OS 13/2016, que gerou a NF 161, já teriam sido pagos como serviços realizados na OS 4/2016, o que caracterizaria um pagamento em duplicidade.

259. No que se refere a NF 162, o fiscal do contrato apontou que o escopo da OS 10/2016 já estaria coberta pelo escopo da OS 3/2016, o que também configuraria pagamento em duplicidade.

260. A equipe de auditoria solicitou, então, a relação de pagamentos realizados pela Codesp à N2O, tendo constatado que, apesar dos apontamentos do fiscal do contrato, os pagamentos referentes a

essas notas fiscais foram realizados normalmente.

261. Da análise dos termos de recebimento destes serviços, constatou-se que o fiscal que teria aprovado os pagamentos não era o mesmo que apontou a irregularidade das notas fiscais e sugeriu o seu não pagamento.

262. Assim, por meio do Ofício de Requisição 03-486/2018-TCU/Secex-SP, de 3/7/2018, a equipe de auditoria solicitou que a Codesp encaminhasse o ato administrativo que dispensou o primeiro fiscal do contrato do cargo comissionado de Gerente de Operação e Soluções de Tecnologia da Informação (cargo cumulativo com o cargo de fiscal do contrato), Sr. Luiz Carlos Vendrame Junior, e o ato administrativo que nomeou o segundo fiscal do contrato, Sr. Flávio César Romano de Assis, para o cargo comissionado de Gerente de Operação e Soluções de Tecnologia da Informação.

263. Em resposta, a Codesp informou que o Sr. Flávio César Romano de Assis foi designado para o cargo comissionado de Gerente de Operação e Soluções de Tecnologia da Informação no dia 5/9/2016, conforme Resolução DIPRE 229.2016 encaminhada (evidência 96). O primeiro fiscal do contrato, Sr. Luiz Carlos Vendrame Junior, teria sido dispensado em 2/9/2016, conforme Resolução DIPRE 219.2016 (evidência 97).

264. Ocorre que o Termo de Recebimento Provisório da OS 10/2016 é de 31/8/2016 (evidência 98); o Termo de Recebimento Definitivo da OS 10/2016 é de 3/9/2016 (evidência 99); o Termo de Recebimento Provisório da OS 13/2016 é de 31/8/2016 (evidência 100); e o Termo de Recebimento Definitivo da OS 13/2016 é de 3/9/2016 (evidência 101). Todos são assinados pelo Sr. Flávio César Romano de Assis como Gerente de Operação e Soluções de Tecnologia da Informação, apesar de ele não ocupar este cargo à época.

265. Ante as evidências de que os termos de recebimentos não teriam sido assinados pelo fiscal do contrato à época dos atestes, por meio do Ofício de Requisição 04-486/2018-TCU/Secex-SP, de 10/7/2018, foi feito o seguinte questionamento à Codesp:

a) (...)

b) informar porque a empresa realizou os pagamentos das Notas Fiscais 159, 161 e 162, sem o atesto do Fiscal do Contrato;

266. A Codesp apresentou a seguinte resposta ao questionamento (evidência 102):

b) Os pagamentos foram realizados com o atesto dos representantes do contrato. Em anexo envio cópia do TRP e TRD referente a cada uma das Notas Fiscais citadas.

(...)

A Nota Fiscal 161, referente a parcela única da OS 13/2016 e o pagamento ocorreu após os devidos atestos.

A Nota Fiscal 162, referente a parcela única da OS 10/2016 e o pagamento ocorreu após os devidos atestos.

Abaixo apresento as datas dos atestes e as datas dos pagamentos de cada uma das Notas Ficais:

Nota	TRP	TRD	Pagamento
161	31/08/2016	03/09/2016	13/10/2016
162	31/08/2016	03/09/2016	13/10/2016

267. A Codesp confirmou que os atestes, assinados pelo Sr. Flávio, teriam ocorridos antes de sua designação como fiscal do contrato. Entretanto, alegou que os pagamentos teriam ocorridos após o devido ateste.

268. Tal fato, contudo, não corresponde à realidade. Da análise de outros documentos comprobatórios entregues pela empresa N2O no mês de outubro de 2016 referentes a Ordem de Serviço 15/2016, consta o '*Relatório de atividades mensais de Apoio Administrativo na Gestão de Projetos/Contratos do mês de outubro de 2016*' (evidência 103).

269. Ao detalhar as atividades realizadas no período, a N2O apontou que teria gasto 24 UST

com a seguintes atividade: '*emissão das Ordens de Serviços, TRP's e TRD's de número 05 a 14*'. Tal atividade teria sido realizada de 27 a 31/10/2016 (evidência 103, p. 5).

270. Assim, pelo próprio relatório de atividades da empresa N2O, constata-se que os pagamentos das Notas Fiscais 161 e 162 foram realizadas antes do ateste. Os pagamentos foram realizados no dia 13/10/2016 e a emissão dos documentos de atestes ocorreu entre 27 e 31/10/2016.

271. Isso explica a assinatura do Sr. Flávio César Romano de Assis como fiscal do contrato em data em que ele não tinha essa função, 31/8/2016.

272. Tratam-se, portanto, de documentos criados apenas para justificar os pagamentos anteriormente negados pelo fiscal antecessor do contrato por já terem sido pagos em outras ordens de serviço. Estes serviços são exemplos do que a Codesp tem contratado como '*serviços de sustentação operacional*'.

273. Por meio do Ofício de Requisição 03-486/2018-TCU/Secex-SP, a equipe também fez a seguinte solicitação à Codesp:

(...)

d) além dos relatórios acima citados, encaminhar o Relatório de fiscalização de contrato - IN_02/2016, bem como qualquer outro relatório de fiscalização produzido durante a execução do Contrato DIPRE/39.2016;

274. Em resposta, a Codesp apresentou a seguinte justificativa (evidência 104):

(...)

d) Referido suposto relatório de fiscalização jamais constou dos originais dos autos do processo em testilha, sendo que aparentemente a numeração aposta a este foi de arbitraria e deliberada escolha do mencionado fiscal, não sendo padrão de identificação de documentos fiscalizatórios desta companhia.

275. Percebe-se que a Codesp se limitou a responder que o Relatório de fiscalização de contrato - IN_02/2016 não existe. A Codesp também buscou desqualificar os relatórios de inspeção elaborados pelo fiscal do contrato ao dizer que eles não estariam no padrão de seus documentos fiscalizatórios. Contudo, ela não citou e nem encaminhou nenhum outro relatório de fiscalização realizado por um fiscal do contrato durante toda a execução contratual. Isso demonstra que apenas no início do contrato houve alguma fiscalização de sua execução.

276. A equipe de auditoria ainda questionou os gestores da Codesp, por meio do Ofício de Requisição 04-486/2018-TCU/Secex-SP, para que informassem quais foram as providências adotadas pela companhia após a ciência dos Relatório de fiscalização de contrato - IN_01/2016, IN_02/2016, IN_03/2016 e IN_04/2016.

277. A Codesp encaminhou a seguinte resposta (evidência 102):

a) De acordo com o processo do contrato DIPRE/39.2016, todas as informações referentes as Ordens de Serviços estão com os documentos exigidos, sendo eles: Abertura de Ordem de Serviço, Termo de Recebimento Provisório, Termo de Recebimento Definitivo e os Entregáveis da demanda.

Por desconhecer a situação do referente contrato à época e por não localizar no processo nenhuma determinação ou modificação, não é possível aferir quais providências foram tomadas.

Entendendo a importância das informações constantes nos relatórios de fiscalização do contrato mencionados, tomaremos as devidas providências para correção e/ou adequação das ações de fiscalização deste contrato.

278. A Codesp alega que não saber quais providências foram tomadas, mas informa que considera importantes as informações contidas nos relatórios, e que adotará as providências necessárias para correção das ações de fiscalização.

279. Da resposta apresentada, resta claro que nada foi feito quanto às impropriedades apontadas. A companhia agora, quase dois anos depois do fiscal recomendar que não fossem realizados os pagamentos, informa que corrigirá as ações de fiscalização.

280. Em conclusão, da apuração dos documentos constantes nos autos, a única medida adotada pela Codesp que foi possível perceber quanto à fiscalização do Contrato DIPRE/39.2016 foi a substituição do fiscal que apontou irregularidades no contrato por outros fiscais que não elaboraram

mais nenhum relatório de fiscalização até a presente data.

281. Assim, foi constatado o débito de R$ 279.000,00 referente às ordens de serviço acima que foram reprovadas pelo fiscal do contrato.

282. O detalhamento das ordens de serviços 10/2016 e 13/2016 são mostrados abaixo:

OS/ OFB	Serviço	UST	Valor	NF	Data de pagamento
OS 10/2016	Estudo e proposição de Metodologia de Gestão de Risco	850	191.250,00	162	13/10/2016
OS 13/2016	Apoio Administrativo agosto 2016	390	87.750,00	161	13/10/2016
TOTAL			**279.000,00**		

Responsabilização

283. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

d) OS 16/2016 - ordem de serviço referente a serviços ligados a sistemas que conforme extensamente demonstrado não são utilizados.

284. A OS 16/2016 refere-se à integração do SAP com o Gescon.

285. Conforme já extensamente demonstrado nos presentes autos, o Gescon ainda não está operacional. Da mesma maneira que foi procedida quanto à imputação do débito integral pela aquisição de módulos adicionais do Gescon, estende-se que deve ser imputado aos gestores o débito integral do valor pago pela integração do SAP com o Gescon. Como o software nunca entrou em operação, esta demanda também tornou-se inútil e sem garantia que realmente funcionava.

286. O valor pago foi essa integração foi de R$ 185.400,00, equivalente a 824 UST, conforme tabela abaixo.

OS/ OFB	Serviço	UST	Valor	NF	Data de pagamento
OS 16/2016	Serviço de Sustentação Operacional para integração do SAP x GESCON	412	92.700,00	185	26/12/2016
		412	92.700,00	191	27/12/2016

Responsabilização

287. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

e) OS 14/2016, OS 15/2016, 20/2016, 03/2017, 14/2017, 19/2017 e 23/2017 - ordens de serviço referentes a serviços de apoio administrativo

e.1) OS 14/2016

288. Conforme consta na referida OS, os serviços realizados foram:

NF	Descrição	Total (R$)
169	OS 14/2016 - Apoio Administrativo: organização das informações referentes a contratos (32 UST), preparação de documentos de adesão à Ata de Registro de Preços da CDRJ (60 UST), análise de modelos e termos de aditamento contratuais da área de sistemas e acompanhamento do Portolog (32 UST), Implantação do VTMIS do Porto de Santos (30 UST) - Análise dos usuários da rede Codesp: levantamento dos usuários da rede (32 UST, elaboração do relatório de usuários de rede (40 UST). - Análise dos usuários do Sistema SAP: levantamento dos usuários SAP (40 UST, elaboração do relatório de usuários SAP (40 UST).	68.850,00

289. Da análise dos entregáveis constantes no processo constam apenas duas planilhas. Uma refere-se aos usuários da rede Codesp e a outra aos usuários do SAP (evidências 121 e 122).

290. Primeiramente, propõe-se que seja imputado aos gestores da Codesp o débito de todo apoio administrativo constante desta ordem de serviço, pois não há nenhum produto/serviço entregue vinculado a esses serviços nos documentos encaminhados. Esse valor, equivalente a 154 UST, é de R$ 34.650,00.

291. No que se refere aos pagamentos realizados pela análise dos usuários da rede Codesp (72 UST) e do Sistema SAP (80 UST), o valor pago não parece ter qualquer razoabilidade. Percebe-se que a '*análise*' realizada trata-se apenas de duas planilhas sem qualquer exame mais aprofundando. Não há qualquer análise procedida e sim apenas o levantamento das informações da rede e do SAP.

292. De acordo com a OS 14/2016, seriam pagos 32 UST (R$ 7.200,00) pelo levantamento dos usuários de rede e 40 UST (R$ 9.000,00) pelo levantamento dos usuários SAP. Além disso, seriam pagos 40 UST (R$ 9.000,00) pela elaboração do relatório de usuários da rede e 40 UST (R$ 9.000,00) pela elaboração do relatório de usuários SAP (evidência 123).

293. O máximo que pode ser considerado realizado pela N2O foi o levantamento das informações que constam nas planilhas encaminhadas. Quanto aos relatórios, não há qualquer documento que se pareça a um relatório. Assim, propõe-se imputar aos gestores da Codesp o débito referente à elaboração dos relatórios de usuários da rede Codesp e do SAP, nos valores de R$ 9.000,00 cada.

294. Quanto ao pagamento de 32 UST, o que equivale a R$ 7.200,00, pela elaboração de uma planilha levantando os usuários de rede e de 40 UST, o que equivale a R$ 9.000,00, pela elaboração de uma planilha levantando os usuários do SAP, também parece exagerada. Contudo, como um serviço foi realizado, propõe-se não considerar este débito caracterizado como os demais já apontado.

295. Assim, foi constatado o débito de R$ 52.650,00 referente à OS 14/2016, conforme tabela abaixo:

OS/ OFB	Serviço	UST	Valor	NF	Data de pagamento
OS 14/2016	Serviço de Sustentação Operacional para levantamentos técnicos e apoio administrativo	234	52.650,00	169	25/1/2017

Responsabilização

296. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

e.2) OS 15/2016

297. A OS 15/2016 abrange a realização dos seguintes serviços:

F	Descrição	Total (R$)
90	OS 15/2016 - Apoio Administrativo: organização das informações referentes a contratos (30 UST), análise nos modelos de termos de aditamento contratuais da área de sistemas e acompanhamento do Portolog (32 UST), preparação de documentos de adesão à Ata de Registro de Preços da CDRJ (56 UST) e implantação do VTMIS do Porto de Santos (50 UST) - Apoio a gestão de projetos Gessi: entendimento, listagem e priorização de backlog de sistemas e apoio administrativo (170 UST)	76.050,00

298. Da análise dos documentos constantes como entregáveis, não foi encontrado nenhum que tivesse qualquer relação com a análise nos modelos de termos de aditamento contratuais da área de sistemas, com o acompanhamento do Portolog, com a preparação de documentos de adesão à Ata de Registro de Preços da CDRJ e com a implantação do VTMIS do Porto de Santos.

299. Há alguns documentos que não podem ser aceitos como documentos produzidos pela N2O,

tais como: um atestado de capacidade técnica da N2O emitido pela Codesp (evidência 126) e uma resposta da Codesp ao Consad (evidência 129). Tais documentos são de responsabilidade dos gestores da Codesp e não cabe qualquer pagamento por sua elaboração. A Codesp, caso tenha pago pela elaboração destes documentos, incorreu em um custo que não deveria ter ocorrido.

300. Há também dois documentos, '*análise de viabilidade*' (evidência 125) e '*plano de execução geral do contrato*' (evidência 127) que são papéis que deveriam compor os documentos de planejamento da contratação da N2O. Esses documentos analisam a viabilidade da Codesp contratar a N2O e como será executado o contrato com a N2O. Além de não ter relação com os produtos descritos na ordem de serviço, não há qualquer razão para a preparação destes documentos em outubro de 2016, quase 5 meses depois de o contrato já ter iniciado sua execução.

301. Assim, não ficou comprovado qualquer serviço referente a esses pagamentos, que correspondem a 168 UST, o que equivale a R$ 37.800,00.

302. Há também uma planilha com a relação das atividades desempenhadas no mês de outubro de 2016 (evidência 130). Grande parte das atividades listadas referem-se ao Gescon (testes de alterações, reunião para validar as alterações, treinamento Gescon, integração Abap com o Gescon). Todas essas atividades são atividades inerentes ao contrato. Os treinamentos, como já se viu, também são pagos em ordens de serviço específicas. Não há qualquer evidência que tenha tido algum treinamento no período abrangido por esta OS.

303. Há também diversas atividades relacionadas à resposta ao Consad. Conforme já citado, os pagamentos por atividades de responsabilidade da Codesp são irregulares.

304. Por fim, há a descrição de algumas atividades que jamais deveriam ter gerado qualquer despesa a Codesp, tais como as transcritas abaixo:

Data	Total de horas trabalhadas	Atividade
Segunda-feira, 10 de outubro de 2016	8 horas	Apoio a nova colaboradora Miriam com explicações da atividade, bem como discussão e apoio na análise da solução
Terça-feira, 11 de outubro de 2016	8 horas	Com a desistência da Miriam, busca de outros profissionais para suprir a vaga. Montagem de turma de treinamento

305. Não cabe à Codesp realizar pagamento para que a N2O busque um funcionário para ajudá-la. Percebe-se um total descontrole da Codesp quanto aos pagamentos realizados.

306. Há também nos entregáveis algumas planilhas da Codesp referentes à contratos que não suscitam a realização de qualquer serviço pela N2O. Essas planilhas já haviam sido entregues como produtos realizados na OS 04/2016 (evidência 143).

307. Assim, considera-se que os documentos apresentados não são suficientes para comprovar os serviços constantes na OS 15/2016 e, portanto, o débito apurado referente à OS 15/2016 é de R$ 76.050,00, conforme tabela abaixo:

OS/ OFB	Serviço	UST	Valor	NF	Data de pagamento
OS 15/2016	Serviço de Sustentação Operacional para levantamentos técnicos e apoio administrativo	338	76.050,00	181	6/12/2016

Responsabilização

308. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

e.3) OS 20/2016

309. A OS 20/2016 abrange a realização dos seguintes serviços:

IF	Descrição	Total (R$)
1	OS 20/2016	

NF	Descrição	Total (R$)
90	- Apoio Administrativo: organização das informações referentes a contratos (56 UST), Apoio na análise de processos internos da Codesp (40 UST) preparação de documentos de adesão à Ata de Registro de Preços da CDRJ (48 UST), implantação do VTMIS do Porto de Santos (32 UST) - Apoio a gestão de projetos Gessi: entendimento, listagem e priorização de backlog de sistemas e apoio administrativo (154 UST) - Apoio a gestão de infraestrutura (GESIN) aos planejamentos e projetos de curto, médio e longo prazos, hardware e software existentes (200 UST)	119.250,00

310. O único produto entregue referente a esta OS é o '*Relatório de Atividades Mensais – Data: Novembro de 2016*' (evidência 131).

311. Na capa do relatório consta os dizeres '*minuta*'. Na página 4, há uma tabela que informa que o documento foi aprovado em15/7/2016, apesar de se referir a atividades realizadas em novembro de 2016. Não há qualquer descrição das atividades realizadas.

312. Assim, o relatório juntado não é suficiente para atestar a realização de qualquer serviço. Há indícios de que se trata de uma peça elaborada apenas para justificar o pagamento da referida OS.

313. Desta forma, foi apurado o débito de R$ 119.250,00 referente à OS 20/2016, conforme tabela abaixo:

OS/ OFB	Serviço	UST	Valor	NF	Data de pagamento
OS 20/2016	Serviço de Sustentação Operacional para levantamentos técnicos, apoio administrativo e de apoio à infraestrutura	530	119.250,00	190	27/12/2016

Responsabilização

314. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

e.4) OS 03/2017

315. A OS 03/2017 abrange a realização dos seguintes serviços:

NF	Descrição	Total (R$)
217	OS 3/2017 - Apoio Administrativo: organização das informações referentes a contratos (48 UST), apoio na análise de processos internos da Codesp (48 UST), documentação para contratação do Sistema de Monitoramento Tático Remoto para fiscalização das operações do Cais (48 UST), elaboração de projeto básico para implantação do Portolog (32) - Apoio a gestão de infraestrutura (GESIN) aos planejamentos e projetos de curto, médio e longo prazos, hadware e software existentes (176 UST)	79.200,00

316. O primeiro produto entregue referente a esta ordem de serviço foi um relatório de inclusão de licenças, datado de 24/5/2016 (evidência 132). Além de não ter qualquer relação com o mês de janeiro de 2017, o relatório não diz nada, apenas que as licenças foram instaladas. Esse produto não pode ser aceito como entregável de nenhum dos serviços detalhados na OS.

317. O segundo produto entregue referente a esta ordem de serviço foi uma minuta de matriz de risco, sem data e que não demonstra nada de útil à companhia (evidência 133), elaborada de forma extremamente simples e genérica, como se pode observar, e cingir-se a formar relações óbvias, que nada agregam à contratante. Por exemplo, a afirmação de que o '*risco na entrega dos projetos*' leva ao '*atraso na validação dos projetos*'. Ademais, a minuta de matriz também não tem qualquer relação com os serviços descritos no OS.

318. O terceiro produto entregue são sete plantas de áreas do Porto de Santos (evidências 134 a 140). Também não é possível saber o que a empresa N2O realizou, se foi a digitalização destas plantas, a organização, ou outro serviço. As plantas são datadas de 2013, de modo que a N2O não participou de sua elaboração. Assim, não parece razoável o pagamento de qualquer valor pela apresentação dessa

documentação.

319. O quarto produto entregue é uma planilha denominada '*organograma geral dos contratos vigentes com prazos*', que apresenta uns contratos e as datas de seus vencimentos. O serviço da OS que é possível relacionar com esse serviço é '*organização das informações referentes a contratos*', o que equivale a R$ 10.800,00 (evidência 141).

320. Essa planilha já teria sido apresentada como entregável da OS 13/2016 e da OS 15/2016 (evidências 142 e 143).

321. Conforme já informado, o fiscal do contrato à época vetou o pagamento da OS 13/2016 porque as planilhas apresentadas já teriam sido apresentadas no OS 04/2016, o que foi comprovado (evidência 95, p. 5). A planilha foi novamente utilizada para comprovar os serviços da OS 03/2017.

322. Desta forma, propõe-se que seja imputado débito integral de R$ 79.200,00 referente à OS 03/2017 pois não há comprovação da realização dos serviços realizados, conforme tabela abaixo**:**

OS/ OFB	Serviço	UST	Valor	NF	Data de pagamento
OS 03/2017	Serviço de Sustentação Operacional para levantamentos técnicos, apoio administrativo e de apoio à infraestrutura	352	79. 200,00	2 17	1/3/2017

Responsabilização

323. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

e.5) OS 14/2017

324. A tabela abaixo demonstra os serviços realizados a título de '*apoio tecnológico de governança e gestão*' pagos por meio da OS 14/2017:

Produto/Serviço	Quantidade	Valor (R$)
Planejamento da execução das tarefas para a elaboração de apoio do período em relação as UST 40 atividades tecnológicas requeridas. (40horas * FP l * UST)	40 UST	117. 000,00
- Elaboração de avaliações, análises e atividades referentes a infraestrutura; - Elaboração de avaliações e análise referentes a sistemas; e - Elaboração de avaliações e análise referentes a Governança e Gestão. (200horas * FP 2 * UST)	400 UST	
Formalização técnica especializada para reporte dos resultados em relatório especializado de Análise, reporte e resultados. (80 Horas * FP l * UST)	80 UST	

325. Os entregáveis desta ordem de serviço são: '*Plano de Projeto – Diagnóstico de Governança*', datado de novembro de 2016 (evidência 144), um '*Diagnóstico de Governança*' (evidência 145) e um '*diagnóstico ambiente tecnológico*' (evidência 146). Da análise dos documentos, constatou-se que são os mesmos documentos comprobatórios da OS 12/2016. Não há nem mudança de datas, responsáveis pelo documento, etc.

326. Há também uma minuta de Ata de reunião nos entregáveis. Porém, de acordo com a lista de participantes, tratou-se de uma reunião da Codesp, não tendo participado qualquer funcionário da N2O. Assim, também não cabe a realização de qualquer pagamento por esta ordem de serviço (evidência 147).

327. Apesar de a OS definir o valor como sendo R$ 117.000,00, segundo documento encaminhado pela Codesp foi pago apenas R$ 41.850,00 referente a esta ordem de serviço (evidência 150).

328. Assim, foi apurado o débito total de R$ 41.850,00 referente à OS 14/2017 pois a comprovação dos serviços é a mesma de outra ordem de serviço, conforme tabela abaixo:

OS/ OFB	Serviço	UST	Valor	NF	Data de pagamento

OS 14/2017	Apoio Tecnológico de Governança e Gestão	520	41. 850,00	2 87	4/9/2017

Responsabilização

329. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

e.6) OS 19/2017

330. Os serviços constantes na OS 19/2017 estão descriminados da seguinte forma:

Produto/Serviço	**Quantidade**	**NF**	**Valor (R$)**
Planejamento da execução das tarefas para a elaboração de apoio do período em relação as UST 40 atividades tecnológicas requeridas. (40horas * FP l * UST)	40 UST	313	54.000,00
- Elaboração de avaliações, análises e atividades referentes a infraestrutura; - Elaboração de avaliações e análise referentes a sistemas; e - Elaboração de avaliações e análise referentes a Governança e Gestão. (150horas * FP 2 * UST)	150 UST		
Formalização técnica especializada para reporte dos resultados em relatório especializado de Análise, reporte e resultados. (80 Horas * FP l * UST)	50 UST		

331. A especificação dos produtos/serviços constante na OS 19/2017 informa que ela trata da '*análise de vulnerabilidade da tecnologia da informação do ambiente e estrutura da Codesp, conforme especificado no item 8 do objeto do Termo de Referência do contrato*' e que o serviço estaria ligado ao tema '*Modelagem de Processos de Negócios e Tecnologia do ambiente*' (evidência 148).

332. Como produto entregue da referida OS, consta um relatório descrevendo as atividades do período (evidência 149).

333. A primeira inconsistência observada é o fato de que a OS se refere a serviços realizados em outubro de 2017 e o relatório de atividades descreve atividades realizadas em setembro de 2017. O cronograma constante na OS 19/2017 define as seguintes datas:

Tarefa	**Início**	**Fim**	**UST**
Planejamento	1/10/2017	15/10/2017	40
Execução das análises e atuações	15/10/2017	25/10/2017	150
Formalização e reporte dos resultados em relatório especializado	25/10/2017	31/10/2017	50

334. As atividades descritas no relatório, contudo, foram supostamente realizadas em setembro de 2017. Assim, o relatório de atividades não serve para suportar os serviços indicados na referida OS.

335. A segunda impropriedade se refere aos tipos de serviços realizados. A OS 19/2017 define que seriam realizados serviços de modelagem de processos de negócios e tecnologia do ambiente. Até por essa razão é estabelecido um período de planejamento, outro de execução de análises e outro de relatório especializado.

336. Contudo, o que se observa no relatório de atividades são serviços que seriam de responsabilidade da área técnica de TI da Codesp ou típicas da terceirização de serviços técnicos. Além disso, não há nenhuma prova que as atividades descritas foram feitas. A título de exemplo, citam-se algumas atividades que foram descritas no relatório: atualização do Sistema operacional em 2 computadores, apoio de gestão e distribuição da instalação de impressoras, atualização do Windows e ativação do Office de 4 computadores, recolhimento de assinaturas da SUEXO, SUADM, recebimento e conferência de impressoras referente ao projeto outsourcing, recolhimento dos toners das impressoras M4080FX da CODESP que ficaram em alguns setores para centralizar a entrega dos mesmos conforme demanda, etc.

337. Percebe-se que as atividades não guardam qualquer relação com as atividades descritas na OS. Ademais, são atividades diárias simples e de responsabilidade das áreas internas da companhia,

que jamais poderiam ter custado R$ 54.000,00.

338. Assim, em razão das atividades descritas no relatório não serem suficientes para comprovar os serviços descritos na OS 19/2017 e por se tratarem de atividades realizadas em período diverso das atividades descritas na referida OS, considera-se que o débito apurado deve ser o valor total da OS, conforme tabela abaixo:

OS/ OFB	Serviço	UST	Valor	NF	Data de pagamento
OS 19/2017	Apoio Tecnológico de Governança e Gestão	240	54.000,00	313	02/01/2018

Responsabilização

339. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

e.7) OS 23/2017:

340. Os serviços constantes na OS 23/2017 estão descriminados da seguinte forma:

Produto/Serviço	Quantidade	NF	Valor (R$)
Planejamento da execução das tarefas para a elaboração de apoio do período em relação as UST 40 atividades tecnológicas requeridas. (40horas * FP l * UST)	40 UST	340	74.250,00
- Elaboração de avaliações, análises e atividades referentes a infraestrutura; - Elaboração de avaliações e análise referentes a sistemas; e - Elaboração de avaliações e análise referentes a Governança e Gestão. (160horas * FP 2 * UST)	240 UST		
Formalização técnica especializada para reporte dos resultados em relatório especializado de Análise, reporte e resultados. (50 Horas * FP l * UST)	50 UST		

341. A especificação dos produtos/serviços constante na OS 23/2017 informa que ela trata da '*análise de vulnerabilidade da tecnologia da informação do ambiente e estrutura da Codesp, conforme especificado no item 8 do objeto do Termo de Referência do contrato*' e que o serviço estaria ligado ao tema '*Modelagem de Processos de Negócios e Tecnologia do ambiente*' (evidência 192).

342. Como produto entregue da referida OS, consta um relatório descrevendo as atividades do período (evidência 193).

343. Como impropriedade, constatou-se que a OS 23/2017 definiu que seriam realizados serviços de modelagem de processos de negócios e tecnologia do ambiente. Até por essa razão é estabelecido um período de planejamento, outro de execução de análises e outro de relatório especializado.

344. Contudo, o que se observa no relatório de atividades são serviços que seriam de responsabilidade da área técnica de TI da Codesp ou típicas da terceirização de serviços técnicos. Além disso, não há nenhuma prova que as atividades descritas foram feitas.

345. Cita-se, por exemplo, algumas atividades que foram descritas no relatório de entregáveis desta OS: atualização do Sistema operacional em 2 computadores, apoio de gestão e distribuição da instalação de impressoras, atualização do Windows de 5 computadores e 1 notebook, instalação e adequação de 30 celulares, instalação e adequação de 10 Iphones e recebimento de equipamentos e troca de equipamentos como computadores e no-breaks.

346. Percebe-se que as atividades não guardam qualquer relação com as atividades descritas na OS. Ademais, são atividades diárias simples e de responsabilidade das áreas internas da companhia, que jamais poderiam ter custado R$ 74.250,00.

347. Por fim, ressalta-se que não há qualquer relatório de análise e/ou avaliação referente à estrutura, sistemas ou governança e gestão que deveriam ter sido produzidos, conforme esta OS.

348. Assim, em razão das atividades descritas no relatório não serem suficientes para comprovar os serviços descritos na OS 23/2017, tampouco guardarem relação com os serviços a serem prestados, segundo esta OS, considera-se que o débito apurado deve ser o valor total da OS (evidência 203),

conforme tabela abaixo:

OS/ OFB	Serviço	UST	Valor	NF	Data de pagamento
OS 23/2017	Apoio Tecnológico de Governança e Gestão	330	74.250,00	340	08/12/2017

Responsabilização

349. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

f) OS 21/2017 – Diagnóstico de usabilidade do sistema

350. A OS 21/2017 refere-se ao diagnóstico situacional de usabilidade do sistema. De acordo com a definição na ordem de serviço seriam analisadas as áreas que utilizam ou utilizarão os sistemas definidos no contrato para saber as necessidades, situações e projeções de uso das ferramentas.

351. O serviço seria realizado em 4 etapas:

Atividade	Produto/Serviço	UST	Valor
1	Planejamento da execução das tarefas para elaboração da integração dos sistemas (5 horas * 13 departamentos * FP 1 * UST)	65	14.625,00
2	Elaboração de questionários, marcação de agendas e reuniões (10 horas * 13 departamentos * FP 1 * UST)	130	29.250,00
3	Formalização de reuniões, informações e coleta de assinaturas (5 horas * 13 departamentos * FP 1 * UST)	65	14.625,00
4	Consolidação das informações em relatório final (30 horas * FP 1 * UST)	30	6.750,00
TOTAL			**65.250,00**

352. Portanto, seriam feitas entrevistas com 13 departamentos e o produto final seria um relatório consolidado.

353. Pode ser observado nas atas de reuniões juntadas como documentos comprobatórios que as reuniões nos departamentos se trataram de reuniões para apresentar o Gescon a essas áreas (evidências 156 a 167).

354. Na maior parte das atas de reunião consta que o representante da N2O apresentou a proposta do sistema Gescon, o que demonstra que até o fim de agosto de 2017, os diversos departamentos da Codesp, inclusive, desconheciam esse sistema.

355. Outros fatos chamam atenção. As reuniões ocorridas na Sugab (evidência 160), na Sujud (evidência 161) e na Suprh (evidência 165) ocorreram todas no dia 30/8/2017 às 9h15min. O Sr. Miquéias, representante da N2O, apesar de não assinar as atas, teria participado das três reuniões ao mesmo tempo, o que é fisicamente impossível.

356. O Sr. Miquéias também teria feito reunião na Sumas (evidência 162) e na Supfi (evidência 163) no dia 30/8/2017 às 14h50minutos. Novamente no mesmo dia e horário ele esteve presente em dois lugares segundo os documentos comprobatórios das reuniões.

357. Já no dia 31/8/2017, o Sr. Miquéias às 14h30min esteve em reunião na Sutic (evidência 167) e na Sueng (evidência 158).

358. Resta claro que as citadas atas não correspondem à realidade. Ademais, como o Sr. Miquéias foi o único representante da N2O, não há o que falar em pagamentos à N2O pela participação nestas reuniões. O Sr. Miquéias assinou apenas a Ata de Reunião que ocorreu na Suadm.

359. No que se refere aos questionários aplicados nas áreas, observou-se que o questionário aplicado nas superintendências são praticamente os mesmos (evidências 168-180). Apenas na Suadm (evidência 169) foi aplicado um questionário mais amplo.

360. Não parece minimamente razoável que seja cobrado pela elaboração do questionário de cada área, se o mesmo questionário é aplicado nas diferentes áreas. Assim, entendemos que a cobrança deveria ser relativa à elaboração por um questionário e não por treze questionários, como foi feito.

361. Ainda no que se refere aos questionários aplicados, na Suadm, área onde foi aplicado o questionário mais completo, há uma pergunta referente à quantidade de usuários do sistema. A

resposta, contudo, consta no relatório da seguinte forma (evidência 169, p. 6):

1. Quantos usuários vão utilizar o sistema e qual o perfil de acesso de cada um?

Resposta: A relação inicial de usuários do sistema são:

Nome	CPF	E-mail	Unidade
<nome>	<cpf>	<e-mail>	<unidade>

Quantidade de usuários:

Nominais	Concorrentes
<quantidade>	<quantidade>

362. Percebe-se que, no único questionário aplicado que buscou averiguar a quantidade de usuários do sistema, a resposta não foi obtida.

363. Assim, não restou comprovada a execução das tarefas 2 e 3 da OS para os treze departamentos. Há atas de reuniões com fortes indícios de terem sido fabricadas e o pagamento de treze questionários, quando na verdade foi elaborado apenas um.

364. Em relação ao '*planejamento da execução das tarefas para elaboração da integração dos sistemas*', nos documentos entregues não há qualquer produto vinculado a tal atividade, de modo que ela também não foi comprovada.

365. Por fim, da análise do relatório final, constatou-se que se trata de um documento produzido apenas para justificar o pagamento da referida OS (evidência 181).

366. Alguns pontos merecem destaque. O item 6.2, relação de fiscais e gestores, traz os nomes dos utilizadores do sistema. Conforme já citado no presente relatório, a equipe de auditoria realizou entrevistas com alguns destes usuários e nenhum deles utilizava o sistema (evidência 181, p. 8-14).

367. Outro item interessante do relatório é o item 6.4 referente à média de licenças necessárias (evidência 181, p. 15):

6.4 Média de licenças necessárias

Com o levantamento da quantidade de pessoas que utilizarão o sistema foi realizado uma média de licenças que a CODESP precisará para iniciar a utilizar o sistema de gestão de contratos contratado.

LICENÇAS NOMINAIS	LICENÇAS CONCORRENTES
110	175

368. A N2O informa que, após seu levantamento, ocorrido em setembro de 2017, constatou-se que seriam necessárias 110 licenças nominais e 175 licenças concorrentes. Esse valor foi exatamente a quantidade de licenças contratadas pela Codesp. Em 15/4/2016, por meio da OFB 01/2016, foram contratadas 21 licenças nominais e 10 licenças concorrentes. Em 31/5/2016, por meio da OFB 03/2016, foram contratadas 20 licenças nominais e 10 licenças concorrentes. Em 13/2/2017, por meio da OS 05/2017, foram contratadas 69 licenças nominais e 15 licenças concorrentes.

369. As 35 licenças concorrentes atenderiam exatamente os 175 usuários que a Codesp diagnosticou como necessárias em setembro de 2017.

370. Resta claro que essa informação, a principal do relatório, não surgiu de nenhum questionário aplicado e sim foi inserida apenas para justificar as licenças adquiridas anteriormente.

371. Ante o exposto, constatou-se que o relatório se trata de uma peça fictícia para justificar o pagamento da ordem de serviço. Portanto, consideram-se irregulares todos os pagamentos realizados nesta ordem de serviço.

372. Assim, foi apurado o débito total de R$ 65.250,00 referente à OS 21/2017.

Responsabilização

373. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

g) OS 11/2017: Porto Inteligente etapa 1 e OS 26/2017: Porto Inteligente etapa 2

374. Os serviços constantes na OS 11/2017 estão descriminados da seguinte forma:

Produto/Serviço	Quantidade	NF	Valor (R$)
Planejamento especializado da execução das tarefas para Habilitação de Barramentos para inclusão de SEI, Protocolo, Gescon, Projetos e outras soluções internas e atendimento ao público externo (105 horas * FP2 * UST)	210 UST	291	461.250,00
Desenvolvimento e Implantação de solução base com funcionalidade de barramento, com fluxo e que permita integrações (600 horas * FP2 * UST)	1.200 UST		
Formalização técnicas especializada para levantamentos de requisitos iniciais e formalização de resultados (180 horas * FP2 * UST)	180 UST		
Levantamento de parametrização sistêmica de requisitos legais e regulamentares (140 horas * FP2 * UST)	280 UST		

375. A especificação dos produtos/serviços constante na OS 11/2017 informa que ela trata da Análise de Vulnerabilidades de Tecnologia da Informação do ambiente e estrutura da Codesp, conforme o item 8 do Termo de Referência do contrato. O serviço estaria ligado ao tema '*Modelagem de Processos de Negócios e Tecnologia do ambiente*' (evidência 204).

376. Constam, como produtos entregues da referida OS, manual de instalação de barramentos, instalação de barramentos, plano de projetos e apresentação porto-inteligente (evidências 205 a 208).

377. Quanto à execução dos serviços desta OS, de início, observa-se que o aceite definitivo da OS ocorreu em 7/8/2017, antes da data prevista para a conclusão dos trabalhos, em 30/8/2017 (evidências 204 e 209). Adicionalmente, o documento entregável '*Plano de Projeto*' é de 28/8/2017, ou seja, após o recebimento definitivo dos serviços. Causa estranheza o serviço ter sido recebido antes do prazo previsto para a sua conclusão e antes da entrega do Plano de Projeto.

378. Abaixo segue quadro com a previsão de entrega dos serviços:

Tarefa	Início	Fim	UST
Planejamento	10/7/2017	30/7/2017	210
Desenvolvimento e Implantação de solução base com funcionalidade de barramento, com fluxo e que permita integrações	10/7/2017	20/8/2017	1.200
Formalização técnicas especializada para levantamentos de requisitos iniciais e formalização de resultados	10/8/2017	15/8/2017	180
Levantamento de parametrização sistêmica de requisitos legais e regulamentares	15/8/2017	30/8/2017	280

379. Embora a OS faça menção à análise de vulnerabilidades de Tecnologia da Informação do ambiente e estrutura da Codesp, na prática, refere-se à instalação de barramento para integração dos sistemas SEI e Gescon.

380. No entanto, não foram identificados relatórios de análises, customizações e implementações com funcionalidades requeridas e configuradas, conforme previa a OS. Igualmente, não há prestação de contas dos resultados implementados.

381. Os sistemas que deveriam ser integrados pelos barramentos, conforme Plano de Projeto, SEI e Gescon, não estão operacionais até hoje. Logo, gastou-se um valor que não trouxe resultado para a empresa.

382. Ademais, há um relatório de instalação do barramento, porém, não relatório de testes, de logs, de erros do sistema. Ou seja, não foi comprovado que o barramento estava disponível para a empresa.

383. Quanto à apresentação do Porto do Inteligente, trazida aos autos como entregável, é na verdade a apresentação do projeto Porto Sem Papel, que não guarda relação com as atividades previstas nesta OS. Anota-se que o Porto sem papel foi instalado na Codesp em 2012 e considerado totalmente implantado desde 2015 (TC 036.542/2016-4).

384. Em resumo, foram aplicados 1.870 UST, R$ 461.250,00, para criação de sistema de barramentos que não existe até hoje, até porque os sistemas que eles integrariam também não estão operacionais, inclusive uma das soluções que seria integrada, o Sistema SEI, por decisão de gestão, foi substituída pelo Sistema GED-Workflow, objeto de análise do contrato DIPRE/84.2017. Entendendo que não há qualquer comprovação que os serviços requeridos foram realizados, considera-se como débito apurado o valor total da OS (evidência 210), conforme tabela abaixo:

OS/ OFB	Serviço	UST	Valor	NF	Data de pagamento
OS11 /2017	Análise de Vulnerabilidades de Tecnologia da Informação do ambiente e estrutura da Codesp	1.870	461 .250,00	2 91	20/9/201 7

385. A OS 26/2017, por sua vez, especifica que o produto a ser realizado é o mapeamento de processos internos da Codesp para análise e melhoria contínua.

386. Conforme a referida OS, o serviço seria dividido em três etapas:

1) Planejamento de execução das atividades a serem realizadas, definindo quais processos serão desenhados (270 horas). Realizado de 1/12/2017 a 4/12/2017;

2) Entrevistas com os agentes dos processos, levantando cada etapa com seu respectivo formulário, in put, out put, variação, decisão, timing. Realizado de 5/12/2017 a 15/12/2017 (810 horas); e

3) Desenho de 18 processos utilizando a ferramenta Bizagi. Realizado de 18/12/2017 a 21/12/2017 (450 horas).

387. A primeira coisa que chama atenção na OS são os prazos em que serão realizadas as atividades. O planejamento se iniciou em 1/12/2017, sexta-feira, e se encerrou na segunda-feira, dia 4/12/2017. Ele teria sido realizado em dois dias úteis. Nestes dois dias, a N2O teria trabalhado 135 horas em cada dia. Seriam necessários dezessete funcionários trabalhando 8 horas por dia, quantitativo que a N2O não parece ter alocado na Codesp durante a execução do contrato.

388. A execução, por sua vez, iniciou em 5/12/2017, terça-feira, e se encerrou em 15/12/2017, sendo realizada em nove dias úteis. Seriam, portanto, 90 horas trabalhadas por dia, o que não parece compatível com a realidade, conforme dito acima.

389. Por fim, o desenho dos processos foi realizado em 4 dias úteis, o que equivaleria a 112,5 horas trabalhadas por dia. Tal fato também não parece factível.

390. Os documentos comprobatórios encaminhados tratam apenas dos mapas de processos desenhados. Não há qualquer referência às entrevistas ou ao planejamento realizado.

391. Além de não ficar comprovado o trabalho da N2O, questiona-se a fuga completa do objeto do contrato. Não há argumentos para que uma empresa de desenvolvimento de software seja escolhida para desenvolver mapa de processos internos da Codesp.

392. Outro fator agravante da contratação deste serviço refere-se à sobreposição do serviço com outro já contratado pela Codesp.

393. Em maio de 2014, a antiga Secretaria Especial de Portos – SEP iniciou um trabalho para modernizar a gestão portuária no Brasil. O Projeto teve como escopo a revisão de processos, de diretrizes de sistemas, de regras de governança e de políticas de pessoal.

394. A SEP realizou o Pregão Eletrônico 9/2013, pelo qual, em 28/4/2014, celebrou com a empresa Deloitte Touche Tomahtsu Consultores Ltda. o Contrato 6/2014, no valor de R$ 10 milhões.

395. Esse contrato previa um amplo diagnóstico dos processos internos das Companhias Docas, bem como a modernização desses processos visando adequá-los às melhores práticas internacionais de governança. As Companhias Docas escolhidas para fazer parte do escopo do projeto foram as

Companhias Docas do Estado de São Paulo – Codesp, do Rio de Janeiro – CDRJ e do Pará – CDP.

396. De acordo com o Edital do Pregão Eletrônico 9/2013 o objetivo da contratação era (evidência 188, p. 16-17):

3. OBJETIVO

(...)

Assim, dentro do projeto Modernização da Gestão Portuária serão avaliados os processos de chegada e de saída de navios, de operação e liberação de cargas e passageiros, do acesso terrestre dos caminhões e trens aos portos vinculados às companhias docas CODESP, CDRJ e CDP, propondo seu equacionamento do ponto de vista da necessidade de sistemas e processos de gestão, relacionando também, eventuais intervenções de infraestrutura que se mostrarem necessárias no processo.

Para efetuar tal levantamento, a identificação de problemas junto aos principais arrendatários e operadores portuários deverá ser incorporada, bem como as suas demandas e sugestões tanto em termos de sistemas quanto de processos, além de obras de infraestrutura, demandas estas que serão encaminhadas às instâncias cabíveis, Companhia Docas, Secretaria de Portos, e em sendo multi-institucional, à Comissão Nacional de Portos - CONAPORTOS.

Na avaliação de processos como o desembaraço da carga, por exemplo, deverão ser avaliadas as práticas locais tendo como referência as melhores práticas nacionais e internacionais, encaminhando às instâncias competentes propostas de equacionamento das deficiências detectadas.

No que se refere à liberação das embarcações, o levantamento de processos deverá também ser horizontal-transversal, envolvendo os principais intervenientes públicos e privados na atividade, de forma a propor eventuais mudanças nos processos, visando sempre à agilização com correspondente diminuição de custo nos tempos da estadia das embarcações nos portos brasileiros.

Como complemento indispensável da verificação anterior, o programa prevê a análise dos processos internos da Autoridade Portuária (CODESP, CDRJ e CDP) nas áreas de Pessoal, **Tecnologia da Informação**, Contabilidade e Finanças, Sistemas de Custeio, Faturamento e Modelo Tarifário orientado a Custos.

O levantamento dos processos internos às companhias docas irá revisar todos e quaisquer estudos e diagnósticos anteriormente realizados, o que possibilitará conhecer a maturidade dos processos frente às melhores práticas nacionais e internacionais, recomendando ações de ganho rápido, além de oportunidades de melhorias a serem implantadas em ações imediatas, de curto, médio e longo prazos. Os resultados e modelagens obtidas devem tornar-se referência para as demais Companhias Docas.

(...)

397. É possível perceber que o Contrato 6/2014 já previa o mapeamento de processos internos da Codesp, de modo que a contratação realizada por meio da OS 26/2017 já teria sido realizada anteriormente e, portanto, não deveria ter ocorrido.

398. Notícia veiculada no site do Ministério dos Transportes em 25/2/2017 (http://www.portosdobrasil.gov.br/home-1/noticias/projeto-moderniza-gestao-das-docas) divulgou que:

A primeira etapa da consultoria foi o mapeamento dos processos dentro das Companhias, a fim de diagnosticar aqueles que são de negócios das empresas. Foram identificadas oportunidades de melhorias, racionalizando etapas, introduzindo novas ferramentas de tecnologias de informação, propondo integração de etapas e processos na gestão dos portos. Em outubro de 2014, a equipe da empresa Deloitte apresentou os diagnósticos realizados nos processos internos das Companhias.

399. Desse modo, contatou-se que o serviço contratado já havia sido realizado. A Codesp estaria contratando novamente um serviço realizado e já pago, motivo pelo qual todo o valor da OS 26/2017, R$ 344.250,00, deve ser considerado débito.

Responsabilização

400. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

h) OS 7/2016

401. Os serviços constantes na OS 7/2016 estão descriminados da seguinte forma:

Produto/Serviço	Quantidade	NF	Valor (R$)
Planejamento da execução das tarefas para a elaboração de	1.000	2	1.138

arquitetura, dimensionamento, estratégia e funcionalidades	UST	57	.500,00
Desenvolvimento do módulo com as customizações e efetivações das funcionalidades requeridas em lista de espiações definidas	3.000 UST		
Execução de testes funcionais sistêmicos	760 UST		
Homologação, implantação e disponibilização de material de divulgação e treinamentos	300 UST		

402. A especificação dos produtos/serviços constante na OS 7/2016 informa que ela trata do Desenvolvimento de Serviços de Sustentação Operacional para o Módulo Estratégico de Gestão de Continuidade dos Contratos, Serviços e estratégicas corporativas, alinhado com a metodologia corporativa existente e integração com gestão base de riscos da Codesp, conforme o item 7, página 27 do Termo de Referência do contrato. O serviço estaria ligado ao tema '*Modelagem de Processos de Negócios e Tecnologia do ambiente*' (evidência 194).

403. Constam, como produtos entregues da referida OS, a apresentação sobre gestão de riscos e continuidade do negócio, checklist de instalação, plano de instalação, plano de projeto e prova de conceito (evidências 195, 196, 197, 198 e 199).

404. Quanto à execução dos serviços desta OS, de início, observa-se que o aceite provisório da OS ocorreu na mesma data prevista para a conclusão dos trabalhos, em 31/3/2017 (evidências 194 e 200). Já o aceite definitivo ocorreu apenas 4 dias após a data prevista da conclusão dos serviços (evidência 194 e 201). Chama atenção que a Codesp tenha aceitado a entrega dos serviços tão rápido, em somente 4 dias. Abaixo segue quadro com a previsão de entrega dos serviços:

Tarefa	**Início**	**Fim**	**UST**
Planejamento da execução das tarefas para a elaboração de arquitetura, dimensionamento, estratégia e funcionalidades	10/10/2016	11/11/2016	1.000
Desenvolvimento do módulo com as customizações e efetivações das funcionalidades requeridas em lista de espiações definidas	11/11/2016	6/3/2017	3.000
Execução de testes funcionais sistêmicos	6/3/2017	22/3/2017	760
Homologação, implantação e disponibilização de material de divulgação e treinamentos	23/3/2017	3/3/2017	300

405. Ademais, a mencionada OS não tem relação com o código N27 do PDTI da empresa, citado no corpo da própria OS, referente ao Plano de Comunicação com métodos de divulgação da área e aproximação ao usuário (evidência 194). Portanto, não há relação entre a vinculação do PDTI Codesp com a atividade de Modelagem de processos de negócio, no descritivo da OS, tampouco com os documentos entregáveis.

406. Em relação aos entregáveis, a apresentação preparada é genérica e não leva em conta as especificidades da empresa (evidência 199). A OS inteira se refere ao desenvolvimento do Gescon, enquanto a apresentação diz respeito à gestão de riscos e continuidade.

407. O plano de projetos apresentado também é genérico e não leva em conta as especificidades do negócio e da Codesp. Em adição, o plano de projetos apresentado não trata da gestão de riscos e continuidade do negócio como está em seu título, assim como não constam nele a topologia, arquitetura, dimensionamento e funcionalidades do módulo. Não tem, ainda, definição de hardware e licenças de softwares (evidência 197). Esses elementos acima citados seriam fundamentais para a definição do plano de projetos, desse modo, entende-se que o documento apresentado não pode ser considerado para confirmar a prestação do serviço.

408. Não foram apresentados os resultados da prova de conceito, razão pela qual tal documento não pode ser considerado como entregável (evidência 198). Ressalta-se ainda que não há comprovação de qualquer customização realizada no Módulo do Gescon, não cumprindo uma das tarefas definidas na OS.

409. Cumpre dizer que foram apresentados como entregáveis o Checklist de instalação e o plano

de instalação do módulo. Registra-se que esses serviços são relativos à instalação, não são serviços de modelagem do negócio ou sustentação operacional.

410. Como serviços de instalação, os pagamentos por esses serviços já estariam inclusos na aquisição da solução de TI. Portanto, os serviços de instalação não deveriam ser cobrados à parte, o que, tendo ocorrido, gera uma cobrança em duplicidade (evidências 195,196 e 202).

411. Em resumo, foram aplicados 5.060 UST, R$ 1.138.500,00, para elaboração de documentos que tratam, de modo genérico, de gestão de riscos e continuidade, não guardando relação com o sistema Gescon, assim como pagos por serviços de instalação que, além de não se relacionarem com serviços de sustentação operacional, já estariam englobados na aquisição da solução de TI.

412. Entendendo que não há qualquer comprovação que os serviços requeridos foram realizados, tampouco que os serviços requeridos guardam relação com os serviços prestados, considera-se como débito apurado o valor total da OS (evidência 202), conforme tabela abaixo:

OS/ OFB	Serviço	UST	Valor	NF	Data de pagamento
OS 7/2016	Desenvolvimento de Serviços de Sustentação Operacional para o Módulo estratégico de Gestão de Continuidade dos contratos	5.060	1.138.500,00	257	24/4/2017

Responsabilização

413. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

i) OS 12/2016

414. Os serviços constantes na OS 12/2016 estão descriminados da seguinte forma:

Produto/Serviço	Quantidade	NF	Valor (R$)
Planejamento da execução das tarefas para a elaboração do Diagnóstico de Governança	100 UST	189	393.750,00
Análise e Inspeção corporativa com base em normativos ABNT, NBR, Cobit, Iso e Itil	850 UST		
Formalização e reporte dos resultados em Diagnóstico de Governança e Gestão	500 UST		
Repasse formal de conhecimento e apresentação de resultados	300 UST		

415. A especificação dos produtos/serviços constante na OS 12/2016 informa que ela trata de Serviços de Sustentação Operacional para o Diagnóstico de Governança do ambiente Tecnológico, conforme o item 7, página 27 do Termo de Referência do contrato (evidência 211).

416. Constam, como produtos entregues da referida OS, a apresentação sobre gestão de riscos e continuidade do negócio, diagnóstico do ambiente tecnológico, diagnóstico de governança, plano de projeto para o diagnóstico do ambiente tecnológico e plano de projeto para gestão de riscos e continuidade (evidências 144, 145, 146, 197 e 199).

417. Em relação aos entregáveis, apresentação preparada é genérica e não leva em conta as especificidades da empresa (evidência 199). A OS se refere ao diagnóstico de TI da empresa, enquanto a apresentação diz respeito à gestão de riscos e continuidade. Do mesmo modo, o plano de projeto para a gestão de riscos e continuidade é um documento genérico, que não leva em conta as peculiaridades da Codesp. Entende-se que ambos os documentos não se relacionam com os serviços previstos na OS.

418. A OS previa o repasse formal de conhecimento e apresentação de resultados. Não há comprovação da apresentação dos dados coletados, nem da disseminação das informações na companhia. Não houve palestra ou treinamento.

419. Por fim, destaca-se que todos os entregáveis datam de 11/04/2017 (evidência 212). Data posterior ao recebimento definitivo, em 7/12/2016, e ao pagamento dos serviços, em 27/12/2016 (evidência 213 e 214).

420. Em resumo, foram aplicados 1.750 UST, R$ 393.750,00, para elaboração de documentos que tratam, de modo genérico, de gestão de riscos e continuidade, assim como pagos por serviços de repasse de informações e treinamentos que não foram comprovados e, por fim, os entregáveis foram

apresentados após o aceite definitivo dos serviços e respectivo pagamento.

421. Desse modo, entende-se que não há qualquer comprovação que os serviços requeridos foram realizados, portanto, deve-se considerar como débito apurado o valor total da OS (evidência 214), conforme tabela abaixo:

OS/ OFB	Serviço	UST	Valor	NF	Data de pagamento
OS 12/2016	Serviços de Sustentação Operacional	1.750	393.750,00	189	27/12/2016

Responsabilização

422. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A.

j) OS 3/2016: Elaboração da Política da Segurança da Informação (PSI) da Codesp

423. Os serviços constantes na OS 3/2016 estão descriminados da seguinte forma:

Produto/Serviço	Quantidade	NF	Valor (R$)
Planejamento para a elaboração da PSI considerando: a) Reunião de Kick-off; b) Criação de repositório de documentos; c) Alinhamento das expectativas do Sistema de Gestão de Segurança da Informação com o PDTI; d) Postagem do primeiro documento de Segurança da Informação; e e) Elaboração de cronograma de projeto.	325 UST	146, 149, 154, 159, 171 e 187	438.750,00
Elaboração da documentação da PSI de acordo com as prioridades do PDTI: a) Política de Segurança da Informação; b) Organização da Segurança da Informação; c) Gestão de Ativos; d) Segurança em Operações; e e) Segurança da Informação em continuidade de negócios.	325 UST		
Elaboração de documentação sem relação direta com as prioridades da PDTI: a) Segurança em RH; b) Controle de Acesso; c) Criptografia; d) Áreas físicas seguras; e) Segurança em comunicações; f) Aquisição, desenvolvimento e manutenção de sistemas; g) Relacionamento com cadeia de suprimentos; h) Gestão de incidentes de segurança da informação; i) Conformidade: Leis e Regulamentos.	325 UST		
Ligação/Sincronização dos documentos gerados nas etapas anteriores gerando a PSI	325 UST		
Execução de Planos de ação e acompanhamento para a finalização do projeto	325 UST		
Ajustes finais e aceita formal (encerramento do projeto)	325 UST		

424. A especificação dos produtos/serviços constante na OS 3/2016 informa que ela trata da Elaboração da Política de Segurança da Informação corporativa da Codesp (evidência 215).

425. Inicialmente, destaca-se que a elaboração da Política de Segurança da Informação da Codesp não constava do Termo de Referência da contratação. Portanto, a autorização para a execução deste serviço ocorreu fora do escopo previsto no contrato DIPRE/36.2016 (evidência 216).

426. Quanto aos entregáveis, não foram apresentados documentos que comprovem a realização

dos serviços, para os relacionados ao PDTI, organização da política da segurança da informação, gestão de ativos e Segurança da Informação em continuidade de negócios, e, para os serviços sem relação com o PDTI, de segurança em RH, criptografia, aquisição desenvolvimento e manutenção de sistemas, relacionamento com cadeia de suprimento e análise da conformidade de leis e documentos.

427. Ademais, o Plano de Segurança da Informação apresentado é um Instrumento Normativo da própria Codesp. Nesse caso, ou a N2O redigiu o IN, o que seria irregular, ou não há produto entregue, pois não há qualquer comprovação do papel da contratada na elaboração deste normativo. Além disso, o documento apresentado como entregável data de 22/9/2015, antes mesmo da assinatura do contrato com a N2O (evidência 217).

428. Não há definição organizacional da Política de Segurança da Informação. O documento política de segurança da informação está incompleto, com vários cargos sem a definição das respectivas funções e interrogação no texto do documento. Além disso, não há análise no documento da segurança da informação em função do tipo de acesso: correio eletrônico, internet, etc. (evidência 218), como ocorre na prática de mercado do desenvolvimento de PSI. Como exemplo, cita-se a Política de Segurança da Informação do Senac São Paulo http://www.sp.senac.br/normasadministrativas/psi_normas_administrativas.pdf (evidência 219). Desse modo, entende-se que o documento não deveria ser aceito como entregável.

429. Outro serviço que não deveria ter seu entregável aceito é o Controle de Acesso. A política de controle de acesso apresentada pela N2O é um documento que não leva em conta os setores da companhia, não cita um setor sequer da empresa. Genérica, poderia ter sido feita para qualquer instituição. Nela não consta nenhum ponto sobre responsabilização de funcionários (evidência 220). Nesse ponto, vale citar as políticas de acesso do Tribunal Regional do Trabalho – 24ª Região e do Conselho da Justiça Federal: http://portal.trt24.jus.br/documents/10184/85682/Politica+Controle+de+acessos_06_05_2016.pdf/2db8a470-b480-4476-9f68-a4f03c3fcf74 e Portaria nº CJF-POR-2013/00279, de 19 de agosto de 2013 (evidências 221 e 222). Em nosso entendimento, tal documento também não se presta como entregável.

430. Ressalta-se que entregáveis apresentados como Control Pratices Port parecem ser extraídos do Banco Bradesco, sem que haja comprovação de elaboração da N2O, portanto, também não podem ser aceitos (evidências 223 e 224).

431. Em adição, a política de gestão de incidentes não é específica para a Codesp. Não tem mapa de processos ou documento desenvolvido para o registro de ocorrências (evidência 225). Observa-se, por exemplo, a política de gestão de incidentes do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região: https://www.trt4.jus.br/portais/governanca/processo-incidente-seguranca. De tal sorte, o documento apresentado não dever ser aceito como entregável.

432. Abaixo tem-se o cronograma previsto para a execução dos serviços:

Tarefa	Início	Fim	UST
Planejamento para a elaboração da PSI	13/6/2016	13/7/2016	325
Elaboração da documentação da PSI de acordo com as prioridades do PDTI	13/7/2016	13/8/2016	325
Elaboração de documentação sem relação direta com as prioridades da PDTI	13/8/2016	13/9/2016	325
Ligação/Sincronização dos documentos gerados nas etapas anteriores gerando a PSI	13/9/2016	13/10/2016	325
Execução de Planos de ação e acompanhamento para a finalização do projeto	13/10/2016	13/11/2016	325
Ajustes finais e aceita formal (encerramento do projeto)	13/11/2016	13/12/2016	325

433. Destaca-se que uma série de documentos apresentados como entregáveis foram entregues após o recebimento provisório e a emissão das notas fiscais para pagamento. São eles: Política de

Segurança da Informação, entregue em 07/11/2016 (NF 149), Política de Controle de Acesso, entregue em 28/11/2016 (NF 154), Política de Segurança Física, entregue em 02/12/2016 (NF 154), Política de Tecnologia da Informação, com diferentes versões para segurança em operações e segurança em comunicações, entregues em 30/11 e 02/12/2016, (NF 149 e 154) e Política de Gestão de Incidentes, entregue em 02/12/2016 (NF 154) (evidências 226 a 238).

434. Observa-se que quase todos esses documentos supracitados foram entregues na fase de encerramento dos serviços da OS, que foi de 13/11/2016 a 13/12/2016, ao passo que o pagamento por esses serviços, supostamente já prestados, ocorreu 25/7/2016 e 23/8/2016, respectivamente Notas Fiscais 149 e 154. Ou seja, foram pagos serviços que ainda não tinham sido comprovados como realizados e muitos deles, conforme examinados acima, não deveriam ser aceitos como realizados somente pela entrega de mero documento formal.

435. Registra-se ainda que as Notas Fiscais 146, 159, 171, 187 receberam atesto para pagamento antes do recebimento provisório do respectivo serviço, referentes às parcelas 1, 4, 5 e 6 dos serviços da OS (evidências 226 a 238).

436. Adicionalmente, não há comprovação que foi executada a etapa de ligação e/ou sincronização de documentos, tampouco não foi apresentado o plano acompanhamento e não há comprovação do que foi realizado na fase de encerramento da OS. Igualmente, não há evidências da participação da companhia na elaboração do plano de ação. Apesar disso, por meio das Notas Fiscais 159, 171 e 187, pagou-se o valor de R$ 219.375,00 por serviços que não tiveram sua execução comprovada.

437. Quando às atividades iniciais desta OS, verificou-se que o repositório de documentos criado foi o google drive. Portanto, depreende-se que para fazer a reunião de abertura dos trabalhos (kick-off), criar pasta no google drive, elaborar o cronograma dos trabalhos e postar versão preliminar de um PSI que já poderia estar pronta, por ser documento genérico, pagou-se mais R$ 73.125,00 à N2O.

438. Em resumo, foram aplicados 1.950 UST, R$ 438.750,00, para elaboração da PSI da Codesp, no entanto, até hoje a empresa não implementou a sua PSI, vale dizer que ainda não tem instalado Comitê Gestor de Segurança da Informação. Além disso, para os serviços previstos nessa OS ou não foram apresentados entregáveis, ou os que foram apresentados não devem ser considerados, não havendo resultados concretos para esta OS.

439. Desse modo, entendendo que não há qualquer comprovação que os serviços requeridos foram realizados, considera-se como débito apurado o valor total da OS (evidência 233 a 238), conforme tabela abaixo:

OS /OFB	Serviço	UST	NF	Valor (R$)	Data de pagamento
OS 3/2016	Elaboração do Plano de Segurança da Informação	1.950	146	73.125,00	15/7/2016
			149	73.125,00	25/7/2016
			154	73.125,00	23/8/2016
			159	73.125,00	13/10/2016
			171	73.125,00	7/11/2016
			187	73.125,00	26/12/2016

Responsabilização

440. Os responsáveis pelos respectivos débitos são detalhados no Anexo A, item III.1.2.5.

III.2. Contrato Linkcon

441. O contrato DIPRE/84.2017, firmado com a empresa Linkcon, fruto da adesão à Ata de Registro de Preços 17/2016 da Companhia Docas do Estado do Rio de Janeiro (CODERJ), teve como objeto o serviço de suporte a sistemas existentes, adoção de fluxo digital na tramitação de documentos eliminando o uso do papel, suporte técnico, suporte a infraestrutura de rede e servidores, monitoramento da rede lógica, apoio e mapeamento de atividades, gerenciamento de projetos, apoio técnico de suporte e sistemas ao Porto de Laguna e demais sistemas da Codesp.

442. O contrato foi assinado em 12/09/2017, com vigência prevista de doze meses. O valor

contratado foi de R$ 2.819.300,00.

443. A Codesp informou que, em função da necessidade de novos ajustes e customizações no sistema, em contraposto ao exíguo prazo de execução contratual, que se encerra em setembro do corrente ano, é de interesse da companhia, em princípio, aditar o respectivo contrato para que se possa atender ao deslinde/desenvolvimento do sistema para sua total implantação, porém a referida intenção de aditamento sequer foi decidida pela Diretoria Executiva, tampouco foram iniciadas as tratativas com a empresa Linkcon (item 'n', peça 42).

III.2.1. Ausência de planejamento da contratação

444. Verificou-se que a contratação e implantação de solução para a gestão eletrônica de documentos (GED) foi prevista no PDTI da Codesp para o período de 2016 a 2019 (evidências 1 e 2, p. 46 e 69).

445. Nesse sentido, entende-se que a contratação se alinha ao objetivo definido no PDTI da empresa, havendo nexo entre a contratação e o atingimento do objetivo institucional.

446. No entanto, embora a empresa também tenha elaborado Documento de Oficialização da Demanda (DOD), em observância ao art. 2, inciso XII da Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o mesmo não se encontra assinado, tampouco datado (evidência 3), o que se entende infirmar a oficialidade de tal documento.

447. Observou-se, ainda, que o DOD, que deveria ser o documento que dá início à fase de planejamento da contratação, aparece no processo administrativo de contratação na folha 88, por outro lado, constam nas folhas de 2 a 7, do processo administrativo da contratação, parecer do Superintendente de TI da Codesp manifestando-se favoravelmente à adesão à Ata de Registro de Preços da Linkcon (evidência 4). Portanto, o processo de contratação não se iniciou com o DOD, como indicado pelo art. 11 da Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014.

448. Além disso, no processo de planejamento da contratação também não foram identificados Estudos Técnicos Preliminares e o Termo de Referência da contratação. Esses documentos são considerados indispensáveis para a contratação, conforme preconiza o art. 9, inciso II e IV da Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014 do MPOG.

449. Vale lembrar que a Adesão à Ata de Registro de Preços não afasta a necessidade da elaboração dos documentos acima citados, nos termos do parágrafo 2º do art. 9 da Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014 do MPOG.

450. Em adição, o parecer jurídico apresentado não demonstra a vantajosidade econômica da contratação, tampouco faz qualquer análise quanto aos documentos apresentados no processo de contratação (evidência 5). Toda a análise da contratação é realizada em apenas um parágrafo. Observa-se, por exemplo, que o parecer jurídico não identificou a falta de documentos essenciais ao planejamento da contratação, o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar.

451. Nesse caso, entende-se que o parecer jurídico foi emitido pró-forma, não se prestando para fundamentar a Adesão à Ata de Registro de Preços e a consequente contratação da empresa Linkcon, contrário ao disposto no inciso VI do art. 38 da Lei 8.666/93 e ao art. 22 do Decreto 7.892/2013.

452. Nessa direção, salienta-se o voto do Ministro André de Carvalho no Acórdão 1944/2014-TCU-Plenário:

> 25. Por outro lado, a partir da análise mais aprofundada dos documentos vinculados aos referidos certames, e ensejando a proposta de anulação dos procedimentos licitatórios, foram constatadas as seguintes irregularidades:
>
> **a) adoção de pareceres jurídicos pró-forma**; e
>
> b) projeto de implantação das creches diferentes do aprovado pelo FNDE.
>
> 26. De fato, a utilização de pareceres jurídicos sintéticos, de apenas uma página, com conteúdo genérico, sem demonstração da efetiva análise do edital e dos anexos, em especial quanto à legalidade das cláusulas editalícias, permitiu, no caso concreto, a presença de itens posteriormente impugnados, inclusive por meio da presente representação, e que foram alterados nos certames subsequentes.
>
> **27. Este Tribunal já se posicionou acerca da necessidade de os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, integrarem a motivação dos atos administrativos, com**

abrangência suficiente, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame (v. g.: Acórdão 748/2011-Plenário).

28. No presente caso, mostra-se suficiente, então, o envio de determinação preventiva aos órgãos envolvidos.

453. Desse modo, considerando a ausência de documentos relativos ao planejamento da contratação (a saber: Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência), assim como, precariedade na elaboração do DOD e do parecer jurídico, entende-se que a Codesp não logrou demonstrar a necessidade da contratação, tampouco definiu corretamente as especificidades do negócio, o objeto da contratação e seus requisitos técnicos.

454. Ademais, tendo em vista a ausência de elaboração de diversos documentos fundamentais para o planejamento da contratação, não há qualquer justificativa para as quantidades contratadas para desenvolvimento de software e serviços de suporte e manutenção.

455. Em que pese os valores dos serviços serem cobrados em UST's e Pontos de Função, o contrato não trouxe o valor das UST's e dos PF's (peça 34).

456. Ressalta-se, ainda, que foi expressamente requisitado à companhia a apresentação da memória de cálculo das UST e pontos função estimados. A empresa não trouxe aos autos as memórias de cálculo (peça 38). Logo, depreende-se que os serviços foram contratados com base em UST definidas sem nenhum critério.

457. Os pagamentos feitos em função das UST e PF empregados, se não acompanhados de suas memórias de cálculo, que é o caso em questão, dificultam o controle da execução do contrato.

458. Nesse sentido, a Súmula TCU 269 dispôs:

> Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos.

459. Portanto, o TCU já sumulou o entendimento que os pagamentos por serviços de tecnologia da informação devem estar vinculados aos resultados alcançados ou produtos aferíveis. No caso da Codesp, não há como aferir as UST utilizadas sem as memórias de cálculo e o sistema não operacional.

460. Desse modo, percebe-se o planejamento das contratações é insuficiente e não tem início nas áreas de negócio da empresa.

461. Como consequência, há falta de elaboração documentos técnicos que permitam o acompanhamento objetivo do contrato, redundando na total desvinculação entre os pagamentos realizados, os resultados entregues pela contratada e o atendimento das necessidades dos diversos setores da entidade, como será analisado adiante.

462. Considerando as falhas constatadas no processo de planejamento da contratação, entende-se que deva ser promovida a audiência do responsável pela contratação da solução, portanto, o Superintendente da área de Tecnologia da Informação à época, Carlos Henrique de Oliveira Poço, que, posteriormente, se tornou o Diretor de Operações Logísticas da Companhia, assim como o Diretor de Operações Logísticas à época, Celino Ferreira da Fonseca, pelo planejamento da contratação sem apresentação de Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar no processo de contratação, em confronto com o art. 9, inciso II e IV da Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014 do MPOG, assim como pela ausência da definição dos valores das UST's e Pontos de Função no contrato e das memórias de cálculo no processo de contratação, em afronta à Sumula TCU 269.

463. De igual modo, propõe-se a audiência do parecerista jurídico, Gerente do Consultivo Civil e Instrumentos Contratuais, Frederico Spagnuolo de Freitas, pela emissão de documento pró-forma, sem observar os requisitos da Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014 do MPOG e não opinar, de modo fundamentado, sobre a vantajosidade da contratação, contrariando o inciso VI do art. 38 da Lei 8.666/199, em conjunto com o art. 22 do Decreto 7.892/2013.

464. Em adição, propõe-se expedir ciência à Codesp da ausência de data e da assinatura de

responsável no Documento de Oficialização da Demanda, em afrontra ao art. 11 da Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014 do MPOG, e ao princípio da oficialidade dos documentos públicos.

III.2.2. Simulação na apresentação de propostas de preços

465. Além da contratada Linkcon, 3 (três) empresas apresentaram proposta de preço à Codesp: a empresa Asprana Soluções Digitais (CNPJ: 18.867.566/0001-80), Logiks Consultoria e Serviços em TI Ltda. (CPNJ: 07.696.132/0001-49) e ECG TEC Serviços de Informática Ltda. (CNPJ: 13.665.064/0001-53).

466. Quanto à empresa proponente Asprana, ressalta-se que a proposta apresentada foi de cerca de R$ 22 milhões, embora a empresa estivesse classificada junto à Receita Federal como Empresa de Pequeno Porte (EEP) (evidência 6), cuja receita bruta anual, pela Lei Complementar 123/2006, seria de, no máximo, R$ 4,8 milhões, ou seja, a empresa que apresentou cotação, possivelmente, nunca havia feito projeto, anterior, do porte do orçado.

467. Registra-se, ainda, que consta na natureza de atividade econômica da empresa a edição de produtos gráficos, não aparecendo no seu ramo de atividades o desenvolvimento de soluções de informática.

468. Igualmente, observa-se que, em visita no local de funcionamento da empresa proponente, localizado na Travessa Conde Bertoli 226, Vila Santa Catarina, São Paulo /SP, endereço obtido no sistema CNPJ da Receita Federal, não se constatou o exercício de atividade empresarial, havendo apenas uma casa residencial, inclusive em precário estado de conservação (evidências 6, 7 e 8).

469. Infere-se, ainda, que, em visita ao endereço constante de proposta de preços, que era diferente do endereço da empresa no sistema CNPJ, localizado em um prédio empresarial, na Av. Dr. Chucri Zaidan, 1550, Santo Amaro, na cidade de São Paulo, ninguém na portaria tinha conhecimento da existência de tal empresa no prédio (evidência 9).

470. Por fim, verificou-se que o endereço de internet da empresa Asprana (http://asprana.com.br/) havia sido criado pelo funcionário da Linkcon, Sr. Leandro Cavalcante Damascena (evidência 10). O funcionário em questão assinou todas as Ordens de Serviço em nome da Linkcon no Contrato DIPRE/84.2017 (evidências 20, 25, 28, 31 e 35).

471. Em relação à empresa ECG, esta também apresentou proposta de cerca de R$ 22 milhões, embora classificada na Receita Federal como Micro-empresa (ME) (evidência 11), cujo o faturamento máximo, pela Lei Complementar 123/2006, seria de, no máximo, R$ 360 mil, ou seja, a empresa que apresentou cotação, possivelmente, nunca havia feito projeto do porte do orçado anteriormente.

472. Registra-se, ainda, que a ECG tem como natureza de atividade econômica a reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos, não constando do seu ramo de atividades o desenvolvimento de soluções de informática.

473. Adicionalmente, observa-se que, em visita no local de funcionamento da empresa proponente ECG, endereço obtido no sistema CNPJ da Receita Federal, constatou o funcionamento de pequena empresa de informática, voltada para a venda de peças e computadores e manutenção (evidências 12 e 13). Nota-se tratar de uma empresa sem a estrutura requerida para gerir um contrato da complexidade e materialidade como o que a Codesp desejaria contratar.

474. Em pergunta realizada a funcionário da empresa ECG, o funcionário informou não ter conhecimento que a empresa desenvolvia soluções de informática.

475. Em adição, o Diretor da empresa EGC, Erich Caetano Geraldo (CPF: 304.088.488-39), por vezes atuou como representante da empresa Linkcon em certames licitatórios que ocorreram no Estado de São Paulo, a saber: contratações com a Prefeitura de Guarulhos e Ata de Pregão Presencial do Ministério Público do Estado de São Paulo. Portanto, correto afirmar a existência de interesses comuns as duas empresas (evidências 14 a 16).

476. Ademais, o Diretor da ECG, Sr. Erich Caetano Geraldo, é o responsável pelo site da Linkcon na internet (evidência 17).

477. Quanto à proposta apresentada pela ECG, por fim, vale ressaltar que proposta de orçamento da empresa foi encaminhada à Codesp cerca de uma hora depois do recebimento do e-mail

solicitando a cotação (evidência 60). Como é possível apresentar cotação para o desenvolvimento de um projeto complexo em apenas uma hora?

478. Por outro lado, a empresa Logiks tem como atividade econômica consultoria em TI e tem porte, segundo o site da Receita Federal, para o desenvolvimento de projetos do porte requerido. Não foi realizada visita ao local de funcionamento da empresa.

479. Considerando os argumentos acima apresentados, as propostas colhidas junta às empresas Asprana e ECG não deveriam ter sido aceitas pela companhia, pois claramente as empresas não detinham a expertise para o desenvolvimento da solução de TI requerida.

480. Adicionalmente, verificou-se que o Diretor da ECG atua como representar da Linkcon em licitações no Estado de São Paulo e que há ligação entre as Asprana e a Linkcon. Diante desses fatos, entende-se que houve, de fato, simulação na apresentação das propostas de preços.

481. Outro ponto importante é que todas as propostas apresentadas levaram em conta o valor do Edital da CDRJ, não considerando as especificidades do sistema da Codesp. Por isso, as propostas apresentadas foram em torno dos R$ 20 milhões, enquanto a contratação se deu por cerca de R$ 3 milhões (evidência 18).

482. Desse modo, entende-se que, além da simulação na apresentação de propostas de preços, não houve análise crítica dos preços apresentados, pois estes não levaram em conta os serviços necessários para a Codesp, mas sim os serviços especificados no Edital da CDRJ, contrariando, expressamente o disposto no parágrafo único, do art. 26 da Lei 8.666/1993 e o art. 22 do Decreto 7.892/2013.

483. Considerando a gravidade constatada na simulação na apresentação de propostas de preços, deve-se responsabilizar aqueles que estiveram envolvidos. No entanto, considera-se oportuno realizar a responsabilização dos gestores em conjunto e confronto com o próximo achado, sendo este último de maior gravidade.

484. Nesse momento, oportuno lembrar a decisão do Acordão 1823/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, ainda que posterior à adesão da Codesp, que liberou a ata da CDRJ para adesão de interessados:

> 9.5. determinar, à CDRJ, que, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, dê conhecimento deste processo e das irregularidades apuradas à entidades que já aderiram à ata de registro de preços 1/2016 e aos interessados em a ela aderir, alertando-os quanto a obrigatoriedade de demonstrar a vantagem prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013, bem assim quanto à possibilidade de serem responsabilizados por eventuais prejuízos aos cofres públicos, em razão de aquisições comprovadamente antieconômicas;

485. Sem embargo, conforme o parecer jurídico, assinado pelo Superintendente Jurídico da companhia, Sr. Gabriel Nogueira Eufrásio, a Codesp teve conhecimento do supracitado julgado, consequentemente, da obrigatoriedade de demonstrar a vantajosidade da contratação, prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013, sob pena da responsabilização dos agentes em razão de eventuais prejuízos aos cofres públicos (evidência 19).

486. Considerando as irregularidades na apresentação das propostas de preços e na qualificação dos fornecedores, assim como o não esgotamento da procura por solução gratuita ou mais em conta disponível no mercado, que será explicitada no próximo achado do presente relatório, entende-se que a análise da vantajosidade econômica foi comprometida.

487. Desse modo, considera-se pertinente responsabilizar o Sr. Frederico Spanguolo de Freitas, Gerente do Consultivo Cível e Instrumentos Contratuais, pela emissão de parecer no qual não houve análise da vantajosidade econômica da contratação (evidência 5), bem como do Sr. Gabriel Nogueira Eufrásio, Superintendente Jurídico, e do Presidente da companhia, Sr. José Alex Botelho Oliva, em face da não observância do Acordão 1823/2017-TCU-Plenário (evidência 19), em razão dos prejuízos constatados nos próximos achados, pela simulação da apresentação de propostas na contratação e a não comprovação da vantajosidade econômica da contratação, ferindo o art. 26, parágrafo único da Lei 8.666/1993, bem como o art. 22 do Decreto 7.892/2013.

III.2.3. Simulação de desenvolvimento de software

488. A contratação do sistema GED foi estruturada da seguinte forma:

Serviços	Unidade	Valor Unitário (R$)	Valor Total (R$)
Desenvolvimento de software	3.250 PF	778,00	2.528.500,00
Adequação corretiva e manutenção evolutiva	750 UST	103,60	77.700,00
Manutenção de banco de dados	1.100 UST	121,00	133.100,00
Suporte Técnico	1.000 UST	80,00	80.000,00
Total	**2.819.300,00**		

489. Observa-se que essa contratação, quase em sua totalidade, foi voltada para o desenvolvimento da solução de TI GED Workflow, voltada para adoção de fluxo digital na tramitação de documentos.

490. No entanto, pairam inúmeras suspeitas de que o sistema não tenha sido desenvolvido, já estando pronto no momento de sua contratação, nesse caso, tendo a empresa contratado um software de prateleira.

491. De início, explica-se que toda a execução do contrato se deu a partir da emissão de 5 ordens de serviço, que passamos a examinar detidamente.

492. Verificou-se que a primeira Ordem de Serviço 01 (OS01) já solicitou a instalação da aplicação no servidor, mesmo antes do recebimento da documentação dos casos de uso solicitados na mesma OS (evidência 20). Os serviços solicitados na OS01 foram:

Serviços	Unidade	Previsão de Entrega	Termo de Recebimento	Valor Unitário (R$)	Valor total (R$)	Data de Pagamento
Instalação de Servidor e Desenvolvimento - Plano de Arquitetura - Casos de Uso (95)	1.040 PF	11/10/2017	11/10/2017	778,00	809.120,00	16/11/2017 (1710)
Suporte Técnico	145 UST	11/10/2017	11/10/2017	80,00	11.600,00	
Total	**820.720,00**					

493. De acordo com a evidência 21 (peça 26, p. 72 a 74), a aplicação foi instalada no servidor em 4/10/2017, ou seja, com 16 dias úteis da abertura da OS01, que tinha ocorrido em 13/9/2017 (evidência 20), antes do desenvolvimento da aplicação pela empresa.

494. Portanto, a empresa já estava entregando um sistema, que supostamente foi desenvolvido para a Codesp, apenas 16 dias após a emissão da OS01, com os casos de usos[14], ainda, a serem realizados. Na verdade, após análise de todas as Ordens de Serviço, depreende-se que não ocorreu o desenvolvimento do sistema, mas sim a aquisição de solução de TI já disponível.

495. Além disso, não há qualquer documentação que comprove que o sistema foi homologado pela área requisitante e muito menos que os requisitos foram definidos com a área demandante da aplicação.

496. Afinal, no dia seguinte à assinatura do contrato (peça 34), foi aberta a OS01, informando que deveriam ser elaborados 95 casos de uso. Que, coincidentemente, de acordo com a documentação

[14] Segundo o autor Roger S Pressman, Engenharia de Software, 5ª edição, 2002, p. 273, "Um caso de uso é um cenário que descreve como o software deve ser usado em uma dada situação".

entregue pela Codesp, são os mesmos requisitos definidos pela CDRJ na Ata de Registro de Preços 17/2016 (peça 25, p. 4 a 29 do presente processo e TC 034.914/2016-1, peça 100, p. 4 a 17).

497. Adicionalmente, observou-se que o aceite da primeira OS é imediatamente após a conclusão da OS, ocorrendo mesmo sem a comprovação de entrega dos 95 casos de uso solicitados (evidência 22). Considerando que se tratava de um desenvolvimento de software totalmente novo para a Codesp e complexo, sugere-se que o tempo de homologação do sistema e avaliação da qualidade demandaria muito mais do que um dia.

498. O valor da OS01 foi pago integralmente para a Linkcon pela Nota Fiscal 1710 em 16/11/2017 (evidência 23 e 24).

499. Na Ordem de Serviço 02 previu-se:

Serviços	**Unidade (UST)**	**Previsão de Entrega**	**Termo de Recebimento**	**Valor Unitário (R$)**	**Valor total (R$)**	**Data de Pagamento (NF)**
Casos de Uso (29)	690	21/11/2017	22/11/2017	778,00	536.820,00	27/12/2017 (1739)
Suporte Técnico -Elaboração e entrega de manual do sistema	220	21/11/2017	22/11/2017	80,00	17.600,00	
Adequação Corretiva e Manutenção Evolutiva - Monitoramento de ambiente - Parametrização de serviços ou funcionalidade de software	110	21/11/2017	22/11/2017	103,60	11.396,00	
Manutenção de Banco de Dados - Instalação dos serviços de banco de dados - Modelagem do banco de dados	120	21/11/2017	22/11/2017	121,00	14.520,00	
Total			**580.336,00**			

500. Mesmo com o sistema já entregue, como comprovado acima, na Ordem de Serviço 02 (OS02) foi solicitado a elaboração de mais 29 casos de uso, que não foram entregues e não é possível saber do que se tratava. O valor dos 29 novos casos de uso foi R$ 536.820,00 (evidências 25 e 26).

501. Além disso, a OS02, emitida em 11/10/2017, solicitou a modelagem do sistema de banco de dados, conforme os entregáveis da OS01 – evidência 21 (peça 26, p. 72 a 74), embora a aplicação já estivesse instalada no servidor desde 04/10/2017.

502. Esclarece-se que só seria possível o usuário entrar no sistema GED se a base de dados já estivesse operativa. De acordo com a evidência 21, percebe-se que o usuário entrou no sistema. Portanto, infere-se que na OS02 houve o pedido para instalação de um banco de dados que, de fato, já estava instalado.

503. Ademais, nos tutoriais apresentados pela Linkcon como manuais do sistema, em tese, extraídos do sistema desenvolvido para a Codesp, verificou-se o *printscreen* de telas, nas quais constam o número do documento ou do registro, relativas aos anos pretéritos à assinatura do contrato, que data de 2017, por exemplo, de 2013, 2014 e 2015 (peça 26, p. 83, 84, 85, 86, 92, 93, 94, 95, 103, 115, 116, 118 e 133 e peça 27, p. 8). Infere-se, portanto, que a solução instalada na Codesp já era

comercial para a contratada.

504. Outro dado importante, é que consta, no arquivo disponibilizado com o código fonte do sistema GED, que o banco de dados do GED Workflow existe desde 28/5/2014:

‘pasta db : scripts arquivo ged_schema
-- Dumped from database version 9.3.1
-- Dumped by pg_dump version 9.3.1
-- Started on 2014-05-28 12:29:58’

505. Ora, como um sistema desenvolvido para a atender a empresa poderia existir desde 28/5/2014?

506. Do mesmo modo que aconteceu na OS01, o termo de aceite dos serviços se deu em 22/11/2017, logo após a conclusão da OS02, exatamente 1 dia depois, 21/11/2017 (evidências 25 e 27).

507. O valor da OS02 foi pago integralmente para a Linkcon pela Nota Fiscal 1739 em 27/12/2017 (evidência 24 e 26).

508. Seguem os serviços requisitados na Ordem de Serviço 03:

Serviços	Unidade	Previsão de Entrega	Termo de Recebimento	Valor Unitário (R$)	Valor total (R$)	Data de Pagamento (NF)
Desenvolvimento - Documentação de visão - Declaração de Escopo	425 PF	27/12/2017	27/12/2017	778,00	330.650,00	05/02/2018 (42)
Suporte Técnico - Relatório de apresentações / Reuniões de formação conceitual	200 UST	27/12/2017	27/12/2017	80,00	16.000,00	
Adequação Corretiva e Manutenção Evolutiva - Relatório de Suporte Operacional para Monitoramento de Ambiente - Relatório de Logs dos servidores	980 UST	27/12/2017	27/12/2017	67,66	66.304,00	
Manutenção de Banco de Dados - *Tunning* e configuração de banco de dados	640 UST	27/12/2017	27/12/2017	185,28	118.580,00	
Total			**531.534,00**			

509. Na Ordem de Serviço 03 (OS03), de 27/11/2017, paga-se, mais uma vez, pelo serviço de desenvolvimento de software, no montante de R$ 330.650,00, pagamento incompatível com uma solução já implantada (evidências 28 e 30).

510. Igualmente, pagou-se R$ 66.304,00 para a elaboração de Relatório de Suporte Operacional para Monitoramento de Ambiente e Relatório de Logs dos servidores para um sistema que não estava operacional na companhia. O mesmo raciocínio aplicado para o serviço de *Tunning*, no valor de R$ 118.580,00, serviço utilizado para aperfeiçoar um sistema já em operação (evidências 28 e 30).

511. O valor da OS03 foi pago integralmente para a Linkcon pela Nota Fiscal 42 em 05/02/2018 (evidência 24 e 30).

512. Quanto aos serviços previstos na Ordem de Serviço 04:

Serviços	Unidade	Previsão de Entrega	Termo de Recebimento	Valor Unitário (R$)	Valor total (R$)	Data de Pagamento (NF)
Desenvolvimento - Modelo Lógico de Dados - Modelo Físico de Dados - Dicionário de Dados	775 PF	31/1/2018	31/1/2018	778,00	602.950,00	07/03/2018 (62)
Suporte Técnico - Plano de Implantação / Mudança Cultural	435 UST	31/1/2018	31/1/2018	80,00	34.800,00	
Total			**637.750,00**			

513. Na OS04 identificou-se, mais uma vez, o pagamento pelo serviço de modelagem de dados, no valor de R$ 602.950,00, não estando o sistema operacional (evidências 31, 32 e 33). Ressalta-se aqui que houve pagamento em excesso para a geração de modelos de um banco de dados que já estava entregue desde a primeira OS.

514. A Ordem de Serviço (OS04), cuja demanda é o Plano de Implantação/Mudança cultural, no valor de R$ 34.800,00, foi solicitada como serviço de suporte técnico. A documentação apresentada pela contratada para os entregáveis desta OS são recortes do manual que foi disponibilizado gratuitamente na internet para implantação do SEI (Sistema Eletrônico de Informações): https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/metodologia-de-implantacao/sumario e http://sempapel.enap.gov.br/projeto-enap-sem-papel/plano-de-endomarketing/ (evidência 34 e peça 30, p. 43 a 63).

515. Com isso, entende-se que a elaboração de manual de plano de implementação e mudança cultural não foi uma demanda surgida da necessidade da Codesp, mas sim uma forma de remunerar a contratada. Ademais, por ser uma composição de recortes, praticamente não exigiu elaboração alguma.

516. O valor da OS04 foi pago integralmente para a Linkcon pela Nota Fiscal 62 em 07/03/2018 (evidência 24 e 33).

517. Vejamos a Ordem de Serviço 05:

Serviços	Unidade (PF)	Previsão de Entrega	Termo de Recebimento	Valor Unitário (R$)	Valor total (R$)	Data de Pagamento (NF)
Desenvolvimento - Endereçamento de Código - Transferência de Tecnologia	320	28/2/2018	-	778,00	248.960,00	07/03/2018 (154)
Total			**248.960,00 (Pago 62.240,00)**			

518. Apenas na Ordem de Serviço (OS05) pagou-se R$ 248.960,00, sem ficar claro do que se tratava '*endereçamento de código*' e '*transferência de tecnologia*' (evidência 35). Afinal, a Codesp pagou para desenvolver o sistema e ainda pagou para adquirir o código fonte? Sendo o software desenvolvido para a Codesp, o código fonte já seria de propriedade da companhia.

519. A transferência de tecnologia, conforme resposta da própria Codesp, refere-se ao fato da empresa contratada disponibilizar profissionais capacitados a treinar equipe de funcionários da Codesp responsáveis por manutenção e desenvolvimento de sistema (item 'd', peça 43).

520. Cumpre registrar que o Edital de licitação da CDRJ prevê que a contratação engloba a transferência de tecnologia e do código fonte, como exposto no item 8.1 do Anexo I do Edital (evidência 37 e peça 32, p. 57), o que denota a falta de cuidado da empresa na execução do contrato,

ao pagar por serviço já embutido no custo da contratação.

521. A Codesp informou que resolveu parcelar a OS05 em 4 pagamentos, tendo-se conhecimento somente do primeiro, até a presente data. A companhia não apresentou o Termo de Recebimento Definitivo da OS05. De fato, identificou-se apenas o pagamento da Nota Fiscal 154 no valor de R$ 62.240,00, referente a 80 pontos de função, restando ainda saldo contratual de 240 pontos de função, isto é, R$ 186.720,00 (evidência 24 e 35).

522. Ressalta-se, ainda, que os requisitos técnicos definidos para o sistema GED da Codesp eram idênticos aos requisitos definidos pela CDRJ na Ata de Registro de Preços 17/2016 (peça 25, p. 4 a 29 do presente processo e TC 034.914/2016-1, peça 100, p. 4 a 17). Seria extrema coincidência que duas empresas distintas possuam exatamente as mesmas necessidades a exigir os mesmíssimos requisitos técnicos para ambas as contratações?

523. Salienta-se também que foi requisitado o código fonte do sistema GED instalado da CDRJ, cuja ata foi objeto de adesão da Codesp. Verificou-se que o código fonte instalado na Codesp era o mesmo da CDRJ, isto é, fica claro, uma vez mais, que houve a compra de um sistema já existente, não tendo ocorrido o desenvolvimento do software (evidências 50 e 51).

524. Igualmente, cabe dizer que a Linkcon respondeu no processo TC 034.914/2016-1, no qual foi examinada a contratação da Linkcon pela CDRJ, que o sistema GED Workflow seria desenvolvido e que não se tratava de um software já pronto (evidência 38 e peça 94 do TC 034.914/2016-1).

525. Contudo, as evidências e coincidências obtidas na contratação feita pela CDRJ confirmaram que houve a entrega de um software pronto. Na época, os auditores da SECEX-RJ tiram *printscreen* do site da Linkcon, no qual informava que a empresa possuía um software de GED Workflow. Em adição, a Linkcon apresentou atestados de capacidade técnica que confirmavam que a empresa havia desenvolvido o sistema GED Workflow para Governo do Estado do Ceará, para a Prefeitura de Fortaleza e para o Porto de Itaquí/MA (evidência 39).

526. Igualmente, observou-se que os manuais utilizados pelo sistema Governo do Estado do Maranhão, para uso e operação do sistema GED Workflow, são idênticos aos manuais entregues pela Linkcon à Codesp (evidências 40 a 47 e peças 26, p. 80 a 157, e 27, p. 1 a 8).

527. Destaca-se, ainda, que não há registro de reuniões envolvendo áreas técnicas da empresa para o levantamento de requisitos e análise do impacto com a implementação do sistema, atividades básicas de um processo de desenvolvimento de software. Tal afirmativa foi corroborada pela Codesp, que informou que o Gerente de Soluções Sistemas à época não tinha o hábito de confeccionar atas de reunião durante os levantamentos de requisitos do Sistema GED (evidência 48 e peça 42, item ‘i’).

528. Outro ponto importante, a ser seguido na metodologia de desenvolvimento de uma solução de TI, são os testes e homologações realizados no sistema GED. Contudo, conforme informado pela Codesp, a empresa não registrou a realização dos testes e homologações realizadas no sistema GED (evidência 48 e peça 42, item ‘j’).

529. Ademais, chama atenção que as Ordens de Serviço 2, 3 e 4 preveem o pagamento de UST’s para os serviços de adequação corretiva e manutenção evolutiva, manutenção de banco de dados e suporte técnico, serviços esses inerentes a um sistema já implantado.

530. Observou-se, ainda, que se pagou pela implantação do sistema e depois pelo monitoramento do ambiente (OS02 e 03), sem o sistema estar operacional. Também houve pagamento pela realização de *Tunning* no sistema (OS03), serviço utilizado para o aperfeiçoamento de um sistema, atividade essa que já deveria fazer parte da instalação do banco de dados da OS. Todas essas ações deveriam ser realizadas após a operacionalização do sistema na companhia.

531. Ressalta-se que, durante a inspeção da equipe de auditoria, 5 meses após o prazo de entrega previsto na última ordem de serviço emitida (OS05), datado para 28/2/2018, o sistema ainda não estava operacional na companhia.

532. O sistema GED até a presente data, 20/7/2018, não havia sido implantado pela companhia. No entanto, a companhia já havia pago quase todo o valor estimado para desenvolvimento do software, R$ 2.632.580,00, ou seja, aproximadamente, 93% do valor total contratado de R$ 2.819.300,00.

533. Nesse caso, gastou-se dinheiro público para a contratação de uma solução de TI sem uso e, com o agravante, de possuir solução similar gratuita e com suporte também gratuito no mercado, como será demonstrado no próximo achado.

534. Adicionalmente, registra-se que a empresa Linkcon está localizada numa pequena cidade de Pernambuco chamada Lagoa do Carro, distante das sedes dos órgãos e empresas públicas onde participou das licitações (evidência 49). Chama atenção que apesar de ser uma empresa de pequeno porte, distante dos grandes centros, ter conseguido inúmeros contratos de valores relevantes com órgãos e empresas públicas.

535. Em resumo, considerando os argumentos ora apresentados, entende-se que estamos diante da simulação de desenvolvimento do software GED Workflow, posto que, na verdade, foi adquirido um software já pronto, para o qual havia uma solução equivalente gratuita disponível no mercado, que está sendo implantada por toda Administração Pública Federal com sucesso, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Como resultado, passados 5 meses da data prevista para sua entrega, o sistema não está operacional e não há garantias que realmente funcione.

536. Tudo levando a crer que a empresa está vendendo o desenvolvimento de um software e no final está entregando um software pronto. Com isso, considerando as falhas decorrentes do acompanhamento a execução do contrato, acrescentando que tal prática pode estar ocorrendo em contratações com outros órgãos públicos e empresas estatais (o que será avaliado no processo consolidador dessa FOC), configura-se a hipótese da má-fé da contratada, situação na qual a empresa deve ser considerada responsável solidário, juntamente com os gestores da Codesp, das irregularidades verificadas no contrato em questão, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/1993.

537. A responsabilização dos gestores da Codesp será examinada ao final do próximo achado, em que se discutirá o potencial prejuízo ao erário promovido pela contratação ora examinada.

III.2.4. Contratação antieconômica

538. Verificou-se que ocorreram negociações entre a Codesp e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para a implementação de sistema gratuito disponível na administração pública para a tramitação de documentos eletrônicos, o sistema Sistema Eletrônico de Informações (SEI) (evidências 54 a 57), desenvolvido pelo Tribunal Regional da 4ª Região (TRF-4).

539. Contudo, a empresa desistiu da contratação do sistema gratuito alegando que, em contatos realizados com o órgão responsável pela implantação do sistema SEI, ouviu-se que a disponibilização para empresas estatais ocorreria apenas após o atendimento de todos os demais órgãos federais da administração direta, autarquias e fundações, cuja previsão, em meados de 2016/2017 era para os próximos 5 anos, ou seja, algo em torno de 2021 (evidência 52 e peça 41, item ‘k’).

540. Assim, em 13/07/2017, a Diretoria, em ato ordinário de gestão, visando alavancar a gestão do Porto às exigências do século XXI, autorizou em decisão DIREXE 324/2017 a adesão à Ata de Registro de Preços junto à empresa CDRJ, para aquisição do sistema de GED junto a empresa Linkcon.

541. Tem-se registro do início de comunicações entre a Codesp e a Linkcon visando à adesão à Ata de Registro de Preços da CDRJ desde 17/11/2016. Em 17/11/2016, houve uma comunicação da Linkcon autorizando a Codesp aderir à ata do Pregão Eletrônico de 17/2016 da CDRJ; posteriormente, em 7/12/2016, o Superintendente de Tecnologia da Informação (SUTIC) à época, Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço emitiu parecer a favor da adesão à ata da CDRJ, ou seja, desde novembro de 2016, pelo menos, a empresa demonstra clara intenção de contratar a Linkcon no lugar do sistema SEI (evidência 62 e peça 32, p. 1 a 6).

542. Ressalta-se que as comunicações entre a Codesp e a contratada começaram antes mesmo do encaminhamento, pelo MPOG, do pedido de cessão gratuita do SEI ao TRF-4ª Região (evidência 53), que ocorreu em 15/12/2016. Em pesquisa realizada no site no MPOG (http://www.planejamento.gov.br/pensei/sei-em-implantacao-2013-estatais-31), publicação de 15/3/2018, depreende-se que o órgão ministerial ainda pretendia instalar o SEI em diversas estatais,

incluindo a Codesp.

543. No processo administrativo de contratação da empresa Linkcon, não foram localizados documentos ou comunicações entre a Codesp e o MPOG que comprovassem possível demora para a instalação do SEI, sistema gratuito.

544. Considerando isso, encaminhou-se diligência ao MPOG, Ofício de Requisição 3-154/2018-Sefti para que informasse o andamento das tratativas com a Codesp. O MPOG respondeu, em 11/7/2018, encaminhando Nota Informativa nº 7925/2018, que trouxe esclarecimentos sobre essa questão (evidência 58).

545. Observou-se que o MPOG não informou prazo para a implantação do sistema SEI na Codesp, considerando que o Ministério não tem competência para celebrar o Acordo de Cooperação Técnica do SEI sem a anuência do TRF 4ª Região, detentor do sistema, e também por não coabitar previsibilidade de transferência de competência para este Órgão (evidência 58).

546. O Ministério apresentou os expedientes que foram encaminhados pela Antaq, pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, bem como pela Codesp solicitando a cessão do direito de uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para a empresa (evidência 56).

547. Destacou que a Codesp enviou o Ofício DIPRE-GD/436.2017, em 23/8/2017, manifestando seu interesse em aderir ao SEI, porém, pelas informações da contratação obtidas, em tal data o contrato com a empresa Linkcon já havia sido assinado e aprovado pela Diretoria Executiva da empresa, decisão DIREXE 324/2017, de 13/7/2017.

548. Verificou-se, ainda, que a Codesp, desde junho de 2017, realizou cotações de preços com empresas para instalação do GED, enquanto durante o mês de agosto de 2017 continuava a conversar do o MPOG e Ministério dos Transporte como se fosse implementar o SEI (evidências 54 a 57 e 59 a 61).

549. Salienta-se também que, mesmo após a contratação do sistema GED junto a Linkcon, a Codesp não formalizou a desistência de implantação do SEI. Quase um ano após a assinatura do contrato, em Maio de 2018, constava ainda, no site do MPOG (http://www.planejamento.gov.br/pensei/adesao-ao-processo-eletroniconacional-pen), que o pedido formalizado pela Codesp de adesão ao SEI estava aguardando autorização.

550. Considera-se, no mínimo, estranho que a Codesp tenha realizado a contratação do sistema GED sem ter recebido uma resposta conclusiva sobre atrasos ou problemas na implementação do SEI, tampouco a companhia protocolou sua desistência em aderir ao sistema gratuito.

551. Dessa forma, entende-se que a Codesp não esgotou as tratativas para a implementação do SEI, partindo por iniciativa própria para a contratação de solução onerosa disponível no mercado e pagando, como já exposto no achado anterior, por serviços que não foram realizados pela contratada.

552. Conclui-se, portanto, que Codesp contratou o sistema GED Workflow, de forma onerosa, sem embargo, continuou a negociar a instalação da solução equivalente gratuita disponível no mercado. Sendo possível a empresa contratar o SEI gratuitamente, não se justifica a contratação do sistema GED da empresa Linkcon, contrariando o Acordão 1823/2017-TCU-Plenário, assim como o art. 26, parágrafo único da Lei 8.666/1993, bem como o art. 22 do Decreto 7.892/2013, razão pela qual devem ser responsabilizados os responsáveis pela contratação e o prejuízo dela decorrente aos cofres públicos.

Da Responsabilização

553. Consideram-se irregularidades graves cometidas no âmbito do contrato DIPRE/84.2017: a simulação da apresentação de propostas, simulação de desenvolvimento de software e contratação antieconômica, gerando prejuízo ao erário.

554. As irregularidades supracitadas concorreram para que fosse realizada uma contratação desnecessária para a Codesp, estando ainda sem uso, cujo objetivo, aparentemente, foi apenas remunerar a empresa Linkcon, tendo como resultado, o desperdício de recursos públicos.

555. Nessa direção, cita-se o enunciado do Acórdão 549/2018-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, o qual, embora se referia a convênios, pode ser usado no caso em tela,

dada a semelhança entre as situações:

A completa frustração dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos valores repassados tenha sido aplicada no objeto do ajuste. A mera execução do objeto não é suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, é imprescindível que também se demonstre a sua funcionalidade em benefício da população alvo.

555.1. Executado quase 93% dos recursos do contrato, o sistema ainda não está operacional, em que pese os indícios de que não existe desenvolvimento algum.

556. A Codesp estabeleceu em seu Instrumento Normativo Política de Governança de TIC que:

I. Confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório, a cargo do Fiscal Técnico do Contrato, quando da entrega do objeto resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens;

II. Avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e justificativas, a partir da aplicação das Listas de Verificação e de acordo com os Critérios de Aceitação definidos em contrato, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;

III. Identificação de não conformidade com os termos contratuais, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;

(...)

VI. Encaminhamento das demandas de correção à contratada, a cargo do Gestor do Contrato ou, por delegação de competência, do Fiscal Técnico do Contrato por meio de termo de não conformidade;

VII. Encaminhamento de indicação de glosas e sanções por parte do Gestor do Contrato para a SUJUD;

VIII. Confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo para fins de encaminhamento para pagamento, a cargo do Gestor e do Fiscal Requisitante do Contrato, com base nas informações produzidas nos incisos I a VII deste subitem;

IX. Autorização para emissão de nota(s) fiscal(is), a ser(em) encaminhada(s) ao preposto da contratada, a cargo do Gestor do Contrato;

557. Infere-se, portanto, da análise dos normativos da Codesp, em consonância ao que entende o TCU, a responsabilidade do gestor e do fiscal do contrato pelo acompanhamento da execução contratual.

558. Adicionalmente, por terem permitido a contratação apesar da clara ausência de planejamento, também por suas posições hierarquicamente superiores, que demandam a gerência sob a solução de TI contratada, devem ser ouvidos em audiência, pelas falhas detectadas no planejamento, e citados, pelos débitos identificados no contrato, o Superintendente da área de Tecnologia da Informação e o Diretor de Operações Logísticas, considerando o disposto no Regimento Interno da Codesp (evidência 240):

Art. 63 Compete à Diretoria de Operações Logísticas, sem exclusão de outras atribuições previstas em lei:

Gerir a operação e logística portuária, a implementação e a operação das soluções de tecnologia da informação e telecomunicações.

(...)

Art. 64 Compete a Superintendência de Tecnologia da Informação, subordinada a Diretoria de Operações Logísticas:

I. Prover e manter as soluções tecnológicas que apoiam o desenvolvimento das atividades da CODESP;

II. Apoiar o planejamento, comunicação e a gestão, oferecendo excelência em soluções de TI, de forma a auxiliar a CODESP no cumprimento de suas metas e objetivos;

(...)

IV. Avaliar necessidades e definir soluções de TI junto às demais áreas da Companhia.

559. Vale dizer, tanto o Diretor de operações logísticas, em um plano mais macro, como o Superintendente de Tecnologia da Informação tinham atribuições ligadas à gestão, planejamento de contratação e mapeamento de necessidades de tecnologia da informação da Codesp, de modo que as irregularidades elencadas não teriam se concretizado caso esses responsáveis tivessem exercido com zelo suas atribuições funcionais na cadeia hierárquica da empresa.

560. Diante disso, devem ser responsabilizados, em solidariedade, o Sr. Sergio Pedro Gamaro Junior, Superintendente de Tecnologia da Informação, de 15/05/2017 a 07/05/2018, e o Sr. Cristiano Antonio Chehin, Gerente de Operações e Soluções de TI e fiscal do contrato DIPRE/84.2017, a partir

de 12/5/2017, pelo aceite definitivo das OS01, OS02, OS03 e OS04, bem como o Sr. Sidney da Cunha Vida Silva, Gerente de Soluções de Sistemas e gestor do contrato DIPRE/84.2017, a partir de 1/2/2018, em decorrência do pagamento parcial da OS05, sem o termo de recebimento provisório ou definitivo do serviço, considerando, ainda, para todos os responsáveis elencados, a simulação do desenvolvimento de software, que acarretou pagamentos realizados para a contratada sem a comprovação dos serviços prestados.

561. Além disso, deve também ser responsabilizado, solidariamente aos demais responsáveis, o Sr. Marcos Camargo, Gerente de Soluções de Sistemas e gestor do contrato DIPRE/84.2017, no período de 12/9/2017 a 31/1/2018, referente às OS01, OS02, OS03, nas quais autorizou a realização dos serviços, tendo ocorrido a simulação do desenvolvimento de software, que acarretou pagamentos realizados para a contratada sem a comprovação dos serviços prestados.

562. Ademais, em virtude de ter dado início ao contato com a Linkcon, antes de esgotar as tratativas para a implementação do SEI, sistema gratuito disponibilizado no mercado como alternativa ao GED Workflow, dando parecer favorável à contratação e assinado o contrato DIPRE/84.2017, tendo em vista a falta de comprovação da vantajosidade da contratação e a simulação da apresentação das propostas, entende-se também ser responsável, solidariamente aos demais, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Superintendente de TI, de 16/08/2016 a 03/05/2017, e Diretor de Operações Logísticas da Codesp, a partir de 03/05/2017.

563. Oportuno lembrar que a Codesp foi notificada do Acórdão 1823/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que alertou à companhia para a obrigatoriedade de demonstrar a vantajosidade da contratação, prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013, bem assim quanto à possibilidade de serem responsabilizados por eventuais prejuízos aos cofres públicos, em razão de aquisições comprovadamente antieconômicas, o que é o caso.

564. Nesse sentido, devem ser responsabilizados, solidariamente aos demais responsáveis, Frederico Spanguolo de Freitas, Gerente do Consultivo Cível e Instrumentos Contratuais pela emissão de parecer no qual não houve análise da vantajosidade econômica da contratação (evidência 5), bem como do Sr. Gabriel Nogueira Eufrásio, Superintendente Jurídico, e do Presidente da companhia, Sr. José Alex Botelho Oliva, em face da confirmação da contratação antieconômica pela empresa, como alertado na *decisum* supracitada, e, no caso do último, também pela assinatura do DIPRE/84.2017, em que houve a simulação de desenvolvimento de software.

565. Quanto à Linkcon, entende-se que a empresa deve responder, de forma solidária, em virtude da comprovação de sua má-fé em todo o processo de contratação e execução contratual, denotada, em especial, pela simulação na apresentação de propostas de preços, comprovadas as ligações entre as empresas proponentes Linkcon, Asprana e ECG, e da simulação do desenvolvimento de solução de TI, que, como exaustivamente demonstrado, já existia.

566. Quanto ao *quantum* dos prejuízos constatados, entende-se que devam ser ressarcidos ao erário todos os valores transferidos para a empresa Linkcon, ou seja, R$ 2.632.580,00.

567. Ademais, considerando que o contrato DIPRE/84.2017, nasceu em função de irregularidades: sem planejamento e pesquisa de preço montada, considerando ainda que o instrumento contratual encontra-se a dias de se encerrar, em 12/9/2018, e da possibilidade de uma prorrogação, entende-se oportuno determinar à Codesp que se abstenha de prorrogar o contrato, retendo ainda os valores referentes aos serviços que não foram prestados até o presente momento, assim como promova a desinstalação do software GED-Workflow, informando, ainda, a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias o cumprimento destas determinações e o saldo contratual restante, se for o caso.

568. Anota-se o entendimento pacificado pelo TCU, conforme o Acórdão 346/2017-1ª Câmara, do Ministro Augusto Sherman:

> 12. De fato, a jurisprudência do TCU é pacífica ao condenar os gestores públicos pelo total dos recursos empregados em obras apenas parcialmente executadas, quando a parcela construída se mostra inservível para população (Acórdãos 1.441/2007-Plenário e 1.576/2007, 1.927/2007, 4.587/2009 e 1.577/2014, todos da 2ª Câmara). Em razão dessa frustração dos objetivos do convênio, deve responder, no caso concreto dos autos, a

ex-prefeita, Sra. [responsável], pois dela seriam exigíveis providências para garantir o atingimento da finalidade pactuada.

13. Já a empresa, como bem destacou o MPTCU, não tem a responsabilidade de assegurar o cumprimento dos objetivos do ajuste celebrado entre a Funasa e o município, mas realizar a obra. Havendo a empreiteira executado serviços para os quais foi contratada, deve receber a respectiva remuneração.

14. Em que pese a alegação da empresa de que o total de recursos repassados, na ordem de R$ 120.000,00 (representando mais de 80% do valor da obra), foram aplicados no projeto pactuado e devidamente aprovado (peça 16, p. 2), o tomador de contas reconheceu a execução de apenas 23,6% do objeto, equivalente a R$ 37.071,02 (peça 2, p. 143).

15. Desse modo, deve-se reduzir do débito imputado à empreiteira a quantia equivalente à proporção da obra reconhecida pelo concedente como efetivamente executada (R$ 37.071,02). Assim sendo, o ressarcimento a que deve ficar obrigada a empresa passa a ser de R$ 82.928,98 em valores originais (R$ 120.000,00 – R$ 37.071,02). Entendimento semelhante foi adotado no Acórdão 10.802/2016-TCU-2ª Câmara.

16. Concluo que, apesar de o objeto do convênio ter sido cumprido parcialmente, o objetivo final, qual seja, implantar o sistema de resíduos sólidos no município de Lagoa D'Anta-RN, não foi alcançado, resultando em dano ao erário, razão pela qual proponho o julgamento pela irregularidade das contas, o ressarcimento do débito aos cofres públicos e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 às responsáveis.

569. Nesse momento, imprescindível ressaltar que, no caso em questão, não ocorreu a prestação do serviço, mas sim a simulação da prestação do serviço, que redundou na entrega de um software que, no mínimo, já havia sido pago pela própria administração pública.

570. Logo, considerando as irregularidades graves verificadas, assim como dano ao erário apurado, propõe-se que os autos sejam convertidos em TCE e citados os responsáveis acima elencados para o ressarcimento dos valores devidos.

IV. Análise dos comentários dos gestores

571. Nos termos das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União 144 e 145, em que pese seja fase obrigatória da instrução processual, justifica-se o não encaminhamento do relatório para comentários dos gestores em face da gravidade dos achados constatados, assim como dos achados serem encontrados no âmbito de outros órgãos e empresas estatais da Administração Pública Federal, que são objeto desta Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em aquisições de TI.

572. Assim, entende-se que a divulgação das informações deste relatório, no momento, pode criar dificuldades à continuidade das apurações no presente relatório e nos demais relatórios da FOC em aquisições de TI, sem prejuízo da concessão, em momento oportuno, da ampla defesa e contraditório aos responsáveis envolvidos.

V. Conclusão

573. Quanto ao planejamento da contratação da empresa Linkcon, observou-se a ausência de vários documentos requeridos pela Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014 do MPOG: Estudos Técnicos Preliminares e o Termo de Referência da contratação. Ademais, o DOD não se encontrava assinado e datado, o que atenta quanto a sua oficialidade. O Parecer Jurídico produzido é lacônico e não demonstra a vantajosidade econômica da contratação.

574. As propostas de preços apresentadas foram simuladas, pois as proponentes Asprana e ECG aparentam não ter condições técnicas para desenvolver tal solução de TI e há ligação entre elas e os proprietários da Linkcon. Igualmente, não houve comprovação da vantajosidade econômica da contratação.

575. No que se refere à execução do contrato DIPRE/84.2017, cerca de 90% dos custos com o contrato eram para desenvolvimento da solução de TI chamada GED Workflow, voltada para o tratamento eletrônico de documentos. No entanto, evidências coletadas durante fiscalização apontam para a contratação de um sistema que já estava pronto, nesse caso, configurando a simulação no desenvolvimento de software.

576. Além disso, os demais itens contratados são referentes a uma fase posterior à implementação do sistema na companhia, a saber: adequação corretiva e manutenção evolutiva, manutenção de banco de dados e suporte técnico. Até a data de término do relatório, quase um ano

após a contratação, o sistema não está operacional, não se justificando qualquer pagamento referente a esses itens.

577. Por fim, não havia a necessidade da contratação onerosa do sistema GED Workflow, haja vista a disponibilidade de software gratuito no mercado, de propriedade do TRF da 4ª Região, o sistema SEI. Observaram-se tratativas entre a Codesp e o MPOG para instalar o sistema gratuito SEI na Codesp, contudo, sem apresentar qualquer justificativa ou formalizar desistência junto ao MPOG, a Codesp optou pela contratação do GED Workflow. O MPOG não sabia da contratação de sistema semelhante pela Codesp e segue com o cronograma de instalação do SEI na companhia.

578. Em razão de ter contratado sistema no qual havia solução gratuita no mercado, assim como pela simulação das propostas de preço e desenvolvimento de software, entende-se que devem ser responsabilizados os gestores da Codesp, juntamente com a empresa contratada, pelo valor total dos recursos transferidos à Linkcon.

579. No que se refere ao contrato firmado com a empresa N2O Tecnologia da Informação, foi constatado que os documentos de planejamento (DOD, ETP, TR e AR) foram preparados apenas como instrumento formal para que se pudesse ser realizada contratação, não havendo o planejamento necessário, o que contraria a Instrução Normativa SLTI MP 4/2014.

580. Na execução do contrato firmado com a empresa N2O ficou evidenciada a existência de dano ao erário nos seguintes itens adquiridos pela Codesp: aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos, aquisição de licenças de Solução de Indicadores de Desempenho (B.I.), treinamentos dos usuários da Codesp nas soluções de T.I., serviço de suporte técnico e manutenção e serviço de apoio estratégico.

581. Em razão da não comprovação de diversos serviços e das ações adotadas para simular a realização destes serviços, entende-se que devem ser responsabilizados os gestores da Codesp, juntamente com a empresa contratada, pelo valor do débito apontado abaixo em relação aos recursos transferidos à empresa N2O Tecnologia da Informação.

582. O débito apurado em valores originais foi de R$ 15.317.193,01 no Contrato DIPRE/39.2016 e de R$ 2.632.580,00 no Contrato DIPRE/84.2017.

VI. Proposta de encaminhamento

583. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. realizar a audiência dos Senhores Carlos Henrique de Oliveira Poço, CPF: 263.601.188-90, Superintendente de Tecnologia da Informação, de 16/8/2016 a 3/5/2017, e Diretor de Operações Logísticas, a partir de 3/5/2017, e Celino Ferreira da Fonseca, CPF: 335.362.607-72, Diretor de Operações Logísticas, de 14/7/2016 a 2/5/2017, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa, quanto ao contrato DIPRE/84.2017, pelo planejamento da contratação sem apresentação de Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar no processo de contratação, em confronto com o art. 9, inciso II e IV da Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014 do MPOG, assim como pela ausência da definição dos valores das UST's e Pontos de Função no contrato e das memórias de cálculo no processo de contratação, em afronta à Sumula TCU 269;

b. realizar a audiência do Sr. Frederico Spanguolo de Freitas, CPF: 265.742.588-71, Gerente do Consultivo Cível e Instrumentos Contratuais, a partir de 22/07/2016, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa, quanto ao contrato DIPRE/84.2017, pela emissão de documento pró-forma, sem observar os requisitos da Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014 do MPOG e não opinar, de modo fundamentado, sobre a auferição da vantajosidade da contratação, contrariando o inciso VI do art. 38 da Lei 8.666/1993, em conjunto com o art. 22 do Decreto 7.892/2013, e o especificamente determinado no Acordão 1823/2017-TCU-Plenário;

c. realizar a audiência dos Senhores Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, CPF: 296.707.298-23, Superintendente de Tecnologia da Informação, de 11/4/2016 a 15/8/2016, Paschoal Rodrigues, CPF: 311.747.529-04, Superintendente de Tecnologia da Informação, de 14/11/2014 a 11/4/2016, e

Cleveland Sampaio Lofrano, CPF: 119.984.151-04, Diretor de Operações Logísticas, de 21/9/2015 a 13/7/2016, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa, quanto ao contrato DIPRE/39.2016, por realizar um planejamento apenas como instrumento formal para que se pudesse ser realizada contratação, não tendo sido seguidos os procedimentos, etapas e requisitos necessários ao adequado planejamento de uma contratação de tecnologia da informação, o que contraria a Instrução Normativa SLTI MP 4/2014;

d. determinar a instauração de dois processos apartados de tomada de contas especial, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 41 da Resolução TCU 259/2014, a partir da extração de cópias das peças necessárias destes autos, com vistas à quantificação dos débitos e identificação dos responsáveis pelos indícios de dano ao erário apurados nos contratos abaixo:

CONTRATO DIPRE/84.2017

e. autorizar, desde logo, as citações dos seguintes responsáveis: Sr. José Alex Botelho Oliva, CPF: 311.806.807-82, Presidente da Codesp, a partir de 9/11/2015; Gabriel Nogueira Eufrásio, CPF: 229.465.433-15, Superintendente Jurídico, a partir de 1/12/2015; Frederico Spanguolo de Freitas, CPF: 265.742.588-71, Gerente do Consultivo Cível e Instrumentos Contratuais, a partir de 22/07/2016; Carlos Henrique de Oliveira Poço, CPF: 263.601.188-90, Diretor de Operações Logísticas, a partir de 3/5/2017; Sergio Pedro Gamaro Junior, CPF: 060.862.698-82, Superintendente de Tecnologia da Informação, de 15/05/2017 a 07/05/2018; Cristiano Antonio Chehin, CPF: 162.358.848-0, Gerente de Operações e Soluções de TI e fiscal do contrato DIPRE/84.2017, a partir de 12/5/2017, Sidney da Cunha Vida Silva, CPF: 278.734.028-86, Gerente de Soluções de Sistemas e gestor do contrato DIPRE/84.2017, a partir de 1/2/2018, em solidariedade, com a empresa Linkcon Ltda. EPP (CNPJ: 05.323.742/0001-71), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor.

e1) - condutas dos Srs. José Alex Botelho Oliva: concorrer para a assinatura do contrato DIPRE/84.217, que se mostrou antieconômico para a empresa, com a assinatura do contrato sem a comprovação da vantajosidade econômica da contratação, contrariando o Acórdão 1823/2017-TCU-Plenário;

- condutas dos Srs. José Alex Botelho Oliva, Gabriel Nogueira Eufrásio, Frederico Spanguolo de Freitas e Carlos Henrique de Oliveira Poço: concorrer para a assinatura do contrato DIPRE/84.217, que se mostrou antieconômico para a empresa, com a emissão de pareceres a favor da contratação sem a comprovação da vantajosidade econômica da contratação, contrariando o Acórdão 1823/2017-TCU-Plenário, ferindo também o art. 26, parágrafo único da Lei 8.666/1993, bem como o art. 22 do Decreto 7.892/2013;

- condutas dos Srs. Sergio Pedro Gamaro Junior e Cristiano Antonio Chehin: dar o aceite definitivo das OS01, OS02, OS03 e OS04, sem a devida comprovação da prestação dos serviços, em virtude da simulação do desenvolvimento de software constatada, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/93;

- conduta do Sr. Sidney da Cunha Vida Silva: autorizar o pagamento parcial da OS05, sem o termo de recebimento provisório ou definitivo do serviço, em virtude da simulação do desenvolvimento de software constatada, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/93;

- conduta da empresa Linkcon Ltda. EPP: simular a apresentação de propostas de preços e simular o desenvolvimento de softwares, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/93.

e2) Quantificação do débito:

- Débito imputado aos Srs. José Alex Botelho Oliva, CPF: 311.806.807-82, Gabriel Nogueira Eufrásio, CPF: 229.465.433-15, Frederico Spanguolo de Freitas, CPF: 265.742.588-71, Carlos Henrique de Oliveira Poço, CPF: 263.601.188-90, Sergio Pedro Gamaro Junior, CPF: 060.862.698-82, e Cristiano Antonio Chehin, CPF: 162.358.848-0, em solidariedade, com a empresa Linkcon Ltda. EPP (CNPJ: 05.323.742/0001-71):

VALOR ORIGINAL (Reais)	DATA DA OCORRÊNCIA
820.720,00	16/11/2017
580.336,00	27/12/2017
531.534,00	05/02/2018
637.750,00	07/03/2018

- Débito imputado aos Srs. José Alex Botelho Oliva, CPF: 311.806.807-82, Gabriel Nogueira Eufrásio, CPF: 229.465.433-15, Frederico Spanguolo de Freitas, CPF: 265.742.588-71, Carlos Henrique de Oliveira Poço, CPF: 263.601.188-90, e Sidney da Cunha Vida Silva, CPF: 278.734.028-86, em solidariedade, com a empresa Linkcon Ltda. EPP (CNPJ: 05.323.742/0001-71):

VALOR ORIGINAL (Reais)	DATA DA OCORRÊNCIA
62.240,00	07/06/2018

CONTRATO DIPRE/39.2016

f. autorizar, desde logo, as citações dos seguintes responsáveis Sr. José Alex Botelho Oliva, CPF: 311.806.807-82, Presidente da Codesp, a partir de 9/11/2015; Cleveland Sampaio Lofrano, CPF: 119.984.151-04, Diretor de Operações Logísticas, de 21/9/2015 a 13/7/2016; Celino Ferreira da Fonseca, CPF: 335.362.607-72, Diretor de Operações Logísticas, de 14/7/2016 a 2/5/2017; Carlos Henrique de Oliveira Poço, CPF: 263.601.188-90, Superintendente de Tecnologia da Informação, de 16/8/2016 a 3/5/2017, e Diretor de Operações Logísticas, a partir de 3/5/2017; Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, CPF: 296.707.298-23, Superintendente de Tecnologia da Informação, de 11/4/2016 a 15/8/2016, Sergio Pedro Gamaro Junior, CPF: 060.862.698-82, Superintendente de Tecnologia da Informação, de 15/5/2017 a 7/5/2018; Fábio Bonini Simões de Lima, CPF: 127.822.558-78, Superintendente de Tecnologia da Informação, a partir de 8/5/2018; Claudinei Pires, CPF: 091.127.038-85, Gerente de Soluções de Sistemas e gestor do contrato DIPRE/39.2016, de 11/4/2016 a 15/8/2016; Marcos Barreto Fernandes, CPF: 012.574.547-81, Gerente de Soluções de Sistemas e gestor do contrato DIPRE/39.2016, de 16/8/2016 a 15/5/2017; Cristiano Antonio Chehin, CPF: 162.358.848-0, Gerente de Operações e Soluções de TI e gestor do contrato DIPRE/39.2016, a partir de 12/5/2017, Flávio César Romano de Assis, CPF: 346.661-507-06, Gerente de Operações e Soluções de TI e fiscal do contrato DIPRE/39.2016, de 5/9/2016 a 12/5/2017, e Marina Vivi Romero, CPF: 396.979.478-13, fiscal do contrato DIPRE/39.2016, de12/5/2017 até a presente data, em solidariedade, com a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ: 10.671.554/0001-74), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor.

f1) - condutas dos Srs. José Alex Botelho Oliva: nomear os subordinados e não supervisionar os atos ilegais cometidos por eles cometidos na gestão/fiscalização do contrato, tendo concorrido para a realização de pagamentos irregulares na execução do contrato;

- condutas dos Srs. Cleveland Sampaio Lofrano, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Sergio Pedro Gamaro Junior, e Fábio Bonini Simões de Lima: não supervisionar os atos ilegais cometidos por seus subordinados, tendo concorrido para a realização de pagamentos irregulares na execução do contrato.

- condutas dos Srs. Claudinei Pires, Marcos Barreto Fernandes, Cristiano Antonio Chehin, Flávio César Romano de Assis e Marina Vivi Romero: dar o aceite definitivo das ordens de serviço e/ou das ordens de fornecimento de bens do contrato, sem a devida comprovação da prestação dos serviços, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/93;

- conduta da empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda.: não comprovar a realização de serviços, utilizar documentos entregues a outros órgãos como se fossem da Codesp, alterar dados no sistema para simular sua utilização para a equipe de auditoria, prestar informação falsa à equipe de auditoria, utilizar a mesma documentação como comprobatória de diversas ordens de serviços, configurando as hipóteses de infração do art. 96 da Lei 8.666/93.

f2) Quantificação do débito:

- Débito imputado aos Srs. José Alex Botelho Oliva, CPF: 311.806.807-82, Cleveland Sampaio Lofrano, CPF: 119.984.151-04, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, CPF: 296.707.298-23, e Claudinei Pires, CPF: 091.127.038-85, em solidariedade, com a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ: 10.671.554/0001-74);

VALOR ORIGINAL (Reais)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.280.600,00	30/4/2016
1.132.000,00	10/6/2016

- Débito imputado aos Srs. José Alex Botelho Oliva, CPF: 311.806.807-82, Celino Ferreira da Fonseca, CPF: 335.362.607-72, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, CPF: 296.707.298-23, e Claudinei Pires, CPF: 091.127.038-85, em solidariedade, com a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ: 10.671.554/0001-74);

VALOR ORIGINAL (Reais)	DATA DA OCORRÊNCIA
136.393,48	15/7/2016
115.050,15	25/7/2016

- Débito imputado aos Srs. José Alex Botelho Oliva, CPF: 311.806.807-82, Celino Ferreira da Fonseca, CPF: 335.362.607-72, Carlos Henrique de Oliveira Poço, CPF: 263.601.188-90, e Marcos Barreto Fernandes, CPF: 012.574.547-81, em solidariedade, com a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ: 10.671.554/0001-74);

VALOR ORIGINAL (Reais)	DATA DA OCORRÊNCIA
109.904,70	23/8/2016

- Débito imputado aos Srs. José Alex Botelho Oliva, CPF: 311.806.807-82, Celino Ferreira da Fonseca, CPF: 335.362.607-72, Carlos Henrique de Oliveira Poço, CPF: 263.601.188-90, Marcos

Barreto Fernandes, CPF: 012.574.547-81, e Flávio César Romano de Assis, CPF: 346.661-507-06, em solidariedade, com a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ: 10.671.554/0001-74);

VALOR ORIGINAL (Reais)	DATA DA OCORRÊNCIA
392.335,00	13/10/2016
73.125,00	7/11/2016
40.210,00	28/11/2016
76.050,00	6/12/2016
292.035,00	26/12/2016
1.602.450,00	27/12/2016
92.860,00	25/1/2017
40.210,00	30/1/2017
207.900,00	1/2/2017
387.210,00	1/3/2017
3.016.400,00	15/3/2017
415.560,00	3/4/2017
1.289.585,40	24/4/2017

- Débito imputado aos Srs. José Alex Botelho Oliva, CPF: 311.806.807-82, Carlos Henrique de Oliveira Poço, CPF: 263.601.188-90, Sergio Pedro Gamaro Junior, CPF: 060.862.698-82, Cristiano Antonio Chehin, CPF: 162.358.848-0 e Marina Vivi Romero, CPF: 396.979.478-13, em solidariedade, com a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ: 10.671.554/0001-74); e

VALOR ORIGINAL (Reais)	DATA DA OCORRÊNCIA
97.085,50	21/8/2017
543.600,00	4/9/2017
461.250,00	20/9/2017
556.194,78	27/11/2017
74.250,00	8/12/2017
524.585,50	2/1/2017
528.975,00	15/1/2017
785.921,00	12/3/2018
97.085,50	27/3/2018
97.085,50	30/4/2018
142.875,00	7/5/2018

- Débito imputado aos Srs. José Alex Botelho Oliva, CPF: 311.806.807-82, Carlos Henrique de Oliveira Poço, CPF: 263.601.188-90, Fábio Bonini Simões de Lima, CPF: 127.822.558-78, Cristiano Antonio Chehin, CPF: 162.358.848-0 e Marina Vivi Romero, CPF: 396.979.478-13, em solidariedade, com a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ: 10.671.554/0001-74).

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
97.085,50	22/5/2018
97.085,50	26/6/2018
417.150,00	11/7/2018

97.085,50	23/7/2018

g. informar aos responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

h. determinar à Codesp que se abstenha de prorrogar o contrato DIPRE/84.2017, retendo ainda os valores referentes aos serviços que não foram prestados até o presente momento, assim como promova a desinstalação do software GED-Workflow, informando, ainda, a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias o cumprimento destas determinações e o saldo contratual restante, se for o caso;

i. dar ciência à Codesp, quanto ao contrato DIPRE/84.2017, da falta de data e da assinatura de responsável no Documento de Oficialização da Demanda, em afronta ao art. 11 da Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014 do MPOG e ao princípio da oficialidade dos documentos públicos; e

j. encaminhar cópia desta instrução para subsidiar as manifestações requeridas."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada pela Secex/SP, entre 28/5 e 10/8/2018, no âmbito dos contratos de Tecnologia da Informação (TI) firmados entre a Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) e as empresas N2O Tecnologia da Informação Ltda. (Contrato DIPRE/39.2016) e Linkcon Ltda. (Contrato DIPRE/84.2017). A execução dessa auditoria teve o apoio da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) e faz parte de FOC – Fiscalização de Orientação Centralizada, de minha relatoria, realizada com vistas a avaliar a conformidade de contratações relativas a bens e serviços de TI.

2. Com vistas a cumprir o objetivo do trabalho, a equipe de fiscalização buscou responder três questões de auditoria, para os dois contratos em epígrafe:

a) o planejamento da contratação foi feito com vistas a buscar a solução mais vantajosa para atender às necessidades da organização?

b) o planejamento da contratação foi feito de forma a criar subsídios para a adequada gestão do contrato resultante?

c) o processo de execução contratual foi realizado de acordo com o planejamento da contratação?

3. O volume de recursos fiscalizados foi de R$ 28.058.041,60, compreendendo o valor total dos dois contratos avaliados.

4. De início, convém destacar que os achados de auditoria apontam a ocorrência de graves e reiteradas falhas nos planejamentos que resultaram em ambas as avenças, as quais foram concretizados por meio de adesões da Codesp a atas de registro de preço. Nesse sentido, a unidade técnica apresenta diversos indícios de que a formalização desses contratos não observou os normativos aplicáveis, sendo isso corroborado pela insuficiência/ausência de documentos exigidos durante o planejamento dessas.

5. Quanto a isso, destaco trechos constantes da conclusão do relatório registrado pela equipe de auditoria (peça 292, p. 75-76):

"*573. Quanto ao planejamento da contratação da empresa Linkcon [Contrato DIPRE/84.2017], observou-se a ausência de vários documentos requeridos pela Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4/2014 do MPOG: Estudos Técnicos Preliminares e o Termo de Referência da contratação. Ademais, o [Documento de Oficialização da Demanda -] DOD não se encontrava assinado e datado, o que atenta quanto a sua oficialidade. [...]*

579. No que se refere ao contrato firmado com a empresa N2O Tecnologia da Informação [Contrato DIPRE/39.2016], foi constatado que os documentos de planejamento (DOD, ETP, TR e AR) foram preparados apenas como instrumentos formais para que se pudesse ser realizada a

contratação, não havendo o planejamento necessário, o que contraria a Instrução Normativa SLTI MP 4/2014."

6. Para a equipe de fiscalização, a falha no planejamento dessas contratações ocasionou em contratos contendo objetos bastante abrangentes que não especificavam corretamente as reais necessidades da Codesp, propiciando a aquisição e pagamento de softwares aparentemente desnecessários à entidade. Isso também permitiu que a Codesp utilizasse a avença firmada junto à empresa N2O como uma espécie de contrato guarda-chuva, prestando-se à realização de diversos serviços estranhos ao objeto do ajuste e ocasionando consequente burla à exigência legal de realização de novas licitações.

7. Os achados de auditoria da Secex/SP também registram diversas irregularidades que acometeram a concretização desses contratos e o acompanhamento da execução de seus objetos, resultando em indícios robustos de ocorrência de dano ao erário.

8. Das análises das ordens de serviço (OS) resultantes do Contrato DIPRE/39.2016, a equipe de fiscalização verificou que não restaram comprovadas a execução de vários serviços pagos pela Codesp. Quanto ao Contrato DIPRE/84.2017, há sinais de que a companhia pagou por serviços de desenvolvimento de um sistema já existente. A equipe de auditoria concluiu, por fim, que em ambas as contratações existem indícios de ocorrência de ato antieconômico em virtude de terem sido efetuados pagamentos por sistemas desnecessários, que até hoje não são utilizados pela Codesp, sendo que no segundo contrato citado a solução paga poderia ter sido adquirida gratuitamente.

9. Outro fato que reforça a gravidade da situação repousa na deficiência da realização, em ambas as contratações, de pesquisas de preços. No caso da contratação da empresa N2O, a Codesp não apresentou qualquer pesquisa de preços realizada à época. No caso da empresa Linkcon, há indícios de ocorrência de simulação na apresentação das propostas de preços que justificaram a contratação.

10. Todo este quadro resultou no apontamento, por parte da equipe de auditoria, de débito em valores originais de R$ 15.317.193,01 no Contrato DIPRE/39.2016 e de R$ 2.632.580,00 no Contrato DIPRE/84.2017 (peça 292, p. 76).

11. Ressalto que parte das irregularidades identificadas pela Secex/SP, relativas a falhas no processo de contratação da empresa N2O, já teriam sido comunicadas aos dirigentes da Codesp em decorrência de auditorias realizadas pela Audit – unidade de Auditoria Interna da própria entidade – e pela Controladora-Geral da União (CGU) durante o ano de 2017 (peças 117 e 118).

12. Ato contínuo, a Secex/SP propõe a instauração de dois processos de tomada de contas especial, cada um tratando de um contrato, a citação solidária dos responsáveis, a realização de audiências de gestores e a expedição de determinações corretivas e de ciência à Codesp (peça 292, p. 76-82).

13. Adiante, irei debruçar-me sobre os achados de cada contratação avaliada. Para fins de clareza, sintetizo-os na tabela a seguir:

Contrato	**Objeto**	**Empresa**	**Valor (R$)**	**Achados**
DIPRE/ 39.2016	Fornecimento de Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos, Contratos Administrativos, Indicadores de Desempenho (BI), incluindo a aquisição de licenças de uso e a prestação de serviços afins de instalação, treinamento de usuários, Serviço de Suporte Técnico e Manutenção e Serviço de Apoio	N2O	25.238.741,60 (Após aditivos)	1) Planejamento apenas para atender o formalismo da contratação
				2) Dano ao erário decorrente da contratação da Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos (Gescon) e da Solução de Indicadores de desempenho (BI)
				3) Dano ao erário decorrente da contratação de módulos adicionais da Solução Gescon e da Solução de BI por meio de UST
				4) Dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte por dois anos apesar do software nunca ter sido utilizado pela Codesp
				5) Dano ao erário decorrente da realização de treinamento dos softwares
				6) Dano ao erário decorrente do pagamento por serviços de sustentação operacional ou apoio estratégico

	Estratégico (peça 114, p. 2)			
D IPRE/ 84.2017	Modernização da atividade portuária, incluindo a adoção de fluxo digital na tramitação de documentos eliminando o uso de papel (peça 33, p. 72)	Li nkcon	2.819. 300,00	7) Ausência de planejamento da contratação
				8) Simulação na apresentação de propostas de preços
				9) Simulação de desenvolvimento de software
				10) Contratação antieconômica

Resumo dos achados de auditoria (peça 292)

14. Antecipo que manifesto minha concordância, em linhas gerais, com as análises da unidade técnica, as quais incorporo às minhas razões de decidir, e às propostas aventadas, à exceção daquelas que conflitem com as considerações que teço a seguir.

II: *Contrato DIPRE/39.2016*

15. O Contrato DIPRE/39.2016 (peça 114), firmado entre a Codesp e a empresa N2O, diz respeito à aquisição e à execução dos seguintes produtos e serviços: (i) aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos; (ii) aquisição de licenças de Solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos; (iii) aquisição de licenças de Solução de Indicadores de Desempenho – software de *Business Intelligence* (BI); (iv) treinamentos dos usuários da Codesp nas soluções de TI; (v) serviço de suporte técnico e manutenção; e (vi) serviço de apoio estratégico.

16. Ou seja, o bojo do objeto contratado refere-se a aquisições de licenças de uso de três soluções distintas de TI, na forma de sistemas, além da prestação de serviços acessórios.

17. A avença originou-se de adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) decorrente do Pregão Eletrônico 10/2015 da extinta Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR). O contrato foi assinado em 14/4/2016, com vigência prevista de doze meses, pelo valor de R$ 12.393.656,00. Posteriormente, após o término da sua vigência, o contrato foi reativado, por meio de termo aditivo datado de 4/7/2017, passando a vigorar por mais doze meses pelo valor global de R$ 6.422.542,80 (peça 115). Em 3/7/2018, firmou-se o segundo termo aditivo da avença pelo mesmo valor de R$ 6.422.542,80 (peça 116), prorrogando-o por mais um ano.

18. Todavia, destaco que, logo após a assinatura dessa derradeira prorrogação, o Tribunal referendou, por meio do Acórdão 1.700/2018-Plenário e com fulcro no art. 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, medida cautelar *inaudita altera pars*, adotada por mim em 23/7/2018, para suspensão da execução do referido contrato, em decorrência de representação formulada pela equipe de auditoria da Secex/SP (TC 023.599/2018-9). Desde então, a execução do Contrato DIPRE/39.2016 encontra-se suspensa, tendo sidos pagos cerca de R$ 16.511.598,11 à empresa contratada no âmbito total da avença (peça 201 e 292, p. 11).

19. Minha decisão baseou-se, à época, em informações trazidas pela unidade técnica aduzindo a desnecessidade de grande parte do objeto contratado, além de ocorrência de pagamentos irregulares.

20. Dentre as evidências apresentadas naqueles autos, destaco: (i) a constatação de que inexiste, no processo que deu origem à contratação, qualquer levantamento dos aspectos que comprovem a necessidade de aquisição de licenças de utilização dos sistemas avençados; (ii) a existência de indícios de sobreposição de funcionalidades do Sistema Gescon, de gestão de contratos, com aquelas que deveriam ser providas originalmente pelo Sistema ERP/SAP, adquirido pela Codesp por meio do Contrato DP/49.2012; (iii) a realização de pagamentos à título de "*serviços de suporte e manutenção*", apesar de o Sistema Gescon não se encontrar instalado à época; (iv) a realização de pagamentos, à título de "*sustentação operacional*", por serviços que não teriam relação com o objeto do contrato; e (v) a inércia dos gestores da companhia diante dos indícios de irregularidade apontados pela CGU e pela Audit desde 2017.

21. Naquela representação, a Secex/SP também trouxe evidências, obtidas durante a execução de sua auditoria, realizada em meados deste ano, de que o Sistema Gescon não era utilizado por nenhum funcionário da Codesp, mesmo após dois anos da assinatura do contrato e de terem sido

dispendidos mais de R$ 5 milhões na aquisição de 145 licenças, entre nominadas e concorrentes, excluindo-se os valores relativos a instalação e manutenção do sistema.

22. Nesta oportunidade, trato dessa e de outras irregularidades registradas no relatório de auditoria, e relativos ao contrato em tela.

II.1: ***Irregularidades no planejamento da contratação***

23. O processo de contratação de soluções de TI da Codesp se sujeita às definições da IN-SLTI/MP nº 4/2014, a qual estabelece que elas devem ser precedidas de adequado planejamento. A norma define os papéis e as responsabilidades das áreas participantes da entidade nesse processo, além dos documentos, e seus respectivos conteúdos, necessários à condução do planejamento, inclusive para o caso de adesões à ARP, as quais também se submetem ao Decreto 7.892/2013, o qual estabelece a necessidade de a entidade justificar a vantagem dessas adesões.

24. Contudo, a equipe de auditoria da Secex/SP concluiu que houve o descumprimento desses normativos, em face da ausência de documentos exigidos, detectando, ainda, a insuficiência e a ocorrência de erros grosseiros em vários artefatos de planejamento da contratação. Esses apontamentos também corroboraram as análises registradas em relatórios da CGU e da Audit de 2017.

25. Nesse sentido, a unidade técnica registrou a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) o Documento de Oficialização da Demanda – DOD (peça 233) foi produzido pela Gerência de Soluções de Sistemas (GESSI) e não pelas unidades de negócio da Codesp que, supostamente, teriam interesse em demandar as soluções de TI contratadas, o que contrariou os arts. 2º, inciso I, e 11, *caput*, da IN-SLTI/MP nº 4/2014. Ressalto que essas exigências normativas têm como objetivo garantir que as contratações de TI atendam às reais necessidades corporativas e de negócio das instituições. Essa irregularidade torna-se grave devido ao Contrato DIPRE/39.2016 ter visado a aquisição de três diferentes soluções de TI, as quais visavam gerenciar projetos, contratos administrativos e indicadores de desempenho. Por isso, o planejamento dessa contratação necessitaria, obrigatoriamente, do acompanhamento e da participação das unidades de negócio da entidade que teriam suas atividades e processos afetados, como, por exemplo, a Gerência de Planejamento Estratégico e Projetos (GEPEP), a Gerência de Compras e Licitações (GECOL), entre outras áreas da Codesp. Em consequência da não participação das unidades de negócio no planejamento da contratação, a Audit concluiu que "*não há no processo nenhum levantamento dos aspectos que certificam de que existe uma necessidade de negócio claramente definida, a qual se originaria [da GEPEP e da GECOL] e pelos gestores da Companhia*" (peça 118, p. 10);

b) o DOD não demonstrou o alinhamento da contratação com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) da Codesp, contrariando o art. 11, inciso I, da IN-SLTI/MP nº 4/2014. Ao contrário, a aquisição de licenças de um novo sistema de gestão de contratos pela companhia conflitava com a diretriz do PDTI 2010-2014, mantida pelo PDTI 2016-2019, de suportar o Sistema ERP/SAP (Contrato DP/49.2012), já adquirido, como solução para unificação dos diversos sistemas departamentais da entidade em um sistema único integrado;

c) não consta do planejamento da contratação uma avaliação apropriada de outras soluções de TI existentes ou de alternativas disponíveis, em afronta ao artigo 12, inciso II, da IN-SLTI/MP nº 4/2014. Isso assume maior importância devido ao contrato englobar o fornecimento de três soluções distintas de TI, que deveriam ter sido detalhadas e estudadas individualmente, com vistas a se identificar soluções alternativas para cada uma dessas. Outro agravante é o fato, registrado pela Audit em relatório (peça 118, p. 12-13), de que existiria a possibilidade de não se contratar o sistema de gestão contratual Gescon caso a Codesp tivesse implantado os serviços de gerenciamento de contratos já previstos no termo de referência que deu origem à aquisição do Sistema ERP/SAP (Contrato DP/49.2012), sendo que essa possibilidade não foi nem mesmo avaliada durante o planejamento da contratação;

d) o DOD definiu de forma genérica e insuficiente os possíveis resultados que seriam alcançados com a concretização da avença, contrariando o art. 11, inciso II, da IN-SLTI/MP nº 4/2014;

e) não foi localizado, no processo que deu origem ao contrato, a metodologia ou memória de cálculo fundamentando o quantitativo de itens para as soluções de TI que seriam adquiridas, informação que deveria constar da justificativa da contratação, o que contrariou o art. 16, inciso II, da IN-SLTI/MP nº 4/2014;

f) inexiste no processo a identificação dos benefícios a serem alcançados, em termos de economicidade, com a aquisição das três soluções de TI, contrariando o artigo 12, inciso III, alínea "b", da IN-SLTI/MP nº 4/2014;

g) o Estudo Técnico Preliminar (ETP) da Codesp e o Contrato DIPRE/39.2016 apresentam erros grosseiros, revelando-se serem cópias modificadas do ETP e do contrato firmado pela Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR), o que reforça a conclusão de não ter havido um real planejamento da contratação pela companhia, em descumprimento do arts. 8º, inciso I, e 9º da IN-SLTI/MP nº 4/2014;

h) não comprovação de realização de pesquisas de preços ao mercado, inexistindo, no processo de contratação, justificativas quanto à vantajosidade financeira de adesão à ata de registro de preços, o que afrontou o art. 22 do Decreto 7.892/2013.

26. A ocorrência concomitante dessas diversas irregularidades fez a Secex/SP concluir que os documentos apresentados pela Codesp "*foram preparados apenas como instrumento formal para que se pudesse ser realizada contratação, não havendo o planejamento necessário*", o que deu causa ao descumprimento dos normativos referenciados e a dúvidas se a contratação atendia adequadamente as reais necessidades corporativas e de negócio da Codesp.

27. De fato, alinho-me ao entendimento da unidade técnica. As irregularidades apontadas no processo de planejamento induzem ao entendimento de que ele foi realizado sem a participação precípua das unidades de negócio da Codesp, sem observar as devidas exigências normativas, e sem o devido esmero, detalhamento e cuidados esperados dos gestores públicos envolvidos.

28. Cumpre relembrar que se levou apenas dois dias entre as assinaturas do DOD, do ETP, da Análise de Riscos, do Termo de Referência e da Nota Técnica 10/2016 (autorizando o processo de adesão à ata da SEP/PR), todos esses assinados em 16/3/2016 (peça 6, p. 1-2 e 12; peça 7, p. 24 e 28; peça 9, p. 4), e a expedição da Decisão da Diretoria Executiva propondo ao Conselho de Administração a adesão da Codesp à referida ata, em 18/3/2016 (peça 9, p. 19). Esse período de tempo foi considerado insuficiente e inadequado pela Audit, para que fossem realizadas todas as etapas de planejamento da contratação, levando-se em conta a complexidade das soluções de TI envolvidas e o elevado custo global do contrato (peça 48, p. 11).

29. Tal apontamento ganha destaque em face da multiplicidade de soluções de TI previstas na contratação. Quanto a isso, não é demais registrar que o próprio ajuste firmado contrariou o art. 5º, inciso I, da IN-SLTI/MP nº 4/2014, que veda que o objeto do contrato contenha mais de uma solução de TI.

30. Ante o exposto, a unidade técnica propõe a realização de audiência dos Sr. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Gerente de Soluções de Sistemas, à época, e requisitante da solução, e dos Sr. Paschoal Rodrigues, Superintendente de Tecnologia da Informação à época, e Cleveland Sampaio Lofrano, Diretor de Operações Logísticas também à época, pois ambos se encontravam em posição hierárquica superior ao da unidade requisitante da solução e tinham atribuições ligadas à gestão, planejamento de contratação e mapeamento de necessidades de TI da Codesp.

31. Concordo com a proposta da unidade técnica, sem deixar de registrar algumas observações.

32. Entendo que o Sr. Marcelo de Souza Ribeiro Alberto deve ser ouvido em audiência quanto às irregularidades apontadas em virtude de ter sido um dos responsáveis pela elaboração dos documentos relativos ao planejamento da contratação (peça 201, p. 7; peça 233, p. 5; peça 234, p. 43; e peça 235, p. 36). Contudo, em acréscimo à proposta da Secex/SP, considero que também deve ser chamado em audiência, e por idênticos motivos, o Sr. Luiz Carlos Vendrame Júnior, Fiscal Técnico que participou da elaboração dos mesmos documentos.

33. Prosseguindo, aquiesço com a audiência do Sr. Paschoal Rodrigues, pois, como Superintendente de Tecnologia da Informação, ele foi o responsável pela aprovação e supervisão da elaboração dos documentos relativos ao planejamento da contratação, dando a autorização para o início do processo de adesão à ata de registro de preços da SEP/PR (peça 6, p. 2; peça 201, p. 6).

34. Concordo também com a chamada em audiência do Sr. Cleveland Sampaio Lofrano, Diretor de Operações Logísticas à época. Pois, além de sua diretoria ter posição hierárquica de supervisão da Superintendência de TI e ser responsável por gerir "*a operação e logística portuária, a implementação e a operação das soluções de tecnologia da informação e telecomunicações*" (art. 63 do Regimento Interno da Codesp), também entendo que ele teria o papel precípuo de garantir que todas as áreas de negócio da companhia, e que seriam possivelmente afetadas pelas soluções de TI a serem contratadas, tivessem participado desde o início do processo de planejamento com vistas a garantir que a contratação atendia aos objetivos da Codesp e era realmente necessária.

35. Esse é, no meu ponto de vista, um dos principais controles que poderiam ter evitado a ocorrência das irregularidades identificadas.

36. Por isso, anuo à proposta de audiência da unidade técnica, sem prejuízo de proceder os ajustes de forma na audiência que considero pertinentes.

II.2: ***Dano ao erário decorrente da aquisição de licenças***

37. A Secex/SP alega que a aquisição das licenças do Sistema Gescon, o qual atendeu a previsão de fornecimento de solução de gerenciamento de contratos administrativos, previsto no Contrato DIPRE/39.2016, gerou um prejuízo de R$ 5.066.000,00 em face da desnecessidade de utilização desse sistema pela Codesp (Achado III.1.2.1).

38. A uma, porque a CGU e a Audit teriam identificado a sobreposição do Sistema Gescon com o Sistema ERP/SAP, já adquirido pela entidade (Contrato DP/49.2012), sendo que o termo de referência que deu origem à contratação desta solução previa o fornecimento das mesmas funcionalidades alegadas como sendo extras do Sistema Gescon. A duas, porque a equipe de auditoria coletou diversos indícios de que o Sistema Gescon não estava sendo utilizado pelos funcionários da companhia, mesmo após mais de dois anos da assinatura do contrato (14/4/2016) e de terem sido adquiridas 145 licenças para uso do software, entre nominadas e concorrentes (peça 178, p. 26).

39. A seguir, sintetizo os indícios trazidos pela unidade técnica que apontam que o Sistema Gescon não estaria sendo utilizado pela Codesp:

a) após solicitação de que fosse demonstrada as funcionalidades do software, e por meio de entrevistas e inspeção visual, a equipe de auditoria não identificou nenhum funcionário da companhia que soubesse operar o sistema;

b) à época do início da execução da auditoria, apenas dez licenças do software encontravam-se instaladas para serem utilizadas por funcionários da Codesp, sendo que o restante das licenças foi disponibilizado durante a execução da auditoria. A equipe de fiscalização apurou, em consultas ao registro de acessos de usuários do sistema, que o sistema só teria começado a ser utilizado no âmbito da companhia a partir de 18/5/2018, e apenas por usuário com perfil de administrador/suporte (peça 133, p. 23). Somente a partir de 25/5/2018 ocorreu o primeiro acesso ao sistema por funcionários da Codesp (peça 133, p. 19), um dia após o encaminhado do primeiro ofício referente à execução da auditoria. Ademais, até o dia 19/6/2018, data em que a equipe de fiscalização começou a analisar o sistema *in loco*, apenas a funcionária que atuava como fiscal do Contrato DIPRE/39.2016 teria acessado o sistema mais de uma vez;

c) segundo relato obtido pela equipe de fiscalização, junto ao Gerente de Contratos de Arrendamento, o Sistema Gescon era muito simples e não se prestava a gestão de contratos da área-fim da companhia, os quais possuem peculiaridades distintas. A equipe também concluiu que os funcionários da Gerência de Contratos de Arrendamentos (GERAR), assim como da Gerência de Licitações e Contratos (GECOL), não sabiam utilizar o sistema.

40. Contudo, quanto a uma possível sobreposição do Sistema Gescon com o Sistema ERP/SAP, abro um breve parêntese para esclarecer que os relatórios da CGU, da Audit e da Secex/SP

não demonstraram que ambos ofereciam as mesmas funcionalidades. Nesse sentido, trago à baila o registro de auditoria realizado pela Audit, datado de 21/12/2017 e referenciado pela Secex/SP, afirmando que "*[...]* ***se os serviços de gerenciamento de contratos*** *[do Sistema ERP/SAP]* ***tivessem sido implantados*** *[...] não haveria a necessidade de incluir a solução de Gerenciamento de Contratos Administrativos no contrato DIPRE/39.2016 [...]*" (peça 118, p. 12-13; grifos acrescidos).

41. Desse relato, extrai-se que a área de auditoria interna da entidade reconheceu que o Sistema ERP/SAP estava incompleto e não provia, à época, serviços de gerenciamento de contratos. Dessa forma, não é possível afirmar que a existência daquele sistema tornava desnecessária a aquisição de licenças do software Gescon. Para sustentar o contrário, seria necessário averiguar se o Sistema ERP/SAP atualmente instalado na Codesp disponibiliza funcionalidades de gestão de contratos aos seus usuários e que essas seriam similares àquelas providas pelo novo sistema adquirido. Contudo, isso não foi avaliado pela Secex/SP.

42. Por outro lado, os demais indícios trazidos pela unidade técnica apontam, com propriedade, que o Sistema Gescon não era utilizado pela Codesp, fato que corrobora uma possível ocorrência de ato antieconômico em razão da desnecessidade de aquisição de 145 licenças do software no valor de R$ 5.066.000,00.

43. Nessa esteira, a Secex/SP defende que a responsabilidade por essa irregularidade recai sobre os funcionários que exerceram as funções, à época, de gestor e fiscal do contrato, de Superintendente de TI, de Diretor de Operações Logísticas e de Diretor-Presidente.

44. Também propõe a citação da empresa contratada, por força do art. 16, inciso III, alíneas "c" e "d" e § 2º, da Lei 8.443/1992, considerando que ficou evidenciada a participação ativa da empresa para a realização das contratações de produtos e serviços irregulares, além da não comprovação de execução de diversos serviços.

45. A responsabilidade dos gestores e dos fiscais do contrato advém de sua incumbência pela assinatura dos termos de recebimento provisórios e definitivo dos serviços e produtos contratados. Sendo que os gestores do contrato também acumulavam a responsabilidade de assinar as notas fiscais emitidas pela empresa N2O.

46. Quanto aos Superintendentes de TI e dos Diretores de Operações Logísticas, a Secex/SP considera que esses devem ser responsabilizados em razão da *culpa in vigilando* dos atos de seus subordinados, considerado ainda seus deveres previstos pelo Regimento Interno da Entidade de acompanhar a gestão e operação de solução de TI. Ademais, a unidade técnica imputa a responsabilidade do dano ao Diretor-Presidente da companhia em face de culpa *in vigilando* e *in elegendo*.

47. Esclareço que, em face dos indícios trazidos, concordo com a análise da Secex/SP e sua proposta de conversão dos autos em TCE para citação dos funcionários e gestores da Codesp apontados. Contudo discordo da citação solidária da empresa contratada quanto aos valores das licenças adquiridas, pois, em que pese pairar relevantes dúvidas quanto à necessidade do sistema Gescon, as licenças do aplicativo foram fornecidas à entidade, consoante averiguou a equipe de auditoria. Por outro lado, a empresa responde de forma solidária pelos serviços que não restaram comprovadamente prestados, conforme relato nas próximas seções.

48. Ademais, entendo que os mesmos responsáveis que serão chamados em audiência pelas irregularidades apontadas no planejamento da contratação também devem ser incluídos nessa citação, de forma solidária e pelo total gasto pela aquisição dessas licenças. Afinal, foram os documentos e pareceres produzidos e aprovados por esses, os quais não demonstravam que a contratação atenderia adequadamente as reais necessidades corporativas e de negócio da Codesp, que permitiram a concretização de aquisição de uma solução de TI, nos quantitativos avençados, e que, aparentemente, era desnecessária.

49. Quanto à Solução de Gestão de indicadores de desempenho, chamado de Sistema B.I. (*Business Intelligence*), a Secex/SP identificou que apenas uma das licenças do software estava instalada na Codesp, à época da auditoria, além de trazer indícios de que nenhum funcionário da

Codesp sabia utilizar o sistema, em que pese trinta licenças (peça 178, p. 26) terem sido adquiridas e pagas ao valor de R$ 363.000,00. Lembro, contudo, que restou demonstrado que os funcionários da empresa N2O forneciam relatórios gerenciais, obtidos por meio do software, aos gestores da Codesp para tomada de decisão, conforme relatado pela equipe de auditoria.

50. Isso, em meu entender, fragiliza, em parte, a tese da Secex/SP de que o Sistema B.I. era desnecessário e não estaria sendo utilizado pela Codesp em sua totalidade (Achado III.1.2.1). Pois poder-se-ia afirmar que como eram extraídos relatórios dessa aplicação, a pedido dos gestores da entidade, fazia-se necessário, ao menos, a utilização de uma licença, em que pese o funcionário da Codesp que a detinha revelou não saber operar o sistema.

51. Dessa forma, pairam relevantes dúvidas quanto à necessidade de aquisição das vinte e nove licenças restantes do Sistema B.I. pela companhia e, por isso, concordo com a proposição da unidade de chamar os funcionários da Codesp identificados em citação. Mas não pela totalidade das licenças pagas, e sim pelas 29 licenças não instaladas e que se revelaram desnecessárias, devendo ser incluídos solidariamente os responsáveis pelo planejamento da contratação que definiram esses quantitativos, conforme os motivos que registrei anteriormente, além da empresa contratada que recebeu o pagamento pelas 29 licenças não instaladas (superfaturamento).

52. Por isso, anuo às propostas de conversão em TCE, sem prejuízo de adicionar novos responsáveis no rol proposto pela unidade técnica, além e de proceder os ajustes de forma que considero pertinentes.

II.3: ***Dano ao erário decorrente de fornecimento de produtos e de prestação de serviços***

53. Durante a auditoria, a Secex/SP concluiu que, além das licenças contratadas, outros produtos e serviços pagos no âmbito do contrato, os quais encontravam-se relacionados aos Sistemas Gescon e B.I., também seriam desnecessários. Ademais, parte dos serviços prestados e pagos não possuíam demonstração confiável de que foram realmente executados pela empresa contratada (Achados III.1.2.2-III.1.2.5).

54. Nessa esteira, a unidade reforça a sua proposta de conversão dos autos em TCE e a citação dos responsáveis que exerceram as funções, à época, de gestores e fiscais do contrato, de Superintendente de TI, de Diretor de Operações Logísticas e de Diretor-Presidente. Também propõe a citação solidária da empresa contratada. A seguir, traço um resumo das ocorrências de danos ao erário referenciadas pela equipe de auditoria.

55. No âmbito do Sistema Gescon, a Codesp contratou diversas funcionalidades extras para compô-lo, adquiridas e pagas entre 2016-2018 na forma dos módulos "*RDC*", "*Licitação*", "*Credenciamento de Prestação de Serviços*", "*Ata de Registros de Preços*" e "*Reunião*", ao valor total de R$ 2.080.800,00 (Achados III.1.2.2).

56. Contudo, a equipe de auditoria verificou que esses módulos não tinham informações relevantes cadastradas, pois: não eram alimentados com dados sobre as licitações e os contratos da entidade (dados dos certames, valores empenhados, pagamentos já efetuados etc.); apresentavam diversos dados incompletos ou preenchidos incorretamente, continham informações referentes a outras organizações (como o Ministério do Esporte); possuíam sobreposição de funcionalidades de cadastramento com aquelas já efetuadas pelo Sistema ComprasNet do Governo Federal, entre outros.

57. Em sua análise, a Secex/SP concluiu que os módulos adquiridos, além de não agregarem funcionalidades relevantes ao Sistema Gescon, também não estavam sendo utilizados para gerenciar e controlar licitações, contratos, fornecedores ou reuniões correlatas, de modo que as aquisições dessas funcionalidades extras não deveriam ter ocorrido, o que caracterizaria a incidência de débito no valor integral pago.

58. Esclareço que uma parte dessas conclusões também provêm do apontamento anteriormente feito, pela Secex/SP, de que o próprio Sistema Gescon não estava sendo utilizado pela Codesp. Portanto, como concordei com a proposta de citação quanto aos pagamentos por licenças não utilizadas do sistema, também anuo à proposição de citação dos responsáveis, levantados pela Secex/SP, quanto aos pagamentos dos módulos extras do referido aplicativo. Ademais, pelos mesmos

motivos já expostos na **seção II.2**, entendo que os funcionários da Codesp que efetuaram o planejamento da contratação também devem ser incluídos nessa citação, e que a empresa contratada não deve ser citada por restar comprovado que ela instalou e disponibilizou os referidos módulos extras.

59. Prosseguindo a leitura dos achados, a unidade técnica defende que os desembolsos efetuados mensalmente a título de "*Serviços de Suporte e Manutenção*" dos sistemas (equivalente a 20% das licenças adquiridas) não deveriam ter sido pagos, pois além de os sistemas Gescon e B.I. não estarem sendo utilizados pela Codesp, essas licenças foram obtidas em quantidades elevadas, o que acabou por inflar os gastos das manutenções desses softwares (Achado III.1.2.3). Ressalte-se que esse fato também foi registrado pela CGU em relatório apresentado em 2017.

60. A unidade técnica aponta que esses serviços de suporte e manutenção alcançaram aproximadamente R$ 1.552.693,11 desde o início do contrato, propondo a citação dos responsáveis e da empresa nesse montante integral.

61. Contudo, discordo do valor apurado pela unidade técnica e das responsabilidades atribuídas.

62. A uma, porque verifiquei que o débito calculado pela Secex/SP se refere aos gastos totais apresentados pela Codesp com a manutenção de todas as três soluções de TI previstas no contrato (peça 201, p. 4-5). Ou seja, o valor que a unidade técnica considerou como dano ao erário incluiria, incorretamente, os gastos com a manutenção do Sistema de Gerenciamento de Portfólio e Projetos, software que não foi avaliado na fiscalização em tela, justamente em face de a equipe de auditoria considerar que ele estaria sendo utilizado pela companhia. Portanto, os valores referentes ao suporte e manutenção desse aplicativo devem ser excluídos do débito.

63. A duas, porque, conforme considerações já expostas nesta proposta de deliberação, em que pese os gestores identificados pela equipe responderem pelo valor total dos dispêndios efetuados com o suporte e manutenção do Sistema Gescon, em face de sua desnecessidade, o mesmo não pode ser dito sobre o Sistema B.I., já que, aparentemente, o sistema era utilizado pela Codesp, conforme registrei na **seção II.2**, retro. Dessa forma, entendo que os gestores arrolados respondem somente pelos gastos de suporte e manutenção referentes às 29 licenças B.I. pagas e não instaladas, juntamente com a empresa, pois essa cobrou por serviços não prestados (superfaturamento).

64. A empresa também deve ser citada pelos serviços pagos de suporte e manutenção referentes a 135 licenças do Sistema Gescon, o que caracterizou superfaturamento, já que à época do início da auditoria apenas dez licenças desse aplicativo estavam instaladas.

65. Assim, em face dessas considerações, resta à Secex/SP ainda apurar os débitos, e seus respectivos responsáveis, quanto aos gastos de serviços de suporte e manutenção dos sistemas Gescon e B.I. para correção da proposta de citação.

66. Dando continuidade aos achados de auditoria, a unidade técnica defende a imputação de débito aos gestores e à empresa contratada, referente ao pagamento de três cursos de treinamento. Esses cursos, conduzidos pela empresa N2O, se destinavam a capacitar funcionários da Codesp para utilização dos sistemas Gescon e B.I., sendo que os três treinamentos arguidos se vinculam às Ordens de Serviço 18/2016, 02/2017 e 07/2017, no valor de R$ 14.000,00 cada uma. Em sua análise, a Secex/SP considerou que esses treinamentos deram causa ao débito no valor integral dos mesmos (Achado III.1.2.4).

67. Quantos aos treinamentos vinculados às Ordens de Serviço 18/2016 e 02/2017, a equipe de auditoria apurou que houve o descumprimento do Termo de Referência (TR), integrante do contrato, uma vez que as listas de presença desses dois cursos continham apenas sete funcionários cada, número inferior à quantidade mínima de dez alunos exigida do TR (peça 235, p. 22, item 5, subitem "c"). Ademais, como os Sistemas Gescon e B.I. não estariam sendo utilizados, a equipe concluiu que, além de os treinamentos não terem atendido aos requisitos do ajuste, eles foram inúteis e, portanto, não poderiam ter sido pagos.

68. No caso do treinamento relacionado à OS 07/2017, a Codesp não apresentou à equipe de fiscalização qualquer comprovação de que o treinamento de fato ocorreu, dando causa ao indício de pagamento sem a contraprestação do serviço.

69. Em ambos os casos, a Secex/SP propôs a imputação de débito aos gestores e à empresa contratada pelo total pago.

70. Discordo parcialmente da proposta da unidade técnica, especificamente quanto à aplicação de débito à empresa, referente aos treinamentos efetuados por meio das Ordens de Serviço 18/2016 e 02/2017. Pois, em que pese tenha havido o descumprimento do TR do ajuste e restarem dúvidas quanto à utilização e à necessidade dos sistemas objetos dos treinamentos, existem evidências de que eles foram ministrados. Dessa forma, a imputação de débito à contratada se configuraria em enriquecimento sem causa do Estado. Por outro lado, os responsáveis identificados devem ser citados em virtude de ambos os treinamentos (referentes aos Sistemas Gescon e B.I. não utilizados por funcionários da Codesp) se revelarem desnecessários (ato antieconômico).

71. Por outro lado, a empresa contratada deve ser citada, juntamente com esses responsáveis, quanto à não comprovação do treinamento vinculado à OS 07/2017, para demonstrarem que esse de fato ocorreu ou recolherem o valor de R$ 14.000,00 aos cofres públicos.

72. Retornando aos demais achados relacionados ao Contrato DIPRE/39.2016, a equipe de auditoria pondera que houve ocorrências de irregularidades na execução de serviços de "*sustentação operacional*" e "*apoio estratégico*", previstos em contrato, dando causa a dano ao erário (Achado III.1.2.5).

73. De início, cumpre esclarecer que a CGU já teria identificado, em relatório apresentado à entidade em 2017, que uma série de pagamentos realizados pela Codesp a título de "*sustentação operacional*" não tinham relação com o objeto do contrato e não podiam ser mensurados ou comprovados. Isso deu causa a recomendação daquele órgão para que a companhia adotasse providências necessárias à recuperação dos valores pagos por serviços que não podiam ser concretamente mensurados (em face da utilização da métrica unidade técnica de serviço – UTS sem apresentação de memórias de cálculo) e comprovados (diante da inexistência de documentos comprobatórios de execução dos serviços).

74. Contudo, a Secex/SP apurou que os gestores da Codesp prosseguiram o pagamento dos serviços arguidos e não adotaram qualquer medida quanto às recomendações da CGU.

75. Ato contínuo, ao analisar as ordens de serviço pagas pela Codesp, a título de sustentação/apoio, a Secex/SP identificou uma série de pagamentos efetuados indevidamente, sendo identificadas despesas:

a) sem a comprovação de qualquer serviço/produto entregue (Ordens de Serviço 22/2016, 06/2017, 10/2017, 17/2017 e 01/2018, caracterizando débito no valor total de R$ 668.700,00);

b) tratando do desenvolvimento e da implementação de indicadores de B.I., que se referiam a outras ordens de serviço efetuadas anteriormente e/ou produziram os mesmos serviços/produtos, gerando pagamentos em duplicidade, além de estarem vinculados a um sistema que não era utilizado pela Codesp (Ordens de Serviço 24/2017, 02/2018, 04/2018 e 10/2018, caracterizando débito no valor total de R$ 1.009.800,00);

c) cujos serviços apresentados foram reprovados por apresentarem inconsistências (Ordens de Serviço 10/2016 e 13/2016, apontando dano no valor total de R$ 279.000,00);

d) referente à integração do Sistema Gescon com o Sistema ERP/SAP, em que pese o sistema de gestão de contratos nunca ter entrado em operação (Ordem de Serviço 16/2016, caracterizando débito no valor total de R$ 185.400,00);

e) que não possuem produtos/serviços entregues e que não apresentam razoabilidade pelos valores cobrados (Ordem de Serviço 14/2016, caracterizando débito no valor parcial de R$ 52.650,00);

f) que apresentavam relatórios/documentos de comprovação de execução que não guardam relação com os produtos descritos na própria ordem de serviço (Ordem de Serviço 15/2016, resultando em dano no valor total de R$ 76.050,00);

g) cujo relatório de atividades mensal não faz menção a nenhuma atividade realizada no período de sua execução (Ordem de Serviço 20/2016, caracterizando débito no valor total de R$ 119.250,00);

h) cujos documentos apresentados, para corroboração da execução dos serviços prestados, não foram produzidos pela empresa contratada, não guardam relação com o período de execução da ordem de serviço, não apresentavam razoabilidade pelos valores cobrados e já teriam sido utilizados para comprovação de execução de outras ordens de serviço (Ordem de Serviço 03/2017, resultando em débito no valor total de R$ 79.200,00).

76. Também foram identificadas outras ordens de serviço pagas e nas quais ocorreram variações e combinações das impropriedades já mencionadas, incluindo o pagamento por serviços que não guardavam relação com o objeto do contrato. Nesse contexto, a unidade técnica aponta a ocorrência de débito no valor total histórico de R$ 5.481.900,00.

77. Deixo assente que acolho as propostas de citação da unidade instrutiva. Pois, de igual modo, entendo que as responsabilidades recaem sobre a empresa contratada, em face das irregularidades identificadas na prestação de serviços, e os responsáveis que exerciam as funções, à época, de gestores e fiscais do contrato, supervisionando e atestando a execução dos serviços, além de Superintendente de TI, de Diretor de Operações Logísticas e de Diretor-Presidente. Quanto a esses três últimos, convém registrar que, além de incorrem em culpa *in vigilando* e *in elegendo*, tinham a responsabilidade de se atentar aos apontamentos efetuados pela CGU e pela Audit ainda em 2017.

78. Nessa seara, convém destacar que a unidade técnica propôs a exclusão do Sr. Luiz Carlos Vendrame Júnior desse rol, considerando que ele adotou providências que estavam sob sua alçada para que os pagamentos irregulares não fossem efetivados quando era fiscal do contrato e no âmbito do acompanhamento da prestação dos serviços de "sustentação operacional" e "apoio estratégico". Anuo com a posição da Secex/SP. Relembro, contudo, que esse responsável deve responder pelas falhas decorrentes do planejamento da contratação, além dos débitos relativos à aquisição de licenças e de módulos desnecessários dos Sistemas Gescon e B.I., conforme deixei registrado.

III: *Contrato DIPRE/84.2017*

79. O Contrato DIPRE/84.2017 (peça 34), firmado entre a Codesp e a empresa Linkcon, trata de prestação de serviços de suporte a sistemas existentes, adoção de fluxo digital na tramitação de documentos eliminando o uso do papel, suporte técnico, suporte a infraestrutura de rede e servidores, monitoramento da rede lógica, apoio e mapeamento de atividades, gerenciamento de projetos, apoio técnico de suporte e sistemas ao Porto de Laguna e demais sistemas da companhia.

80. O objetivo dessa contratação tinha como cerne a implantação de solução para a gestão eletrônica de documentos (GED) no âmbito da companhia, chamada de GED Workflow. O contrato foi assinado em 12/9/2017, com vigência prevista de doze meses, pelo valor de R$ 2.819.300,00.

81. Convém destacar que essa avença decorreu de adesão à Ata de Registro de Preços 1/2016, decorrente do Pregão Eletrônico 17/2016 (peça 33, p. 30) da Companhia Docas do Estado do Rio de Janeiro (CDRJ). Antes da assinatura desse contrato, o registro de preços que lhe deu origem foi objeto de representação da Secex/RJ, por intermédio do TC 034.914/2016-1, dando causa ao Acordão 1823/2017-Plenário, prolatado em sessão de 23/8/2017, determinando:

"*9.5. (...) à CDRJ, que, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, dê conhecimento deste processo e das irregularidades apuradas à entidades que já aderiram à ata de registro de preços 1/2016 e aos interessados em a ela aderir,* ***alertando-os quanto a obrigatoriedade de demonstrar a vantagem prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013, bem assim quanto à possibilidade de serem responsabilizados por eventuais prejuízos aos cofres públicos, em razão de aquisições comprovadamente antieconômicas***" (relatoria do e. Ministro Walton Alencar Rodrigues; grifos acrescidos)

82. No âmbito do Contrato DIPRE/84.2017 firmado pela Codesp, a equipe de auditoria identificou, em síntese, que: (i) o planejamento da contratação ocorreu de forma irregular; (ii) as pesquisas de preços que justificaram a vantagem da contratação apresentam falhas, existindo indicativos de que essa pesquisa foi simulada; (iii) foram pagos serviços de desenvolvimento de

software não prestados; e (iv) existem indícios de ocorrência de ato antieconômico em razão da desnecessidade de aquisição de solução GED Workflow.

83. A seguir, procedo ao exame dessas constatações.

III.1: ***Irregularidades no planejamento da contratação***

84. Ao analisar o processo que deu origem à contratação, a Secex/SP identificou as seguintes irregularidades (Achado III.2.1):

a) o parecer que deu origem à contratação (peça 35) e o Documento de Oficialização da Demanda – DOD (peça 54) foram produzidos pela Superintendência de TI (SUTIC) e não pelas unidades de negócio da Codesp que, supostamente, teriam interesse em demandar a solução de TI, o que contrariou os arts. 2º, inciso I, e 11, *caput*, da IN-SLTI/MP nº 4/2014. Ademais, o DOD não possuía data ou assinatura;

b) não foram identificados nesse processo documentos referentes ao Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) da contratação, em descumprimento ao art. 9º, incisos II e IV, da IN-SLTI/MP nº 4/2014, sendo que a produção desses é obrigatória também para o caso de adesão à Ata de Registro de Preços, conforme imposição do art. 9, § 2º, inciso III, do referido normativo;

c) não há qualquer justificativa quanto às quantidades contratadas para desenvolvimento de software e serviços de suporte e manutenção, ou pelos valores cobrados em unidade de serviço técnico (UST) e pontos de função (PF), informação que deveria constar da justificativa da contratação, o que contrariou o art. 16, inciso II, da IN-SLTI/MP nº 4/2014;

d) não foram elaborados documentos técnicos que permitissem o acompanhamento objetivo do contrato, redundando na total desvinculação entre os pagamentos realizados, os resultados entregues pela contratada e o atendimento das necessidades dos diversos setores da entidade, contrariando a Súmula TCU 269.

85. Nessa esteira, a unidade propõe a audiência do Sr. Carlos Henrique de Oliveira Poço, Superintendente da área de Tecnologia da Informação, à época, responsável pela elaboração dos documentos que fundamentaram a contratação, além do Sr. Celino Ferreira da Fonseca, Diretor de Operações Logísticas à época.

86. Manifesto que anuo à essa proposição. Nesse sentido, convém adicionar que o chamamento do Diretor de Operações Logísticas advém de essa diretoria ter posição hierárquica de supervisão da Superintendência de TI, sendo responsável por gerir "*a operação e logística portuária, a implementação e a operação das soluções de tecnologia da informação e telecomunicações*" (art. 63 do Regimento Interno da Codesp). Ademais, ela teria o importante papel de garantir que todas as áreas de negócio da companhia, e que seriam possivelmente afetadas pela solução de TI a ser contratada, tivessem participado do processo de planejamento desde o início, com vistas a garantir que a contratação atendia aos objetivos da Codesp e era realmente necessária.

87. Também anuo à sua proposta de dar ciência à Codesp quanto à ausência de data e de assinatura no DOD produzido, o que descumpriu o art. 11 da IN-SLTI/MP nº 4/2014.

88. Outrossim, a equipe propôs chamar em audiência o Gerente do Consultivo Civil e Instrumentos Contratuais, Sr. Frederico Spagnuolo de Freitas, por não opinar, de modo fundamentado, sobre a vantajosidade da contratação, contrariando o art. 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993 e o art. 22 do Decreto 7.892/2013, e não observar, em seu parecer jurídico, os requisitos da IN-SLTI/MP nº 4/2014.

89. Contudo discordo dessa proposição. A uma, porque, em que pese o parecer jurídico do responsável tenha sido superficial quanto à adequação do procedimento de planejamento, reduzindo-se à apenas um parágrafo (peça 56), ele fundamentou o seu entendimento de que a contratação era vantajosa utilizando, como amparo, a pesquisa de preços efetuada pela Superintendência de TI. A duas, porque as normas mencionadas não impõem que esse consultor teria o dever de observar, detidamente, a aderência do processo de planejamento da contratação de TI aos requisitos impostos pela IN-SLTI/MP nº 4/2014.

90. Por outro lado, reconheço que o parecer que propiciou a contratação foi por demais simplificado, não estando devidamente fundamentado quanto a legislação, doutrina e jurisprudência

aplicáveis ao caso. Isso causa maior apreensão em face de o planejamento da contratação revestir-se de significativo vulto e decorrer de uma Ata de Registro de Preço que teve o processo de licitação questionado pelo TCU (Acordão 1823/2017-Plenário), conforme já era sabido à época.

91. Dessa forma, cabe ao Tribunal dar ciência à entidade que o referido parecer jurídico contrariou à jurisprudência desta Corte, conforme entendimento assente nos Acórdãos 748/2011 e 1944/2014, ambos do Plenário, ao não evidenciar a avaliação integral dos documentos submetidos a exame com abrangência suficiente.

III.2: ***Indícios de simulação de pesquisa de preços***

92. Cinco empresas apresentaram proposta de preço à Codesp, as quais foram utilizadas para justificar a vantajosidade da contratação junto à empresa Linkcon, sendo elas: (i) a ZL Tecnologia em Impressão, peça 32, p. 8-9; (ii) a Multi Service Digital, CNPJ 15.644.356/001-35, peça 32, p. 12-13; (iii) a Asprana Soluções Digitais, CNPJ 18.867.566/0001-80, peça 32, p. 28-29; (iv) a ECG TEC Serviços de Informática Ltda., CNPJ 13.665.054/0001-53, peça 32, p. 10-11 e p. 24-25; e (v) a Logiks Consultoria e Serviços em TI Ltda., CNPJ 07.696.132/0001-49, peça 32, p. 26-27.

93. Essas empresas se basearam nas especificações do edital que deu origem à Ata de Registo de Preço 1/2016 da CDRJ, e apresentaram propostas em torno de R$ 22 milhões de reais cada uma. Tais valores eram superiores ao apresentado pela empresa Linkcon, de R$ 20.489.950,00 (peça 33, p. 30). Cumpre ressaltar, entretanto, que o Contrato DIPRE/84.2017, firmado entre a Codesp e a empresa Linkcon, efetuou-se por R$ 2.819.300,00, considerando-se as especificidades do sistema que deveria ser fornecido à companhia (peça 32, p. 17).

94. Em sua análise, a equipe de auditoria identificou uma série de indícios que levantam dúvidas quanto à capacidade de duas empresas proponentes, a Asprana Soluções Digitais e a ECG TEC Serviços de Informática Ltda., para prover a solução de TI demandada. Também se constatou que alguns funcionários da Linkcon tinham estreita relação com essas empresas. Diante desses fatos, a equipe considerou que as propostas apresentadas pela Asprana e pela ECG TEC não eram válidas, e serviram apenas para simular a pesquisa de preços com vistas a justificar a vantajosidade da contratação (Achado III.2.2).

95. Nesse sentido, apurou-se que a empresa Asprana está classificada junto à Receita Federal como empresa de pequeno porte (peça 57), cuja receita bruta anual seria de, no máximo, R$ 4,8 milhões, sendo que esse mesmo cadastro informa que ela exerce atividade econômica de edição de produtos gráficos. Em visita ao local de seu funcionamento, constante do sistema CNPJ da Receita Federal, não se constatou o exercício de qualquer atividade empresarial, havendo apenas uma casa residencial em precário estado de conservação (peças 58 e 59). Outrossim, em inspeção ao endereço do prédio constante da proposta de preço apresentada pela empresa, a equipe de auditoria averiguou que ninguém em sua portaria tinha conhecimento da existência de tal empresa na edificação.

96. A equipe também constatou que o endereço de internet da referida empresa (http://asprana.com.br/) foi criada pelo funcionário da Linkcon, Sr. Leandro Cavalcante Damascena, em 6/9/2016 (peça 61), o qual assinou todas as ordens de serviço em nome da Linkcon durante a execução do Contrato DIPRE/84.2017 (peças 71, 76, 79, 82 e 86).

97. Em relação à empresa ECG, ela encontra-se classificada na Receita Federal como micro-empresa (peça 62), cujo o faturamento seria de, no máximo, R$ 360 mil, e tem como atividade econômica a reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos. No endereço da empresa, obtido no cadastro da Receita, a equipe de auditoria corroborou que ela se trata de uma pequena empresa de informática, voltada para a venda de peças e computadores e manutenção (peças 63 e 64).

98. A equipe de auditoria constatou, ainda, que o responsável pela empresa ECG, constante do cadastro da Receita Federal (peça 62), Sr. Erich Caetano Geraldo, é um dos responsáveis pelo site da Linkcon na internet (peça 68). Ele também atuou como representante da empresa Linkcon em diversos certames licitatórios que ocorreram no Estado de São Paulo (peças 65- 67).

99. Para a Secex/SP, todas essas constatações geram descrédito quanto à lisura e à veracidade das propostas apresentadas por ambas as empresas para desenvolvimento de uma solução de TI em valor de mais de R$ 21 milhões.

100. Por isso, a secretaria entendeu que a análise da vantajosidade econômica do contrato foi comprometida, propondo chamar em audiência o Gerente do Consultivo Cível e Instrumentos Contratuais, pela emissão de parecer que concluiu pela vantajosidade, bem como o Superintendente Jurídico e o Presidente da companhia, em face da não observância do Acordão 1823/2017-Plenário.

101. Discordo da proposição da unidade quanto a esse ponto. Pois entendo que, para a responsabilização do parecerista jurídico e do superintendente, a equipe de auditoria teria que apontar indícios de participação desses no processo de pesquisa de preços, que incluiu as empresas Asprana e ECG, ou de que eles teriam conhecimento sobre a suspeição das propostas encaminhadas por essas empresas. Caso contrário, considero provável a chance de que eles consideraram os valores, coletados e apresentados pela Superintendência de TI da entidade, como uma realidade do mercado.

102. Ademais, relembro que já efetuei a análise da responsabilidade da consultoria jurídica na **seção III.1** desta proposta de deliberação.

103. Por outro lado, em face dos graves indícios de simulação apontados, entendo que devem ser ouvidos em audiência os Superintendentes de TI da Codesp que participaram da elaboração da pesquisa de preços, a qual incluiu as empresas Asprana e ECG, à época, Srs. Carlos Henrique de Oliveira Poço (peça 32, p. 7 e 10-11, e peça 51, p. 1-2) e Sérgio Pedro Gammaro Júnior (peça 32, p. 28, peça 51, p. 1-2, e peças 110-111), em virtude dos indícios trazidos de que essas empresas não oferecerem propostas válidas, e que pudessem ser comparadas entre si.

104. Além da audiência desses gestores, faz-se mister perquirir a conduta das mencionadas empresas no que tange aos indícios de simulação em tela, à luz do disposto no art. 46 da Lei Orgânica do TCU. Em relação à aplicação do referido dispositivo às empresas que não participaram efetivamente da licitação, mas contribuíram para o cometimento de fraudes preliminares à contratação, desde já relembro do precedente contido no Acórdão 2.851/2016-Plenário, transcrevendo excerto do seu Voto condutor, da lavra da e. Ministra Ana Arraes:

57. (..). ***É inaceitável a tese de que a Lei 8.443/1992 reservasse punições somente aos que participassem da licitação, tolerando fraudes e atos ilícitos praticados pelas empresas que não se enquadram nessa categoria****, que atentaram de forma reprovável contra a Administração Pública, contra o interesse público e contra os princípios que regem a licitação, como se verificou neste processo.* (grifei)

105. Assim, considerando-se que a adesão à ata de registro de preços, assim como as contratações diretas, é procedimento alcançado pelo conceito de licitação adotado no referido art. 46 e que pode atingir empresas que não se enquadram na categoria de licitantes, consoante entendimento supra mencionado, acresço à proposição que defendo a realização de oitiva das duas empresas, que ofereceram propostas para subsidiar a contratação em epígrafe, e da empresa contratada, beneficiária da irregularidade, face aos indícios de simulação da pesquisa de preços e a possibilidade de aplicação da sanção estatuída no art. 46 da Lei Orgânica.

III.3: ***Superfaturamento na cobrança de serviços***

106. A Secex/SP destaca que, do total de R$ 2.819.300,00 previstos pelo Contrato DIPRE/84.2017 (peça 34, p. 2), R$ 2.528.500,00 destinavam-se ao desenvolvimento de software por meio da utilização da métrica conhecida como pontos de função (PF), ao custo previsto de 3.250 PF por R$ 778,00 cada (peça 32, p. 17). Ou seja, praticamente 90% do valor do contrato se referia ao desenvolvimento de um sistema de gestão eletrônica de documentos.

107. No entanto, a equipe de auditoria trouxe diversos indícios de que o sistema apresentado, denominado GED Workflow, já se encontrava pronto à época da contratação, tratando-se de um "*software de prateleira*". Dessa forma, entende que houve a simulação do desenvolvimento da solução de TI por meio da emissão e pagamento de ordens de serviço que tratavam do desenvolvimento do

aplicativo, em que pese ele ter sido apenas customizado para atender as necessidades da Codesp (Achado III.2.3).

108. Nessa esteira, a unidade técnica aponta que, apesar de o contrato ter sido assinado em 12/9/2017:

a) a primeira ordem de serviço (OS 1/2017) encaminhada à empresa contratada já previa a instalação, até 11/10/2017, de servidores de aplicação, de banco de dados e de armazenamento, além de 95 funcionalidades do sistema, que seriam fornecidas já implementadas e na forma de casos de uso (peça 71);

b) não foi apresentada qualquer documentação comprovando que o sistema foi homologado e teve seus requisitos definidos pela Codesp, como demandante da aplicação que seria desenvolvida, sendo que os casos de uso apresentados pela empresa contratada possuíam os mesmos requisitos e funcionalidades já definidos pela CDRJ na Ata de Registro de Preços 17/2016. Ademais, a equipe de auditoria verificou que os arquivos de código-fonte da solução de TI adquirida pela Codesp eram muito similares aos da solução já fornecida à CDRJ;

c) existem produtos entregues e serviços prestados constando em duplicidade nas ordens de serviço (entre funcionalidades que seriam entregues do sistema e instalação de banco de dados);

d) os tutoriais apresentados pela empresa contratada, como sendo os manuais para que os usuários pudessem utilizar o sistema, rementem a datas anteriores ao ano de 2016, também existindo evidências de que parte da rotina de geração da base de dados (chamada de *scripts*) estaria implementada desde 2014;

e) a Linkcon já teria fornecido esse mesmo sistema a outros órgãos/empresas públicos.

109. Ademais, a Secex/SP induz que existiria a possibilidade de a Codesp ter adquirido, de forma gratuita, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), software de Governo, e que vem sendo utilizado por órgãos e entidades para a gestão de processos e documentos eletrônicos ao pregoar "*a libertação do paradigma do papel como suporte físico para documentos institucionais e o compartilhamento do conhecimento com atualização e comunicação de novos eventos em tempo real*" (https://softwarepublico.gov.br/social/sei) (Achado III.2.4).

110. Diante dessas duas assertivas, a secretaria concluiu que o referido ajuste se tratou de uma contratação antieconômica e que **todos os custos** relativos à aquisição do Sistema GED Workflow devem ser ressarcidos ao erário (R$ 2.632.580,00 contabilizados até o fim da execução da auditoria), responsabilizando a empresa contratada juntamente com os gestores da Codesp, pelo débito. A responsabilização da Linkcon decorreria da comprovação de sua má-fé em todo o processo de contratação e de execução contratual, o que pode ser comprovado pela estreita relação de seus funcionários com empresas que apresentaram propostas de preços inválidas, além da simulação do desenvolvimento da solução de TI, configurando-se como pagamento por serviços não prestados.

111. Contudo, esclareço que discordo da unidade técnica quanto à imputação de débito no valor referido. A uma, porque não restou demonstrado nos autos que o sistema SEI poderia ter sido utilizado pela Codesp tempestivamente e sem ônus, com vistas a evitar a contratação junto à empresa Linkcon. Dessa forma, não se pode afirmar que a contratação feita era desnecessária. A duas, porque os indícios trazidos pela Secex/SP apontam a ocorrência de superfaturamento, e não de débito no valor total pago à empresa.

112. A unidade técnica aduz que a contratação seria antieconômica, principalmente porque a companhia não teria esgotado todas as possibilidades de negociação com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), visando a cessão gratuita do direito de uso do Sistema SEI.

113. Por outro lado, constam dos autos explicações da Codesp de que, ao iniciar tratativas para obtenção do software SEI, teria sido informada de que a disponibilização dessa solução de TI somente se daria após o atendimento dos demais órgãos federais da administração direta, autarquias e fundações, cuja previsão era para os próximos cinco anos a partir 2016/2017 (peça 103, p. 5, item "k"). Questionado quanto a esse prazo, o MP informou ao TCU que não era de sua competência celebrar

acordo de cooperação técnica do SEI sem a anuência do TRF 4ª Região (desenvolvedor da solução) e que, à época, comunicava às entidades interessadas em adquirir o sistema de que ainda estava iniciando a interlocução com aquele tribunal, com vistas a analisar a viabilidade para cessão do SEI a empresas estatais e entidades correlatas (peça 109, p. 2).

114. Ressalte-se que a resposta encaminhada pelo MP à Codesp encontra-se datada de 29/8/2017, sendo que desde 8/9/2016 a companhia encontrava-se incluída no pedido de cessão do SEI, juntamente com a solicitação inicialmente interposta pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTAQ (peça 108).

115. Logo, percebo que, à época, a obtenção do Sistema SEI não era uma questão pacificada e que poderia ser feita de forma tempestiva pelas entidades interessadas. Dessa forma, não há como afirmar, categoricamente, que a Codesp teria a opção de aguardar, por tempo indefinido, a cessão de uso desse sistema, e que, posteriormente, teria o necessário apoio técnico para a implantação do aplicativo na companhia. Essa ponderação fragiliza a afirmação da Secex/SP de que a aquisição do Sistema GED Workflow tratou-se de um ato antieconômico por ser desnecessário, dificultando a adesão à sua proposta de imputação de débito pelo valor integral pago à Linkcon.

116. Também é importante registrar que o objeto do Contrato DIPRE/84.2017 não definiu que se estaria contratando o desenvolvimento de um software, e sim que a empresa contratada deveria "*prestar os serviços de modernização da atividade portuária, incluindo: **suporte a sistemas existentes, adoção de fluxo digital na tramitação de documentos eliminando o uso de papel**, suporte técnico, suporte a infraestrutura de rede e servidores, monitoramento da rede lógica, apoio e mapeamento de atividades, gerenciamento de projetos, apoio técnico de suporte e sistemas ao Porto de Laguna e demais sistemas da CODESP*" (peça 34, p. 2; grifos acrescidos).

117. Ou seja, o ajuste não obrigava a Linkcon a vincular a prestação de seus serviços ao desenvolvimento de um novo sistema nem à entrega de uma solução de TI que já estivesse total ou parcialmente pronta, na forma de um "*software de prateleira*".

118. Destaco, contudo, que apesar de essas duas alternativas auferirem ao final a implantação de um sistema, o custo da primeira opção é, logicamente, muito superior ao da segunda. A título meramente ilustrativo, relembro que a métrica utilizada contratualmente para cobrança por desenvolvimento de software, chamada de pontos de função (PF), alcançava 90% do valor do contrato e custava R$ 778,00 a unidade, enquanto as demais métricas previstas, chamadas de unidades de serviço técnico (UST), que se referiam a serviços de customização, de instalação e de suporte, entre outros, custavam, no máximo, R$ 139,00 a unidade (peça 32, p. 17).

119. Ademais, em que pese a Linkcon ter entregue à Codesp uma solução já desenvolvida e que estava sendo customizada às necessidades da companhia, a unidade técnica trouxe diversas ordens de serviço que demonstram que a empresa contratada, na verdade, cobrava pela prestação de serviços e entrega de produtos relativos ao desenvolvimento de um novo sistema. Nesse sentido, os indícios apontam que as ordens de serviços eram utilizadas para simular o desenvolvimento de uma nova aplicação, permitindo que a empresa contratada recebesse pela confecção de artefatos já existentes e pela prestação de serviços não efetuados ou díspares daqueles realmente executados.

120. Por isso entendo que tais fatos caracterizam a ocorrência de superfaturamento. Contudo, ainda restaria identificar os valores cobrados indevidamente pela empresa contratada.

121. Ato contínuo, torna-se cabível efetuar a conversão desses autos em tomada de contas especial para que esses valores sejam apurados. Contudo, em face da existência de diversas especificidades técnicas quanto ao que seria ou não serviço de desenvolvimento, e que envolvem o detalhamento das ordens de serviço pagas, além de mensuração dos efetivos serviços de TI prestados pela empresa, pondero ser mais adequado o encaminhamento desse apartado à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), unidade especializada no feito, para levantamento e quantificação de possível débito e identificação das responsabilidades, para posterior encaminhamento a este gabinete. Desde já, ficaria a Sefti autorizada a efetuar inspeções na Codesp para sanear esses autos.

122. Por fim, cumpre ressaltar que a Secex/SP propôs, ainda, que fosse expedida determinações à Codesp para que a companhia se abstivesse de renovar o contrato em tela, o qual se encerraria em 12/9/2018, além de efetuar a desinstalação do referido software.

123. Contudo, deixo de acompanhar essa proposição, pois, conforme já mencionado, não restou claro que a aplicação seria desnecessária à companhia, não havendo nos autos informações que garantissem que ela não está sendo utilizada por nenhum setor da Codesp ou que registrassem não haver consequências quanto à interrupção total de seu funcionamento na entidade, principalmente em face dos altos investimento já feitos.

124. Por outro lado, pondero mais adequado determinar à Sefti que, durante o levantamento e quantificação de possível débito, o qual naturalmente impõe a apuração se o contrato foi renovado, avalie a real utilização do sistema pela Codesp e as consequências de sua interrupção, devendo representar a este Tribunal caso identifique irregularidades na condução de uma possível prorrogação contratual, nos termos do artigo 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

IV

125. Face às graves irregularidades observadas nas avenças em epígrafe, decorrente de adesões a ARP, é preciso reconhecer as reais possibilidades de que falhas semelhantes tenham ocorrido em outras organizações que aderiram a essas. No âmbito federal, relembro que boa parte das organizações nesta situação estão sendo fiscalizadas em trabalhos relacionados à FOC Fiscalização de TI, sob minha relatoria, e da qual este processo faz parte.

126. Neste momento, considero oportuno efetuar a conversão destes autos em duas tomadas de contas especiais, uma para cada avença analisada, efetuando ainda audiências e oitivas aos gestores e empresas envolvidos. Contudo, também registrei a necessidade de se efetuar ajustes nas propostas de citação apresentadas pela Secex/SP, além da quantificação, pela Sefti, do superfaturamento detectado em contrato da Linkcon, conforme acordão que proponho.

127. Ainda em relação à essa empresa, complemento que se faz mister promover a desconsideração de sua personalidade jurídica, conforme este colegiado já o fez, em condição similar por meio do Acórdão 2.207/2018-Plenário. Relembro que na referida deliberação, foram apontados indícios de que a sua estrutura operacional, em face de constatação das condições físicas de sua sede e filiais, não condiz com os pagamentos que vêm recebendo de instituições públicas, além de ela explorar atividades econômicas bastante diversas daquelas que são objeto do contrato em epígrafe. Cumpre ressaltar que, naquele feito, constatou-se que essa empresa celebrou contratos administrativos que somam mais de R$ 50 milhões com entes públicos estaduais e municipais.

128. Com efeito, ante tais indícios, entendo que nesta oportunidade deve-se proceder à desconsideração de sua personalidade jurídica. No mesmo sentido, faz-se mister que a Sefti, responsável pela quantificação do débito no âmbito do Contrato DIPRE/84.2017, identifique seus sócios e restitua os autos ao meu Gabinete para que seja promovida as respectivas citações solidárias.

129. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2888/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.997/2018-9.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Carlos Henrique de Oliveira Poço (263.601.188-90); Celino Ferreira da Fonseca (335.362.607-72); Claudinei Pires (091.127.038-85); Cleveland Sampaio Lofrano (119.984.151-04); Cristiano Antônio Chehin (162.358.848-00); Fábio Bonini Simões de Lima (127.822.558-78); Flávio Cesar Romano de Assis (346.661.507-06); Frederico Spagnuolo de Freitas (265.742.588-71); Gabriel Nogueira Eufrásio (229.465.433-15); José Alex Botêlho de Oliva

(311.806.807-82); Linkcon Ltda - Epp (05.323.742/0001-71); Marcelo de Souza Ribeiro Alberto (296.707.298-23); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Marcos Camargo (927.552.758-04); Marina Vivi Romero (396.979.478-13); N2O Tecnologia da Informação Ltda. (10.671.554/0001-74); Paschoal Rodrigues (311.747.529-04); Sérgio Pedro Gammaro Júnior (060.862.698-82); Sidney da Cunha Vida Silva (278.734.028-86).

4. Entidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada nas contratações de Tecnologia da Informação da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), como parte da FOC – Fiscalização de Orientação Centralizada – com tal tema,

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

9.1. desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Linkcon Ltda., a fim de responsabilizá-la, solidariamente com seus sócios, pelos indícios de irregularidade referidos no item 9.5;

9.2. determinar à Secex/SP a autuação de processo de tomada de contas especial, mediante a constituição de apartado específico nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 41 da Resolução TCU 259/2014, para tratar do débito do Contrato DIPRE/39.2016, firmado entre a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. e a Codesp, e demais irregularidades praticadas;

9.3. determinar à Secex/SP que, no bojo do processo referido no item 9.2 acima:

9.3.1 realize a citação solidária dos responsáveis arrolados no relatório de auditoria e seus anexos, à peça 292, com as considerações do Voto condutor, com fundamento nos arts. 10, § 1º, 12, incisos I e II, e 16 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres da Codesp as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade os valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas:

9.3.1.1. Irregularidade: ato antieconômico pela aquisição das licenças de usuários do Sistema Gescon (Achado III.1.2.1; OFB 1/2016, OFB 3/2016 e OS 5/2017).

9.3.1.1.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Cleveland Sampaio Lofrano, Marcelo de Souza Ribeiro, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Claudinei Pires.

9.3.1.1.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.159.600,00	30/4/2016
1.132.000,00	10/6/2016

9.3.1.1.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes, Flávio César Romano de Assis, Marcelo de Souza Ribeiro, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Cleveland Sampaio Lofrano.

9.3.1.1.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2.774.400,00	15/3/2017

9.3.1.2. Irregularidade: ato antieconômico e superfaturamento pela aquisição das licenças de usuários do Sistema B.I. (Achado III.1.2.1; OFB 2/2016 e OS 1/2017).

9.3.1.2.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Cleveland Sampaio Lofrano, Marcelo de Souza Ribeiro, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Claudinei Pires, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.2.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
108.900,00	30/4/2016

9.3.1.2.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes, Flávio César Romano de Assis, Marcelo de Souza Ribeiro, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Cleveland Sampaio Lofrano, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.2.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
242.000,00	15/3/2017

9.3.1.3. Irregularidade: ato antieconômico pela contratação de módulos adicionais aos Sistemas Gescon e B.I. (Achados III.1.2.2).

9.3.1.3.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes, Flávio César Romano de Assis, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Cleveland Sampaio Lofrano.

9.3.1.3.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
72.000,00	26/12/2016
996.750,00	27/12/2016
89.100,00	1/2/2017
253.800,00	1/3/2017
293.400,00	3/4/2017
54.000,00	24/4/2017

9.3.1.3.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Sérgio Pedro Gammaro Júnior, Cristiano Antônio Chehin, Marina Vivi Romero, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Cleveland Sampaio Lofrano.

9.3.1.3.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
321.750,00	4/9/2017
50.850,00	27/11/2017
184.725,00	15/1/2018
101.250,00	12/3/2018

9.3.1.3.3. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Fábio Bonini Simões de Lima, Cristiano Antônio Chehin, Marina Vivi Romero, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Cleveland Sampaio Lofrano.

9.3.1.3.3.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
393.975,00	11/7/2018

9.3.1.4. Irregularidade: ato antieconômico e superfaturamento pelo pagamento de treinamentos (Achado III.1.2.4).

9.3.1.4.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes e Flávio César Romano de Assis.

9.3.1.4.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
14.000,00	26/12/2016
14.000,00	1/3/2017

9.3.1.4.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes e Flávio César Romano de Assis, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.4.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
14.000,00	3/4/2017

9.3.1.5. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 22/2016, 06/2017, 10/2017, 17/2017).

9.3.1.5.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes e Flávio César Romano de Assis, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.5.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
118.800,00	1/2/2017
67.950,00	3/4/2017

9.3.1.5.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Sérgio Pedro Gammaro Júnior, Cristiano Antônio Chehin, Marina Vivi Romero, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.5.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (RS)	DATA DA OCORRÊNCIA
180.000,00	4/9/2017
227.700,00	27/11/2017
74.250,00	12/3/2018

9.3.1.6. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 24/2017, 2/2018, 4/2018 e 10/2018).

9.3.1.6.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Sérgio Pedro Gammaro Júnior, Cristiano Antônio Chehin e Marina Vivi Romero, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.6.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
427.500,00	2/1/2018
416.250,00	12/3/2018
142.875,00	7/5/2018

9.3.1.6.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Fábio Bonini Simões de Lima, Cristiano Antônio Chehin e Marina Vivi Romero, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.6.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
23.175,00	11/7/2018

9.3.1.7. Irregularidade: pagamentos irregulares e por serviços/produtos já prestados/entregues (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 10/2016 e 13/2016).

9.3.1.7.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes e Flávio César Romano de Assis, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.7.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
279.000,00	13/10/2016

9.3.1.8. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos, e que se revelaram desnecessários (Achado III.1.2.5; OS 16/2016).

9.3.1.8.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes e Flávio César Romano de Assis, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.8.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
92.700,00	26/12/2016
92.700,00	27/12/2016

9.3.1.9. Irregularidade: pagamentos efetuados sem a comprovação de prestação de serviços e de entrega de produtos (Achado III.1.2.5; Ordens de Serviço 3/2016, 4/2016, 7/2016, 12/2016, 14/2016, 15/2016, 20/2016, 03/2017, 11/2017, 14/2017, 19/2017, 21/2017, 23/2017 e 26/2017).

9.3.1.9.1. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes e Flávio César Romano de Assis, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.9.1.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
73.125,00	13/10/2016
73.125,00	7/11/2016
76.050,00	6/12/2016
73.125,00	26/12/2016
119.250,00	27/12/2016
393.750,00	27/12/2016
52.650,00	25/1/2017
79.200,00	1/3/2017
1.138.500,00	24/4/2017

9.3.1.9.2. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Sérgio Pedro Gammaro Júnior, Cristiano Antônio Chehin e Marina Vivi Romero, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.9.2.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
41.850,00	4/9/2017
461.250,00	20/9/2017
54.000,00	27/11/2017
65.250,00	27/11/2017
74.250,00	8/12/2017
344.250,00	15/1/2018

9.3.1.9.3. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Claudinei Pires, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.9.3.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
73.125,00	15/7/2016
73.125,00	25/7/2016

9.3.1.9.4. Responsáveis solidários: José Alex Botêlho de Oliva, Celino Ferreira da Fonseca, Carlos Henrique de Oliveira Poço, Marcos Barreto Fernandes, em solidariedade com a empresa N2O Tecnologia da informação Ltda.

9.3.1.9.4.1. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
73.125,00	23/8/2016

9.3.2. proceda à quantificação dos débitos e à identificação dos responsáveis referentes ao dano ao erário decorrente do pagamento de manutenção e suporte dos Sistemas Gescon e B.I. (Achado III.1.2.3), conforme considerações do Voto condutor deste Acórdão, encaminhando ao Gabinete do Ministro-Relator proposta para realização das respectivas citações, estando autorizada, desde logo, a realizar diligências e conduzir inspeção para o cumprimento desta deliberação;

9.3.3. realize a audiência dos responsáveis arrolados no relatório de auditoria e seus anexos, à peça 292, com as considerações do Voto condutor, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem as razões de justificativa, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas nos seguintes termos:

9.3.3.1. Irregularidade: falhas no planejamento da contratação, o qual se mostrou inadequado e insuficiente, dando causa ao descumprimento da IN-SLTI/MP nº 4/2014 e do Decreto 7.892/2013.

9.3.3.1.1. Responsáveis: Marcelo de Souza Ribeiro Alberto, Luiz Carlos Vendrame Júnior, Paschoal Rodrigues e Cleveland Sampaio Lofrano.

9.3.4. certifique-se de que os ofícios de audiência e citação enviados aos gestores os alertem quanto à possibilidade de também serem sancionados com inabilitação para ocupar cargo ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 a 8 anos, nos termos da Lei 8.443/92, art. 60 c/c Regimento Interno, art. 270;

9.4 determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) a autuação de processo de tomada de contas especial, mediante a constituição de apartado específico nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 41 da Resolução TCU 259/2014, para tratar do débito do Contrato

DIPRE/84.2017, firmado entre a empresa Linkcon Ltda. e a Codesp**,** e demais irregularidades praticadas;

9.5. determinar à Sefti que, no bojo do processo referido no item 9.4 acima:

9.5.1. proceda à quantificação dos débitos e à identificação dos responsáveis referentes ao dano ao erário decorrente de superfaturamento pela cobrança de serviços de desenvolvimento (Achado III.2.3), inclusive da empresa contratada e de seus sócios, conforme considerações do Voto condutor deste Acórdão e do item 9.1 supra, encaminhando ao Gabinete do Ministro-Relator proposta para realização das respectivas citações, estando autorizada, desde logo, a realizar diligências e conduzir inspeção para o cumprimento desta deliberação;

9.5.2. avalie a real utilização do Sistema GED Workflow pela Codesp e as consequências de sua interrupção, devendo representar a este Tribunal caso identifique irregularidades na condução de uma possível prorrogação contratual, nos termos do artigo 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU;

9.5.3. realize a audiência dos responsáveis arrolados no relatório de auditoria e seus anexos, à peça 292, com as considerações do Voto condutor, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem as razões de justificativa, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas nos seguintes termos:

9.5.3.1. Irregularidade: falhas no planejamento da contratação, o qual se mostrou inadequado e insuficiente, dando causa ao descumprimento da IN-SLTI/MP nº 4/2014 e da Súmula TCU 269 (Achado III.2.1).

9.5.3.1.1. Responsáveis: Carlos Henrique de Oliveira Poço e Celino Ferreira da Fonseca.

9.5.3.2. Irregularidade: indícios da realização de pesquisa de preços simulada (Achado III.2.3).

9.5.3.2.1. Responsáveis: Carlos Henrique de Oliveira Poço e Sérgio Pedro Gammaro Júnior.

9.5.4. realize oitiva das empresas Asprana Soluções Digitais (18.867.566/0001-80), ECG TEC Serviços de Informática Ltda. (13.665.064/0001-53) e Linkcon Ltda. (05.323.742/0001-71), para que, querendo, apresentem suas razões em relação à irregularidade constante do item 9.5.3.2 supra, alertando-as quanto à possibilidade de aplicação da sanção estatuída no art. 46 da Lei Orgânica;

9.5.5. certifique-se de que os ofícios de audiência e citação enviados aos gestores os alertem quanto à possibilidade de também serem sancionados com inabilitação para ocupar cargo ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 a 8 anos, nos termos da Lei 8.443/92, art. 60 c/c Regimento Interno, art. 270;

9.6. dar ciência à Codesp sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.6.1. a falta de data e da assinatura de responsável no Documento de Oficialização da Demanda, identificada no âmbito do processo de planejamento que deu origem ao Contrato DIPRE/84.2017, afronta o disposto no art. 11 da IN-SLTI/MP nº 4/2014;

9.6.2. a emissão de parecer jurídico que não evidencia a avaliação integral dos documentos submetidos a exame e com abrangência suficiente, identificada no âmbito do processo de planejamento que deu origem ao Contrato DIPRE/84.2017, contrariou à jurisprudência desta Corte, conforme entendimento assente nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos do Plenário;

9.7. comunicar ao Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil a adoção das medidas contidas nos itens 9.2 e 9.4 retro, nos termos do art. 198, parágrafo único, do RI/TCU;

9.8. dar ciência deste acórdão ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para adoção das providências que entender cabíveis.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2888-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário
TC-024.197/2014-9
Natureza: Relatório de Auditoria (Monitoramento)
Órgão/Entidade/Unidade: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa)
Responsável: Luiz Renato de França (CPF 122.525.901-06)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. FOC GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS DA AMAZÔNIA – INPA. IMPLEMENTAÇÃO DE PARTE DAS RECOMENDAÇÕES. CUMPRIMENTO EXTEMPORÂNEIO E PARCIAL DAS DETERMINAÇÕES. AUDIÊNCIA. DISPENSA DA APLICAÇÃO DE MULTA. FIXAÇÃO DE NOVO PRAZO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria realizada no Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela entidade estão de acordo com a legislação pertinente e aderentes às boas práticas.

2. Na presente fase processual, o monitoramento do cumprimento das seguintes determinações e recomendações proferidas por meio do Acórdão 3031/2015-Plenário:

"9.1. determinar ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - Inpa, com fulcro no inc. I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inc. II do art. 250 do Regimento interno do TCU, que:

9.1.1. no prazo de 60 (sessenta) dias, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX, e assegurando aos interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa, adote as medidas necessárias à:

9.1.1.1. exclusão da parcela de despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como o item 'Insumos' na planilha de custos e formação de preços do Contrato 1/2014, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica 'despesas administrativas', conforme Acórdão 825/2010 - TCU - Plenário, item 1.5.5;

9.1.1.2. exclusão das parcelas referentes à instalação ou depreciação de bens permanentes e ao aviso prévio da Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato 16/2013, uma vez que já transcorreu um ano de execução contratual;

9.1.1.3. recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência dos ajustes acima mencionados;

9.1.1.4. revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos

retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 65, § 5º;

9.1.1.5. obtenção do ressarcimento dos valores pagos a maior, no que se refere aos contratos de prestação de serviços já encerrados que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012;

9.1.2. em atenção ao art. 14 do Decreto-lei 200/1967, antes da eventual prorrogação dos Contratos 16/2013 e 1/2014, ou das licitações com vistas a substituí-los, incluir, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que será utilizado, considerando, além da conta vinculada, outras possibilidades como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1214/2013 - Plenário (combinação de controles mais rígidos na seleção do fornecedor - e.g., itens 9.1.10, 9.1.12 e 9.1.13 - com controles mais eficientes na fiscalização - e.g., itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9) e a possibilidade de contratação de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS;

9.1.3. encaminhe ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação para a implementação das medidas citadas neste acórdão, contendo:

9.1.3.1. as ações que serão adotadas pela universidade, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações relativas a cada determinação;

9.1.3.2. as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações referentes a cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna;

9.1.3.3. justificativa da decisão no caso das recomendações cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna;

9.2. recomendar ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - Inpa, com fulcro no inc. I do art. 43 da Lei 8.443/92 c/c o inc. III do art. 250 do RI/TCU, que analise a oportunidade e a conveniência de:

9.2.1. realizar, periodicamente, avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esse setor realize a gestão das atividades de aquisições da entidade;

9.2.2. aprovar plano de trabalho anual para atuação de suas comissões de ética;

9.2.3. estabelecer formalmente:

9.2.3.1. objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;

9.2.3.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

9.2.3.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

9.2.3.4. mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições;

9.2.4. estabelecer diretrizes para área de aquisições incluindo:

9.2.4.1. estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);

9.2.4.2. política de compras;

9.2.4.3. política de estoques (quantidades e procedimentos de retirada);

9.2.4.4. política de sustentabilidade;

9.2.4.5. política de compras conjuntas;

9.2.5. estabelecer em normativos internos:

9.2.5.1. a estrutura organizacional da área de aquisições;

9.2.5.2. as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados;

9.2.5.3. as competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, inclusive quanto à delegação de competências, com respeito às aquisições, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;

9.2.5.4. política de delegação de competência para a autorização de contratações;

9.2.5.5. controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações;

9.2.6. atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo;

9.2.7. estabelecer diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;

9.2.8. capacitar os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

9.2.9. realizar gestão de riscos das aquisições;

9.2.10. nos moldes descritos no art. 14 do Decreto 3.591/2000, estabelecer unidade de auditoria interna para a entidade ou regulamentar o desempenho de tal atividade por auditor interno;

9.2.11. publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições (*e.g.*, solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na Internet;

9.2.12. publicar em sua página na Internet a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;

9.2.13. publicar na Internet a agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições;

9.2.14. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

9.2.14.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (*e.g.*, mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;

9.2.14.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

9.2.14.3. divulgação do plano de aquisições na Internet;

9.2.14.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;

9.2.15. estabelecer um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisição, em especial daqueles que desempenham papeis ligados à governança e à gestão das aquisições;

9.2.16. expedir orientações no sentido de que, quando pertinente, a escolha dos ocupantes de funções chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2.17. definir um processo formal de trabalho para as etapas de:

9.2.17.1. planejamento de cada uma das aquisições;

9.2.17.2. seleção do fornecedor;

9.2.17.3. gestão dos contratos;

9.2.18. estabelecer e adotar:

9.2.18.1. padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

9.2.18.2. minutas padrão de editais e contratos, podendo valer-se, para tanto, das minutas publicadas pela AGU;

9.2.18.3. procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações;

9.2.19. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e da gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17, incluir os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

9.2.19.1. definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;

9.2.19.2. documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.2.19.3. definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;

9.2.19.4. documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de postos de trabalho no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.2.19.5. definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014;

9.2.19.6. documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.2.19.7. avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as quatro perguntas a seguir forem positivas: (I) é tecnicamente viável dividir a solução? (II) é economicamente viável dividir a solução? (III) não há perda de escala ao dividir a solução? (IV) há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?;

9.2.19.8. avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, e Acórdão 1214/2013 - TCU - Plenário, item 9.1.10, considerando os riscos de sua utilização ou não;

9.2.20. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17, incluir os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

9.2.20.1. prever, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:

9.2.20.1.1. o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, ‘a’);

9.2.20.1.2. o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, baseie-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, ‘b’);

9.2.20.2. prever que as cláusulas de penalidades observem as seguintes diretrizes:

9.2.20.2.1. atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (*e.g.*, multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);

9.2.20.2.2. definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

9.2.20.2.3. definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (*e.g.*, cálculo do nível de serviço obtido);

9.2.20.2.4. definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

9.2.20.2.5. definir o que fazer se as multas se acumularem;

9.2.20.2.6. definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo;

9.2.20.3. prever, no edital de pregão, cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que possa se enquadrar no contido na Lei 10.520/2002, art. 7º, observando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade;

9.2.21. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17, incluir os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

9.2.21.1. exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual;

9.2.21.2. quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração;

9.2.22. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17, incluir os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

9.2.22.1. mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada;

9.2.22.2. no modelo de gestão do contrato, a exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada;

9.2.22.3. incluir nas cláusulas de penalidades o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais;

9.2.23. incluir controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato, com objetivo de manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, bem como da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

9.2.24. estabelecer modelos de lista de verificação para atuação:

9.2.24.1. da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações, podendo, para tanto, adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;

9.2.24.2. do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor;"

3. Após realizar diligência solicitando informações e documentos a respeito da implementação das medidas previstas, a Secex/AM considerou as recomendações cumpridas, no entanto, diante do não atendimento às determinações, promoveu a audiência do Sr. Luiz Renato de França, Diretor do Inpa, consoante instrução juntada à peça 49:

"EXAME TÉCNICO

4. A diligência foi realizada por meio do Ofício 0155/2017-TCU/Secex-AM, de 2/2/2017 (peça 42), recebido na data de 13/2/2017, conforme aviso de recebimento constante na peça 43. Foi solicitado ao Inpa encaminhar à Secex/AM 'informações/documentos a respeito da implementação das medidas previstas nos itens 9.1 e 9.2, com respectivos subitens, do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário'.

5. A diligência foi atendida, em 15/3/2017, por meio da peça 47, tendo o Inpa informado as medidas por ele adotadas. Será informado a seguir cada medida determinada ou recomendada pelo TCU, a medida implementada pela Inpa e a respectiva análise.

6. Determinação do subitem 9.1.1.1: exclusão da parcela de despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como o item 'Insumos' na planilha de custos e formação de preços do Contrato 1/2014, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica 'despesas administrativas', conforme Acórdão 825/2010 - TCU - Plenário, item 1.5.5.

6.1. Resposta do Inpa: 'Não foi possível proceder com o referido ajuste visto que o supracitado contrato teve sua vigência expirada em 11 de setembro de 2014'.

6.2. Análise: tendo o Inpa sido notificado da decisão em 10/12/2015 (peças 38 e 39), não haveria como excluir a parcela do contrato haja vista que já havia terminado a vigência do mesmo (observa-se que a recuperação dos valores pagos indevidamente consta em outro item do acórdão - subitem 9.1.1.3).

7. Determinação do subitem 9.1.1.2: exclusão das parcelas referentes à instalação ou depreciação de bens permanentes e ao aviso prévio da Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato 16/2013, uma vez que já transcorreu um ano de execução contratual.

7.1. Resposta do Inpa: ‘o INPA já iniciou as tratativas com a empresa Amazon Security Ltda. no sentido de cumprir a determinação dessa egrégia corte, sendo a referida empresa devidamente notificada por meio do Ofício Nº 25/2016...’

7.2. Análise: embora com atraso em relação ao prazo de 60 dias constante do subitem 9.1.1 da decisão do TCU, o documento citado pelo Inpa, juntado na peça 47, p. 15, demonstra que este havia iniciado a adoção de providências para cumprimento da determinação. Contudo, tendo a diligência sido realizada quase um ano após referido documento, era de se esperar existir comprovação da efetiva exclusão das parcelas, que é o que foi determinado pelo TCU. Consequentemente, entende-se não haver comprovação do efetivo cumprimento da determinação, **cabendo a realização de audiência do responsável**.

8. Determinação do subitem 9.1.1.3: recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência dos ajustes acima mencionados.

8.1. Resposta do Inpa: ‘Esta ação depende da implementação das ações previstas nos itens 9.1.1.1 e 9.1.1.2’.

8.2. Análise: O responsável informa que ainda não havia cumprido a determinação. A sua alegação não merece acolhida, haja vista que a exclusão das parcelas em relação a pagamentos futuros independe da cobrança dos valores já pagos e que foram considerados irregulares. Entende-se que **deve ser realizada a audiência do responsável**.

9. Determinação do subitem 9.1.1.4: revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 65, § 5º.

9.1. Resposta do Inpa:

A referida revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, está sendo realizada no sentido de identificar as empresas que foram beneficiadas com a desoneração da folha de pagamento, nos termos do art. 72 da Lei Nº 12.546/2011 combinado com o art. 22 do Decreto 7.828/2012, e, caso afirmativo, comunicar às empresas sobre a necessidade de proceder com a devida alteração nas planilhas de custos e formação de preços, retroagindo à data em que se deu início o benefício

9.2. Análise: tendo o Inpa sido notificado da decisão em 10/12/2015, a informação dada por ele, em 15/3/2017, de que ainda estava sendo realizada a identificação das empresas beneficiadas, quando o subitem 9.1.1 do acórdão estabeleceu um prazo de sessenta dias para a revisão dos contratos, caracteriza o não cumprimento da determinação. Entende-se que **deve ser realizada a audiência do responsável**.

10. Determinação do subitem 9.1.1.5: obtenção do ressarcimento dos valores pagos a maior, no que se refere aos contratos de prestação de serviços já encerrados que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012.

10.1. Resposta do Inpa: ‘Esta ação ainda não foi efetivada, deverá acontecer após o término da ação prevista no item anterior’.

10.2. Análise: tendo o Inpa sido notificado da decisão, em 10/12/2015, a informação dada por ele, em 15/3/2017, de que ainda estava sendo realizada a identificação das empresas beneficiadas, quando o subitem 9.1.1 do acórdão estabeleceu um prazo de sessenta dias para a revisão dos contratos e a obtenção do ressarcimento dos valores pagos a maior nos contratos já encerrados, caracteriza o não cumprimento da determinação. Entende-se que **deve ser realizada a audiência do responsável**.

11. Determinação do subitem 9.1.2: em atenção ao art. 14 do Decreto-lei 200/1967, antes da eventual prorrogação dos Contratos 16/2013 e 1/2014, ou das licitações com vistas a substituí-los, incluir, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que será utilizado, considerando, além da conta vinculada, outras possibilidades como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1214/2013 - Plenário (combinação

de controles mais rígidos na seleção do fornecedor - e.g., itens 9.1.10, 9.1.12 e 9.1.13 - com controles mais eficientes na fiscalização - e.g., itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9) e a possibilidade de contratação de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS.

11.1. Resposta do Inpa: 'Esta determinação passará a ser adotada a partir de novas contratações'.

11.2. Análise: a informação de que a determinação passará a ser adotada a partir de novas contratações não comprova que ela foi cumprida em relação aos Contratos 16/2013 e 1/2014. Em relação ao Contrato 1/2014, o Inpa já havia informado que ele tivera sua vigência expirada em 11/9/2014, o que justifica que a determinação não tenha sido aplicada em relação a ele, haja vista a perda do objeto, uma vez que o acórdão foi prolatado em 25/11/2015, tendo o Inpa sido notificado em 10/12/2015, mais de um ano após o contrato haver expirado. Contudo, em relação ao Contrato 16/2013, verifica-se que ele ainda está vigente, tendo tido sua vigência sucessivamente prorrogada (21/11/2014 a 20/11/2015, 21/11/2015 a 20/11/2016, 22/11/2016 a 21/11/2017, 22/11/2017 a 21/11/2018), conforme extrato do Siasg na peça 48. Como o Inpa não comprovou o cumprimento da determinação em relação ao Contrato 16/2013, **deve ser realizada a audiência do responsável**.

12. Determinação do subitem 9.1.3 e seus subitens: encaminhe ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação para a implementação das medidas citadas neste acórdão, contendo:

9.1.3.1. as ações que serão adotadas pela universidade, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações relativas a cada determinação;

9.1.3.2. as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações referentes a cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna;

9.1.3.3. justificativa da decisão no caso das recomendações cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna.

12.1. Resposta do Inpa: 'A Instituição organizar-se-á para adotar as medidas sugeridas pelo citado Acórdão desse Tribunal de Contas'.

12.2. Análise: O Inpa descumpriu a determinação de encaminhar ao TCU, no prazo de sessenta dias, o plano de ação para a implementação das medidas. Não só não encaminhou no prazo de sessenta dias o plano de ação, como até o momento, passados mais de dois anos desde sua notificação em 10/12/2015, o plano de ação não foi encaminhado a este Tribunal. **Deve ser realizada a audiência do responsável**.

13. Recomendação do subitem 9.2.1: analise a oportunidade e a conveniência de realizar, periodicamente, avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esse setor realize a gestão das atividades de aquisições da entidade.

13.1. Resposta do Inpa: 'Tendo em vista esta necessidade apresentada por esse TCU, será incluído como treinamento no Plano Anual de Capacitação da Instituição'.

13.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

14. Recomendação do subitem 9.2.2: analise a oportunidade e a conveniência de aprovar plano de trabalho anual para atuação de suas comissões de ética.

14.1. Resposta do Inpa: 'A Instituição publicou no Boletim 12/2016 de 30.12.2016 Portaria número 242/2016 estabelecendo a Comissão Interna de Ética'.

14.2. Análise: o Inpa não trata do plano de trabalho anual da comissão de ética, mas da própria comissão de ética. De toda forma, subentende-se que o Inpa analisou a oportunidade e a conveniência de aprovar plano de trabalho anual e concluiu que o que era conveniente era estabelecer a comissão de ética. Entende-se cumprida a recomendação.

15. Recomendação do subitem 9.2.3 e seus subitens: analise a oportunidade e a conveniência de estabelecer formalmente:

9.2.3.1. objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;

9.2.3.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

9.2.3.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

9.2.3.4. mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

15.1. Resposta do Inpa:

Em atenção ao item 9.2.3. a Instituição estabeleceu formalmente, medidas, regulamentos a fim de atender as recomendações propostas por esse TCU, conforme RE número 03/2012, regulamentando os processos, fluxos e prazos de Requisições de Compras e Serviços. (Anexo 02).

Entretanto, ressaltamos que a Instituição tem praticado em sua gestão de aquisições, como indicador do volume de compras, a necessidade e o orçamento de cada coordenação solicitante em conformidade com Orçamento Institucional; neste sentido as aquisições são realizadas conforme orçamento disponível.

15.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

16. Recomendação do subitem 9.2.4 e seus subitens: analise a oportunidade e a conveniência de estabelecer diretrizes para área de aquisições incluindo:

9.2.4.1. estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);

9.2.4.2. política de compras;

9.2.4.3. política de estoques (quantidades e procedimentos de retirada);

9.2.4.4. política de sustentabilidade;

9.2.4.5. política de compras conjuntas.

16.1. Resposta do Inpa:

Em atenção ao item 9.2.4. a Instituição irá estabelecer formalmente, medidas, regulamentos, diretrizes e estratégias de aquisições, a fim de atender as recomendações propostas por esse TCU.

Entretanto, ressaltamos que a Instituição mantém estoques mínimos para suprir três meses de necessidade, sendo que, a retirada de quaisquer itens só ocorre após solicitação prévia entre os dias 1 º e 10º de cada mês, com entregas entre os dias 11 a 20 do mesmo mês. Atualmente são requisitados para compra de papel e lápis com selo de sustentabilidade. Os processos de compra, ARP, de nossa responsabilidade tem atendido às adesões por parte de outros órgãos, bem como, quando identificado uma necessidade por nossa parte, efetivamos adesões para compras conjuntas

16.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

17. Recomendação do subitem 9.2.5 e seus subitens: analise a oportunidade e a conveniência de estabelecer em normativos internos:

9.2.5.1. a estrutura organizacional da área de aquisições;

9.2.5.2. as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados;

9.2.5.3. as competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, inclusive quanto à delegação de competências, com respeito às aquisições, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;

9.2.5.4. política de delegação de competência para a autorização de contratações;

9.2.5.5. controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações.

17.1. Resposta do Inpa:

A estrutura organizacional da área de aquisições, institucionalmente denominada SEMPC - Serviço de Material Patrimônio e Compras, está dividido em: patrimônio, controle, almoxarifado e compras. O patrimônio promove a entrada e controle dos bens de Capital (bens permanentes); o controle faz as devidas verificações para solicitação de pagamentos; o almoxarifado faz o estoque de bens de Consumo como: alimentação humana, expediente, higienização e limpeza, gás de cozinha de 13 e 45 kg, copa e cozinha; o compras elabora os processos de compras.

As competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados encontram-se adstritas àquelas estabelecidas no Regimento Interno do INPA-lnstituto Nacional de Pesquisas,

aprovado por meio da Portaria Nº 5.148, de 14 de novembro de 2016, publicada no Diário Oficial da União - Seção 1, Nº 219, de quarta-feira, 16 de novembro de 2016.

As competências dos dirigentes no momento encontram-se adstritas àquelas estabelecidas no Regimento Interno do INPA-lnstituto Nacional de Pesquisas, aprovado por meio da Portaria Nº 5.148, de 14 de novembro de 2016, publicada no Diário Oficial da União - Seção 1, Nº 219, de quarta-feira, 16 de novembro de 2016.

O Setor responsável, SEMPC, mantém controle interno e externo das aquisições, procurando mitigar os riscos nas aquisições e quando necessário efetiva o devido Processo Administrativo no que couber, conforme Lei.

Com relação aos itens 9.2.5.4 a 9.2.6, o INPA-lnstituto Nacional de Pesquisas da Amazônia está capitaneando ações no sentido da criação de órgãos consultivos e deliberativos (conselhos) no âmbito das suas coordenações, incluindo a Administração, que auxiliem a alta administração inclusive nas decisões relativas às aquisições, entre outras. (Anexos 3, 4, 5, 6, 7 e 8).

17.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

18. Recomendação do subitem 9.2.6: analise a oportunidade e a conveniência de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo.

18.1. Resposta do Inpa:

Com relação aos itens 9.2.5.4 a 9.2.6, o INPA-lnstituto Nacional de Pesquisas da Amazônia está capitaneando ações no sentido da criação de órgãos consultivos e deliberativos (conselhos) no âmbito das suas coordenações, incluindo a Administração, que auxiliem a alta administração inclusive nas decisões relativas às aquisições, entre outras. (Anexos 3, 4, 5, 6, 7 e 8).

18.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

19. Recomendação do subitem 9.2.7: analise a oportunidade e a conveniência de estabelecer diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições.

19.1. Resposta do Inpa: ‘Esta ação depende da implementação da ação anterior (vide item 9.2.6.)’.

19.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação (o Inpa analisou a oportunidade e a conveniência da ação e decidiu que só seria conveniente em momento posterior).

20. Recomendação do subitem 9.2.8: analise a oportunidade e a conveniência de capacitar os gestores na área de aquisições em gestão de riscos.

20.1. Resposta do Inpa:

Esta ação está sendo desenvolvida através da COGPE - Coordenação de Gestão de Pessoas, no âmbito do PAC-Plano Anual de Capacitação para o exercício 2017/2018.

A Instituição publicou no Boletim 02/2017, de 24.02.2017, Portaria número 026/2017, estabelecendo o Comitê de avaliação e seleção do Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Plano Anual de Capacitação, cujo resultado está em fase de finalização. (Anexo 9).

20.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

21. Recomendação do subitem 9.2.9: analise a oportunidade e a conveniência de realizar gestão de riscos das aquisições.

21.1. Resposta do Inpa: ‘Esta ação depende da implementação da ação anterior (vide item 9.2.8.)’.

21.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação (o Inpa analisou a oportunidade e a conveniência da ação e decidiu que só seria conveniente em momento posterior).

22. Recomendação do subitem 9.2.10. analise a oportunidade e a conveniência de, nos moldes descritos no art. 14 do Decreto 3.591/2000, estabelecer unidade de auditoria interna para a entidade ou regulamentar o desempenho de tal atividade por auditor interno.

22.1. Resposta do Inpa:

O INPA-lnstituto Nacional de Pesquisas da Amazônia não possui uma unidade de auditoria interna, sujeitando-se apenas ao controle realizado pela CJU/ AGU. Porém a partir da implementação da ação prevista no item 9.2.6. (Conselho de Administração) será possível aprofundar discussão acerca da criação de uma unidade interna de auditoria.

22.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

23. Recomendação do subitem 9.2.11: analise a oportunidade e a conveniência de publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições (*e.g.*, solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na Internet.

23.1. Resposta do Inpa:

O INPA-lnstituto Nacional de Pesquisas da Amazônia criou por meio da Portaria Nº 045/2017, de 3 de março de 2017, publicada no Boletim Nº 03/2017, de 31/3/2017, o Grupo de Trabalho - GT com a finalidade de realizar o diagnóstico e atualização do Portal do INPA na internet, de modo que a partir desse trabalho será possível atender a demanda prevista no presente item, entre outras. (Anexo 10).

23.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

24. Recomendação do subitem 9.2.12: analise a oportunidade e a conveniência de publicar em sua página na Internet a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo.

24.1. Resposta do Inpa: 'As publicações estão disponíveis no site da Instituição, na página denominada Processos de Contas Anuais, disponível em: http://portal.inpa.gov.br/index.php/component/content/article?id=87'.

24.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

25. Recomendação do subitem 9.2.13: analise a oportunidade e a conveniência de publicar na Internet a agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições.

25.1. Resposta do Inpa: 'A Instituição destaca no portal os compromissos relativos a gestão de aquisições, disponível em: http://portal.inpa.gov.br/index.php/component/content/article?id=2645'.

25.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

26. Recomendação do subitem 9.2.14 e seus subitens: analise a oportunidade e a conveniência de executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

9.2.14.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (*e.g.*, mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;

9.2.14.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

9.2.14.3. divulgação do plano de aquisições na Internet;

9.2.14.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.

26.1. Resposta do Inpa: 'Com relação aos itens 9.2.14 ao 9.2.17.3 a Instituição buscará adotar medidas para atender as recomendações apontadas por esse TCU'.

26.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação (o Inpa analisou a oportunidade e a conveniência da ação e decidiu buscar adotar as medidas sugeridas pelo TCU).

27. Recomendação do subitem 9.2.15: analise a oportunidade e a conveniência de estabelecer um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisição, em especial daqueles que desempenham papeis ligados à governança e à gestão das aquisições.

27.1. Resposta do Inpa: 'Com relação aos itens 9.2.14 ao 9.2.17.3 a Instituição buscará adotar medidas para atender as recomendações apontadas por esse TCU'.

27.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação (o Inpa analisou a oportunidade e a conveniência da ação e decidiu buscar adotar as medidas sugeridas pelo TCU).

28. Recomendação do subitem 9.2.16: analise a oportunidade e a conveniência de expedir orientações no sentido de que, quando pertinente, a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

28.1. Resposta do Inpa: 'Com relação aos itens 9.2.14 ao 9.2.17.3 a Instituição buscará adotar medidas para atender as recomendações apontadas por esse TCU'.

28.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação (o Inpa analisou a oportunidade e a conveniência da ação e decidiu buscar adotar as medidas sugeridas pelo TCU).

29. Recomendação do subitem 9.2.17 e seus subitens: analise a oportunidade e a conveniência de definir um processo formal de trabalho para as etapas de:

9.2.17.1. planejamento de cada uma das aquisições;

9.2.17.2. seleção do fornecedor;

9.2.17.3. gestão dos contratos.

29.1. Resposta do Inpa: 'Com relação aos itens 9.2.14 ao 9.2.17.3 a Instituição buscará adotar medidas para atender as recomendações apontadas por esse TCU'.

29.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação (o Inpa analisou a oportunidade e a conveniência da ação e decidiu buscar adotar as medidas sugeridas pelo TCU).

30. Recomendação do subitem 9.2.18 e seus subitens: analise a oportunidade e a conveniência de estabelecer e adotar:

9.2.18.1. padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

9.2.18.2. minutas padrão de editais e contratos, podendo valer-se, para tanto, das minutas publicadas pela AGU;

9.2.18.3. procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações.

30.1. Resposta do Inpa:

A Instituição buscará adotar medidas para atender as recomendações apontadas por esse TCU.

[Em relação ao subitem 9.2.18.2], Esta prática já vem sendo adotada pelo INPA-Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, conforme orientação contida no Ofício Circular n.º 001/2015 - CJU-AM/CGU/AGU, de 31 de março de 2015, item 13. (Anexo 10A).

[Em relação ao subitem 9.2.18.3], A Instituição adota como método de cálculo a demanda média proporcional dos últimos doze meses.

30.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

31. Recomendação do subitem 9.2.19 e seus subitens: analise a oportunidade e a conveniência de, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e da gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17, incluir os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

9.2.19.1. definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;

9.2.19.2. documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.2.19.3. definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;

9.2.19.4. documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de postos de trabalho no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.2.19.5. definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014;

9.2.19.6. documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.2.19.7. avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as quatro perguntas a seguir forem positivas: (I) é tecnicamente viável dividir a solução? (II) é economicamente viável dividir a solução? (III) não há perda de escala ao dividir a solução? (IV) há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?;

9.2.19.8. avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, e Acórdão 1214/2013 - TCU - Plenário, item 9.1.10, considerando os riscos de sua utilização ou não.

31.1. Resposta do Inpa:

A Instituição adota como método de cálculo [das quantidades de materiais] a demanda média proporcional dos últimos doze meses.

A Instituição adota como parâmetro para as aquisições de materiais as quantidades apresentadas no documento institucional denominado RCS – Requisição de Compras e Serviços e adequa à estimativa de aquisição conforme os valores destinados pelas coordenações de competência aos valores autorizados pela LOA.

A Instituição adota o método [para cálculo das quantidades de postos de trabalho] estipulado na Instrução Normativa número 02, de 30 de abril de 2008 do Ministério do Planejamento e Gestão. As documentações são anexadas no devido processo de contratação.

A Instituição utiliza a ferramenta denominada Banco de Preços e para a Divisão de Engenharia e Arquitetura o SINAPI. A documentação está nos processos de contratação.

A Instituição avalia [se a solução é divisível ou não] sendo que, para o (I) depende da contratação; (II) é economicamente viável dividir; (III) há perda porque cria cadeia de dependência, conforme Decreto 7.892 de 23 de janeiro de 2013 - Capitulo V, Art.8º, §1 º e §2º. Exemplos: Contratação de Serviços Gráficos; Serviços de Refrigeração.

Este procedimento [avaliar as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeira] já é realizado no momento da habilitação da contratada no procedimento licitatório.

31.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

32. Recomendação do subitem 9.2.20 e seus subitens: analise a oportunidade e a conveniência de, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17, incluir os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

9.2.20.1. prever, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:

9.2.20.1.1. o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, ‘a’);

9.2.20.1.2. o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, baseie-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, ‘b’);

9.2.20.2. prever que as cláusulas de penalidades observem as seguintes diretrizes:

9.2.20.2.1. atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (*e.g.*, multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);

9.2.20.2.2. definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

9.2.20.2.3. definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (*e.g.*, cálculo do nível de serviço obtido);

9.2.20.2.4. definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

9.2.20.2.5. definir o que fazer se as multas se acumularem;

9.2.20.2.6. definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo;

9.2.20.3. prever, no edital de pregão, cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que possa se enquadrar no contido na Lei 10.520/2002, art. 7º, observando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

32.1. Resposta do Inpa:

Com relação ao item 9.2.20 a Instituição já iniciou a elaboração de metodologia de padronização de fiscalização e gestão de contratos (Anexo ll), entretanto a Instituição segue as recomendações do TCU, do MPOG e as orientações normativas da AGU. Especificamente ao item 9.2.20.3 a Instituição já adota cláusulas de penalidades especificas para cada conduta na elaboração do Termo de Referência e/ou Projeto Básico.

32.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

33. Recomendação do subitem 9.2.21 e seus subitens: analise a oportunidade e a conveniência de, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17, incluir os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

9.2.21.1. exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual;

9.2.21.2. quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração.

33.1. Resposta do Inpa:

A Instituição já adota este procedimento no início da execução contratual, bem como, após todos os tramites de aprovação do devido processo licitatório, designa representante da Instituição para acompanhar e fiscalizar as execuções contratuais, inclusive tratativas com o preposto responsável pela contratada. (Anexo 12).

Nos casos em que envolvam a contratação de mão de obra exclusiva a Instituição sempre se pautou em cumprir o estabelecido nas Convenções e Acordos Coletivos de Trabalho, quando aplicável, e sempre respeitou o Piso e o Teto estabelecido pelo MPOG.

33.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

34. Recomendação do subitem 9.2.22 e seus subitens: analise a oportunidade e a conveniência de, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17, incluir os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

9.2.22.1. mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada;

9.2.22.2. no modelo de gestão do contrato, a exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada;

9.2.22.3. incluir nas cláusulas de penalidades o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais.

34.1. Resposta do Inpa:

A Instituição adota o sistema denominado SIGTEC - Sistema de Integração Gerenciais e Tecnológicas, para que os interessados possam identificar o rastreamento do processo.

Esta exigência [de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados] já é adotada pela Instituição e consta do Termo de Referência de cada processo.

A instituição adotará este procedimento [incluir nas cláusulas de penalidades o atraso na entrega das garantias contratuais].

34.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

35. Recomendação do subitem 9.2.23: analise a oportunidade e a conveniência de incluir controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato, com objetivo de manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, bem como da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

35.1. Resposta do Inpa: ‘Os Contratos de Mão de Obra exclusiva preveem, conforme orientações da IN 02/2008 do MPOG’.

35.2. Análise: embora a resposta do Inpa não seja totalmente clara, subentende-se que ele está adotando as medidas de controle interno citadas. Entende-se cumprida a recomendação.

36. Recomendação do subitem 9.2.24 e seus subitens: analise a oportunidade e a conveniência de estabelecer modelos de lista de verificação para atuação:

9.2.24.1. da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações, podendo, para tanto, adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;

9.2.24.2. do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor.

36.1. Resposta do Inpa:

A Instituição já adota modelo de lista de verificação, conforme Manual de Gerenciamento de Contratos. (Anexo 11).

A Instituição adota este procedimento utilizando os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

A CPL-Comissão Permanente de Licitação já adota esta prática, tendo por base a recomendação contida no 9.2.18.2.

36.2. Análise: entende-se cumprida a recomendação.

37. Informa-se abaixo a irregularidade que deve ser objeto de audiência.

38. Situação encontrada: descumprimento das determinações contidas nos subitens 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman.

38.1. Objeto: Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário.

38.2. Critério: art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

38.3. Evidência: Ofício 2247/2015-TCU/Secex-AM, de 2/12/2015 (peça 38), que notificou o Inpa acerca do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário; aviso de recebimento datado de 10/12/2015 (peça 39).

38.4. Causas: insuficiência de controles internos.

38.5. Efeitos: ausência de implementação das medidas.

38.6. Responsável: Luiz Renato de França, CPF 122.525.901-06, diretor do Inpa.

38.7. Conduta: deixar de adotar providências com vistas a atender às determinações contidas nos subitens 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman.

38.8. Nexo de causalidade: a não adoção de providências necessárias pelo diretor do Inpa acarretou a ausência de realização das ações determinadas pelo TCU.

38.9. Culpabilidade: é possível afirmar o conhecimento potencial da ilicitude praticada, uma vez que o responsável foi devidamente notificado da decisão, sendo-lhe exigível conduta diversa, visto que deveria ter cumprido as determinações deste Tribunal.

38.10. Conclusão: considerando que o diretor do Inpa, Luiz Renato de França, não atendeu às determinações do TCU, deve-se realizar a audiência do responsável.

39. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada.

39.1. No presente caso, tendo a notificação do Inpa ocorrido em 10/12/2015 (peças 38 e 39), e tendo-se exaurido em 8/2/2016 o prazo de sessenta dias constante no subitem 9.1.1 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman, não se passaram mais de dez anos entre esse fato e a presente data, não tendo ocorrido a prescrição, nos termos do entendimento firmado por meio do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO

40. Conclui-se que o Inpa não atendeu às determinações contidas nos subitens 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman (itens 7 a 12.2 desta instrução).

41. No que se refere à determinação contida no subitem 9.1.1.1, relativa à exclusão da parcela de despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como o item ‘Insumos’ na planilha de custos e formação de preços do Contrato 1/2014, o Inpa ficou impossibilitado de atendê-la, haja vista o término da vigência desse contrato anteriormente à determinação (item 6 a 6.2 desta instrução).

42. No que se refere às recomendações contidas nos subitens 9.2 a 9.2.24.2, entende-se que foram cumpridas, haja vista que o Inpa analisou a oportunidade e conveniência das ações sugeridas, tendo inclusive decidido implementar a maioria delas (itens 13 a 36.2 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU:

I - realizar a audiência de Luiz Renato de França, CPF 122.525.901-06, diretor do Inpa, para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa acerca do seguinte fato:

a) descumprimento das determinações contidas nos subitens 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman;

a.1) dispositivos infringidos: art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992;

a.2) evidências: Ofício 2247/2015-TCU/Secex-AM, de 2/12/2015, aviso de recebimento do Ofício 2247/2015 datado de 10/12/2015;

a.3) conduta: deixar de adotar providências com vistas a atender às determinações contidas nos subitens 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman;

a.4) nexo de causalidade: a não adoção de providências necessárias pelo diretor do Inpa acarretou a ausência de realização das ações determinadas pelo TCU;

II – encaminhar junto com o ofício de audiência cópia da presente instrução para subsidiar a defesa do responsável."

4. Efetivada a audiência, o auditor da unidade técnica manifestou-se no seguinte sentido (peça 65):

"EXAME TÉCNICO

6. A audiência de Luiz Renato de França foi efetuada por meio do Ofício 172/2018-TCU/Secex-AM, de 5/2/2018 (peça 52), recebido em 8/2/2018, conforme aviso de recebimento na peça 53.

7. As razões de justificativa foram apresentadas por Cristiane Iyoko Carminé Okawa, Coordenadora de Administração do Inpa, por meio das peças 54-60.

8. Posteriormente, Elen Carla Pereira de Góes, Coordenadora de Administração Substituta, encaminhou por meio da peça 61 cópia do Ofício 052/2018, endereçado à empresa Amazon Security Ltda., comunicando a esta o desconto das parcelas referentes ao 'aviso prévio trabalhado' a partir do segundo ano de contrato, bem como a planilha de cálculo. Elen Góes encaminhou ainda a este Tribunal por meio da peça 61 documento do Siafi demonstrando o desconto efetuado no valor de R$ 8.226,88.

9. Algum tempo depois, as mesmas razões de justificativa foram encaminhadas, mas desta vez assinadas por Luiz Renato de França (peças 62-63).

10. A irregularidade, as razões de justificativa apresentadas e a análise sobre as mesmas são apresentadas a seguir.

11. **Irregularidade** (peça 52): descumprimento das determinações contidas nos subitens 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário.

12. **Razões de justificativa** (peças 54 e 61-63):

(...)

1 - '... 9.1.1.2. exclusão das parcelas referentes à instalação ou depreciação de bens permanentes e ao aviso prévio da Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato 16/2013, uma vez que já transcorreu um ano de execução contratual'

Resposta: Quanto às parcelas referentes à instalação ou depreciação de bens permanentes, a empresa Contratada nunca fez constar estes itens na sua Planilha de Custos e Formação de Preços (anexo 1).

A respeito do aviso prévio trabalhado, que se trata de custo variável não renovável, apesar do que foi relatado pelo antigo gestor da Coordenação de Apoio Técnico e Logístico do INPA, Sr. José Francisco Corrêa Mendes, tal item não foi retirado da planilha, nem realizada nenhuma negociação a respeito do assunto com a mesma. Assim sendo, entendendo perfeitamente a importância da determinação desta Egrégia Corte, o INPA procederá imediatamente o cálculo dos valores que deverão ser ressarcidos pela Empresa Contratada ao erário e descontará este valor nas faturas subsequentes. Assim, solicitamos um prazo de mais 30 dias para a comprovação de tal desconto junto a esta corte.

2 -'... 9.1.1.3. recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência dos ajustes acima mencionados;'

Resposta: Como já foi mencionado no item anterior, o Inpa procederá imediatamente ao cálculo dos valores que deverão ser ressarcidos pela Empresa contratada ao erário e descontará este valor nas faturas subsequentes. Assim, solicitamos um prazo de mais 30 dias para a comprovação de tal desconto junto a esta Corte.

3 - '... 9.1.1.4. revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7° da Lei 12.546/2011 e pelo art 2° do Decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 65, §5º'

Resposta: Não foi identificado nenhum contrato continuado vigente referente à prestação de serviços mencionados no art. 7° da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2° do Decreto 7.828/2012.

4 -' ... 9.1.1.5. obtenção do ressarcimento dos valores pagos a maior, no que se refere aos contratos de prestação de serviços já encerrados que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7° da Lei 12.546/2011 e pelo art 2° do Decreto 7.828/2012.'

Resposta: Não foi identificado nenhum contrato de prestação de serviços já encerrados que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7° da Lei 12.546/2011 e pelo art 2° do Decreto 7.828/2012.

5 -' ... 9.1.2. em atenção ao art. 14 do Decreto-lei 200/1967, antes da eventual prorrogação dos Contratos 16/2013 e 1/2014, ou das licitações com vistas a substituí-los, incluir, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que será utilizado, considerando, além da conta vinculada, outras possibilidades como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1214/2013 - Plenário (combinação de controles mais rígidos na seleção do fornecedor - e.g., itens 9.1.10, 9.1.12 e 9.1.13 - com controles mais eficientes na fiscalização - e.g., itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9) e a possibilidade de contratação de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS;'

Resposta: o Contrato 01/2014 (limpeza e conservação) teve sua vigência expirada em 11 de setembro de 2014. Já o Contrato 16/2013 (vigilância e segurança patrimonial) ainda está vigente. Em ambos os casos, muito embora alguns itens mencionados no Acórdão 3031/2015-TCU já tenham sido contemplados no Contrato original (anexo 2), o Inpa recentemente, por meio de sua Coordenação de Administração, instituiu Comissões para realizar Estudos Técnicos Preliminares para as futuras contratações tanto para a Vigilância e Segurança Patrimonial quanto para Limpeza e Conservação (anexo 3), ambas já se encontram em atividade e pretendem implementar outras medidas para garantir uma contratação mais segura para a Administração Pública, considerando inclusive as recomendações previstas no Acórdão 1214/2013-Plenário (combinação de controles mais rígidos na seleção do fornecedor-e.g., itens 9 .1.10, 9.1.12 e 9.1.13 - com controles mais eficientes na fiscalização-e.g., itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.6, 9 1.6.6, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9.

Quanto à Contratação de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS, a administração não dispõe de recursos para tal, contudo tal fiscalização será realizada no âmbito do próprio Inpa.

6 -' ...9.1.3. encaminhe ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação para a implementação das medidas citadas neste acórdão, contendo:

9.1.3.1. as ações que serão adotadas pela universidade, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações relativas a cada determinação;

9.1.3.2. as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações referentes a cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna;

9.1.3.3. justificativa da decisão no caso das recomendações cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna.

Resposta: O Inpa cumpriu quase que a totalidade das recomendações deste TCU, restando apenas os itens que ora justificamos. Quanto aos itens 9.1.1.2, 9.1.1.3, que ainda demandam ações internas do Inpa, solicitamos o prazo de 30 dias para as ações já descritas acima. Segue tabela sintética:

(...)

... em resposta complementar (...), venho apresentar a vossa senhoria esclarecimentos no tocante ao item 9.1.1.2 e 9.1.1.3 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, conforme abaixo:

2. Comunicamos ao representante legal da empresa AMAZON SECURITY LTDA., oficio nº 52/2018 sobre o desconto das parcelas referentes ao 'aviso prévio trabalhado', a partir do segundo ano de contrato bem como a planilha de cálculo (anexos 1 e 2).

3. Anexamos à presente ordem bancária nº 2018OB800101 em destaque o desconto no valor de R$ 8.226,88 (oito mil. duzentos e vinte e seis reais e oitenta e oito centavos) (anexo 3).

13. **Análise**: analisam-se abaixo as justificativas acerca do descumprimento das determinações em relação a cada item separadamente.

13.1. Quanto ao descumprimento do subitem 9.1.1.2 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, que determinou a exclusão das parcelas referentes à instalação ou depreciação de bens permanentes e ao aviso prévio da Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato 16/2013, uma vez que já havia transcorrido um ano de execução contratual, o responsável informa que em relação ao aviso prévio trabalhado, tal item não foi retirado da planilha. **Fica caracterizado assim o descumprimento da determinação em relação ao aviso prévio trabalhado, devendo ser aplicada ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992**. Entende-se que o fato de ter sido efetuado um desconto dos valores em abril de 2018 não sana o descumprimento da determinação efetuada em 2015 para se excluir a parcela. Em relação às parcelas referentes à instalação ou depreciação de bens permanentes, o responsável afirma que a empresa contratada nunca fez constar estes itens na sua planilha de custos e formação de preços. Observa-se que esses itens efetivamente não constam na planilha de custos e formação de preços (peça 22, p. 377-407, peças 55-57), consequentemente, devem ser acatadas as razões de justificativa em relação a essas parcelas. De toda forma, permanece o descumprimento do subitem 9.1.1.2, haja vista a não exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio.

13.2. Quanto ao descumprimento do subitem 9.1.1.3 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, que determinou recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência dos ajustes mencionados, as medidas necessárias deveriam ter sido adotadas pelo Inpa no prazo máximo de sessenta dias após a notificação, ocorrida em 10/12/2015 (peças 38-39), mas apenas mais de dois anos após a notificação o Inpa encaminhou o Ofício 52/2018 COATL/Inpa, de 29/3/2018, comunicando a empresa Amazon Secutity Ltda. acerca de desconto que seria efetuado nos pagamentos à empresa em decorrência dos valores pagos indevidamente a título de 'aviso prévio trabalhado' a partir do segundo ano de contrato, desconto efetuado em 3/4/2018 (peça 61, p. 5). Além de ter ocorrido o descumprimento do prazo de sessenta dias, o responsável não comprovou (na verdade, sequer mencionou) a adoção de medidas para recuperação dos valores pagos indevidamente a título de despesas com treinamento, capacitação e reciclagem no Contrato 1/2014. **Fica caracterizado o descumprimento da determinação, devendo ser aplicada multa ao responsável**.

13.3. Quanto ao descumprimento do subitem 9.1.1.4 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, que determinou a revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, o Inpa procedeu à verificação dos contratos e constatou que não ocorreu a celebração de contratos com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7° da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2° do Decreto 7.828/2012. Embora o Inpa não tenha realizado o levantamento no prazo de sessenta dias, considerando que não existiam contratos que exigissem a revisão dos valores, **entende-se que podem ser acatadas as razões de justificativa apresentadas**.

13.4. Quanto ao descumprimento do subitem 9.1.1.5 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, que determinou a obtenção do ressarcimento dos valores pagos a maior, no que se refere aos contratos de prestação de serviços já encerrados que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, o Inpa procedeu à verificação dos contratos e constatou que não ocorreu a celebração de contratos com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7° da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2° do Decreto 7.828/2012. Embora o Inpa não tenha realizado o levantamento no prazo de sessenta dias, considerando que não existiam contratos que exigissem o ressarcimento de valores pagos a maior, **entende-se que podem ser acatadas as razões**

de justificativa apresentadas.

13.5. Quanto ao descumprimento do subitem 9.1.2 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, que determinou que antes da eventual prorrogação dos Contratos 16/2013 e 1/2014, ou das licitações com vistas a substituí-los, fosse incluída, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que seria utilizado, considerando, além da conta vinculada, outras possibilidades como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1214/2013 - Plenário e a possibilidade de contratação de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS, o Inpa informou que instituiu comissões para realizar estudos técnicos preliminares, de forma a cumprir a determinação. Contudo, verifica-se na peça 60, p. 2-5, que essas comissões foram instituídas em janeiro de 2018, embora o Contrato 01/2014 tenha tido sua vigência expirada em setembro de 2014 e o Contrato 16/2013 tenha sido sucessivamente prorrogado até hoje. **Entende-se caracterizado o descumprimento da determinação, devendo ser aplicada multa ao responsável**.

13.6. Quanto ao descumprimento do subitem 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, que determinou o encaminhamento ao TCU, no prazo de sessenta dias, de plano de ação para a implementação das medidas citadas no acórdão, verifica-se que apenas em 9/7/2018 Luiz Renato de França apresentou, na peça 62 (juntamente com outras razões de justificativa), o plano de ação para as medidas que ainda não haviam sido implementadas. Como o plano de ação deveria ter sido encaminhado no prazo máximo de sessenta dias após a notificação, ocorrida em 10/12/2015 (peças 38-39), mas só foi encaminhado em 9/7/2018, mais de dois anos após a notificação, e**ntende-se caracterizado o descumprimento da determinação, devendo ser aplicada multa ao responsável**.

14. Detalha-se abaixo a irregularidade conforme constou do ofício de audiência (peça 52), excluindo-se o descumprimento dos subitens 9.1.1.4 e 9.1.1.5, e referente ao subitem 9.1.1.2 o descumprimento da exclusão das parcelas referentes à instalação ou depreciação de bens permanentes, em relação aos quais se entendeu que poderiam ser acatadas as razões de justificativa apresentadas (cf. subitens 13.1, 13.3 e 13.4 acima).

15. Ocorrência: descumprimento das determinações contidas nos subitens 9.1.1.2 (em relação à exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio trabalhado), 9.1.1.3, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman.

15.1. Objeto: Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário.

15.2. Dispositivos infringidos: art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

15.3. Evidências: Ofício 2247/2015-TCU/Secex-AM, de 2/12/2015 (peça 38); aviso de recebimento do Ofício 2247/2015 datado de 10/12/2015 (peça 39).

15.4. Causas: insuficiência de controles internos.

15.5. Efeitos: ausência de implementação das medidas.

15.6. Responsável: Luiz Renato de França, CPF 122.525.901-06, diretor do Inpa.

15.7. Conduta: deixar de adotar providências com vistas a atender às determinações contidas nos subitens 9.1.1.2 (em relação à exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio trabalhado), 9.1.1.3, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário.

15.8. Nexo de causalidade: a não adoção de providências necessárias pelo diretor do Inpa acarretou a ausência de realização das ações determinadas pelo TCU.

15.9. Culpabilidade: é possível afirmar o conhecimento potencial da ilicitude praticada, uma vez que o responsável foi devidamente notificado da decisão, sendo-lhe exigível conduta diversa, visto que deveria ter cumprido as determinações deste Tribunal.

15.10. Conclusão: deve-se aplicar ao responsável a multa pelo descumprimento das determinações.

16. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada.

17. No presente caso, a notificação do Inpa ocorreu em 10/12/2015 (peças 38 e 39), e exauriu-se em 8/2/2016 o prazo de sessenta dias constante no subitem 9.1.1 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário. Com a autorização da audiência do responsável em 2/2/2018 (peça 51) recomeçou a contagem do prazo de dez anos para a prescrição. Consequentemente, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

CONCLUSÃO

18. O responsável não conseguiu justificar o descumprimento das determinações contidas nos subitens 9.1.1.2 (em relação à exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio trabalhado), 9.1.1.3, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman, sendo cabível a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 (itens 13 a 15.10 desta instrução).

19. Quanto às recomendações contidas nos subitens 9.2 a 9.2.24.2 do acórdão, entendeu-se que foram cumpridas pelo Inpa (item 5.1 desta instrução).

20. Apresenta-se a seguir quadro relativo ao cumprimento das deliberações constantes do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário:

Grau de implemetação das deliberações – Inpa					
Deliberação	**Cumprida ou Implementada**	**Em cumprimento ou Em implementação**	**Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada**	**Não cumprida ou Não implementada**	**Não aplicável**
Item 9.1.1.1 do acórdão					X
Item 9.1.1.2 do acórdão			X		
Item 9.1.1.3 do acórdão				X	
Item 9.1.1.4 do acórdão	X				
Item 9.1.1.5 do acórdão	X				
Item 9.1.2 do acórdão				X	
Item 9.1.3 do acórdão				X	
Itens 9.2 a 9.2.24.2 do acórdão	X				

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) aplicar ao Sr. Luiz Renato de França, CPF 122.525.901-06, diretor do Inpa, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

b) autorizar o desconto da dívida na remuneração do servidor, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação e não seja possível o desconto determinado."

5. O diretor, com o aval do secretário da unidade técnica, promoveu os ajustes, a seguir explicitados, na proposta apresentada (peças 66 e 67):

"7. No que concerne à aludida instrução, manifesto-me, no essencial, de acordo com as análises, conclusões e propostas nela alvitradas, porém entendendo que há a necessidade de alguns ajustes para melhor compreensão do resultado do exame da resposta e dos documentos apresentados pela Administração, em atendimento das determinações exaradas no Acórdão 3.031/2015-TCU-Plenário, conforme a seguir:

7.1. Quanto ao descumprimento do subitem 9.1.1.2, acrescento que, de fato, essa determinação não foi cumprida porque a Administração deveria excluir, da planilha de custos do Contrato 16/2013, o valor referente ao aviso prévio. Entretanto, só realizou um desconto do valor de R$ 8.226,88 no pagamento da fatura do mês de abril/2018, que seria relativo ao período de 2014 a 2017 (peça 61), e continuou realizando os pagamentos sem o abatimento do referido valor nos meses subsequentes, conforme extrato de ordens bancárias pagas à contratada Amazon Security Ltda. (peça 64).

7.1.1. É sabido que, por força da Resolução TCU 265/2014 (art. 5º, I), não se reitera determinação anteriormente proferida pelo Tribunal, exceto no exame das contas, quando deve ser avaliada a conveniência de sua renovação, conforme previsto no § 3º do art. 250 do Regimento Interno. Entretanto, nesse caso concreto, considerando que o inadimplemento da Unidade implica a continuação de pagamentos indevidos à empresa contratada, torna-se plausível que seja feita nova determinação, fixando prazo improrrogável para que o Inpa dê cumprimento à determinação contida no item 9.1.1.2 do Acórdão 3.031/2015-TCU-Plenário, no sentido da exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio da planilha de custos e formação de preços do Contrato 16/2013.

7.1.2. Em situação análoga assim foi decidido, conforme Acórdão 8606/2018 – TCU – 1ª Câmara, Relator Min. Weder de Oliveira.

7.1.3. Relativamente à outra parte da determinação do subitem 9.1.1.2, consistente na exclusão das parcelas referentes à instalação ou depreciação de bens permanentes, o comando perdeu objeto porque o responsável afirmou e restou comprovado que a empresa contratada não incluiu esses itens na sua planilha de custos e formação de preços (peças 55-56), portanto a determinação é não aplicável.

7.2. Concernente ao descumprimento do subitem 9.1.1.3, que trata de determinação para o Inpa recuperar os valores decorrentes dos ajustes indicados nos subitens 9.1.1.1 e 9.1.1.2, conforme analisado na instrução (peça 49, p. 18), a ordem perdeu objeto em relação ao subitem 9.1.1.1, porque o Contrato 1/2014 encerrou-se em 11/9/2014, portanto após a edição do Acórdão 3031/2015-TCU-Plenário. Em relação ao subitem 9.1.1.2, embora a Administração tenha realizado um desconto de R$ 8.226,88 no pagamento da fatura do mês de abril/2018, continuou efetuando o pagamento nos meses subsequentes sem a exclusão da parcela de custo referente ao aviso prévio no Contrato 16/2013.

7.2.1. Como a origem da causa da determinação não foi sanada pela Unidade (a exclusão do custo aviso prévio), permanecendo a realização dos pagamentos indevidos, está caracterizado o descumprimento da ordem contida no referido subitem, cabendo a aplicação de multa ao responsável, bem como a realização de nova determinação com fixação de prazo improrrogável para que o Inpa dê cumprimento ao que foi determinado no subitem 9.1.1.3, no que se refere ao Contrato 16/2013.

7.3. No que se refere ao descumprimento dos subitens 9.1.1.4 e 9.1.1.5 que cuidam, respectivamente, de revisão e obtenção do ressarcimento de valores pagos a maior, de contratos de prestação de serviços já encerrados que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento. Tendo em vista que o responsável afirmou não existir contratos nessas condições, concordo com o entendimento adotado na referida instrução em acatar as razões de justificativa, porém divergindo da classificação que considero como não aplicável, em vez de cumprida ou implementada, porquanto não havia contratos para revisar ou obter ressarcimento.

7.4. Em relação ao descumprimento do subitem 9.1.2. Nesse subitem foi determinado ao Inpa que antes da eventual prorrogação dos Contratos 16/2013 e 1/2014, ou das licitações com vistas a substituí-los, fosse incluída, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que seria utilizado, considerando, além da conta vinculada, outras possibilidades como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1214/2013

- Plenário e a possibilidade de contratação de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS.

7.4.1. O responsável informou que o Inpa instituiu comissões para realizar estudos técnicos preliminares, de forma a cumprir a determinação. Porém, constata-se que essas comissões foram instituídas somente em janeiro de 2018, embora o Contrato 16/2013 tenha sido sucessivamente prorrogado até hoje. Considera-se caracterizado o descumprimento da determinação, devendo ser aplicada multa ao responsável, em razão do cumprimento intempestivo do mandamento exarado no citado acórdão.

7.5. Tangente ao descumprimento do subitem 9.1.3. Foi determinado ao Inpa que encaminhasse ao TCU, no prazo de sessenta dias, plano de ação para a implementação das medidas previstas no Acórdão, contendo detalhamento das ações, prazo e as pessoas responsáveis por sua execução. A Autarquia foi notificada da decisão, em 10/12/2015, mas somente em 6/7/2018 encaminhou a informação solicitada (peça 62).

7.5.1. A ausência do atendimento tempestivo das medidas determinadas pode ser causa de o Instituto ainda não ter excluído e ainda está pagando a parcela de custo referente a aviso prévio, constante na planilha de preços do Contrato 16/2013. Assim, considera-se que resta configurado o descumprimento da determinação, devendo ser aplicada multa ao responsável.

CONCLUSÃO

8. Do acima exposto, bem como da análise constante nas instruções às peças 49 e 64, conclui-se que:

8.1. O responsável não conseguiu justificar o descumprimento das determinações contidas nos subitens 9.1.1.2 (em relação à exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio, da planilha de custos e formação de preços do Contrato 16/2013); 9.1.1.3; 9.1.2; e 9.1.3 a 9.1.3.3.

8.2. Conseguiu justificar o descumprimento das determinações dos subitens 9.1.1.2 (concernente à exclusão das parcelas referentes à instalação ou depreciação de bens permanentes, da planilha de custos e formação de preços do Contrato 16/2013); 9.1.1.4 e 9.1.1.5.

8.3. O Inpa implementou as recomendações contidas nos subitens 9.2 a 9.2.24.2, consoante análise da instrução à peça 49 (itens 13 a 36.2).

9. Quadro resumo com a demonstração do grau de implementação das deliberações está apresentado no Anexo I desta instrução.

10. Os elementos de responsabilização do gestor estão delineados na matriz constituída no Anexo II desta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) considerar implementadas as recomendações constantes nos subitens 9.2 a 9.2.2.4.2 do Acórdão 3.031/2015-TCU-Plenário;

II) considerar não aplicáveis as determinações contidas nos subitens 9.1.1.1, 9.1.1.4 e 9.1.1.5 do Acórdão 3.031/2015-TCU-Plenário;

III) considerar não cumpridas as determinações constantes nos subitens 9.1.1.2 (em relação à exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio, da planilha de custos e formação de preços do Contrato 16/2013); 9.1.1.3 (concernente à recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência da não exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio, da planilha de custos e formação de preços do Contrato 16/2013); 9.1.2; e 9.1.3 a 9.1.3.3 do Acórdão 3.031/2015-TCU-Plenário;

IV) fixar o prazo improrrogável de trinta dias para que o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia dê cumprimento às determinações contidas nos subitens 9.1.1.2 (em relação à exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio, da planilha de custos e formação de preços do Contrato 16/2013), bem como no subitem 9.1.1.3 (concernente à recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência da não exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio, da planilha de custos e formação de preços do Contrato 16/2013);

V) aplicar ao Sr. Luiz Renato de França, CPF 122.525.901-06, diretor do Inpa, a multa prevista

no art. 58, IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, VII, do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

VI) autorizar o desconto da dívida na remuneração do servidor, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

VII) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação e não seja possível o desconto determinado;"

É o relatório.

VOTO

Em exame monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações proferidas por meio do Acórdão 3031/2015-Plenário, nos autos de auditoria realizada no Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), com o objetivo de avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela entidade estão de acordo com a legislação pertinente e aderentes às boas práticas.

2. Naquela oportunidade, restou consignada a postura preventiva, orientadora e pedagógica do trabalho, apesar da significativa quantidade de falhas identificadas. Assim, optou-se por expedir diversas recomendações destinadas ao aprimoramento do processo de aquisição para a contratação de bens e serviços e da gestão dos contratos decorrentes. Já as determinações foram necessárias para a correção dos contratos analisados, a fim de evitar a concretização de prejuízos ao erário, bem como para a recuperação dos valores pagos indevidamente.

3. A proposta final apresentada pela Secex/AM é de:

a) considerar implementadas as recomendações constantes nos subitens 9.2 a 9.2.2.4.2 do Acórdão 3.031/2015-Plenário;

b) considerar não aplicáveis as determinações contidas nos subitens 9.1.1.1, 9.1.1.4 e 9.1.1.5 do Acórdão 3.031/2015-Plenário;

c) considerar não cumpridas as determinações constantes nos subitens 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.2 e 9.1.3 a 9.1.3.3 do Acórdão 3.031/2015-Plenário;

d) fixar prazo improrrogável de trinta dias para que o Inpa dê cumprimento às determinações contidas nos subitens 9.1.1.2 e 9.1.1.3 do Acórdão 3.031/2015-Plenário;

e) aplicar ao Sr. Luiz Renato de França, diretor do Inpa, a multa prevista no art. 58, IV e § 1º, da Lei 8.443/1992.

4. Manifesto-me parcialmente de acordo com o encaminhamento formulado, de modo que adoto as análises conexas às considerações ora expedidas como parte das minhas razões de decidir, sem prejuízo das ressalvas adiante expostas.

5. No que se refere às recomendações, a unidade técnica entendeu que foram cumpridas, "haja vista que o Inpa analisou a oportunidade e conveniência das ações sugeridas, tendo inclusive decidido implementar a maioria delas".

6. Divirjo em relação a parte dos itens recomendados. A resposta à diligência encaminhada pelo Instituto informa que algumas ações estavam em andamento ("está capitaneando ações no sentido da criação de órgãos consultivos e deliberativos"), algumas ainda seriam implementadas ("a Instituição buscará adotar medidas para atender as recomendações") e algumas dependiam da prévia implementação de outras recomendações ("Esta ação depende da implementação da ação anterior"). Nessas situações, não se revela apropriado considerar os itens implementados, mas sim classifica-los de acordo com as categorias definidas nos "Padrões de Monitoramento", documento aprovado pela

Portaria Segecex 27/2009, que prevê seja informado o grau de atendimento da deliberação: em implementação, parcialmente implementada ou não implementada.

7. Assim, entendo que devem ser consideradas em implementação, eis que as informações prestadas indicam que as ações ainda estão sendo executadas, as recomendações constantes dos itens 9.2.5, 9.2.6, 9.2.8 e 9.2.11 do Acórdão 3031/2015-Plenário, destinadas, respectivamente, a:

a) estabelecer em normativos internos a estrutura organizacional da área de aquisições; as competências, atribuições e responsabilidades das áreas, dos dirigentes, dos cargos efetivos e comissionados, inclusive quanto à delegação de competências;

b) atribuir a um comitê a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições;

c) capacitar os gestores na área de aquisições em gestão de riscos; e

d) publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições na *internet*.

8. Já as recomendações constantes dos itens 9.2.18 e 9.2.22 do Acórdão 3031/2015-Plenário, a seguir sintetizadas, devem ser consideradas parcialmente implementadas, haja vista que não foram integralmente colocadas em prática:

a) estabelecer e adotar padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente, minutas padrão de editais e contratos, procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações;

b) incluir, na etapa de planejamento da contratação, os controles internos descritos.

9. E, considerando que não houve comprovação da realização das ações correspondentes, mas apenas foi informado que serão adotadas no futuro ou que dependem da implementação de outras ações, devem ser consideradas não implementadas as recomendações constantes dos itens 9.2.1, 9.2.7, 9.2.9, 9.2.10, 9.2.14, 9.2.15, 9.2.16 e 9.2.17 do Acórdão 3031/2015-Plenário:

a) realizar, periodicamente, avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições;

b) estabelecer diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;

c) realizar gestão de riscos das aquisições;

d) estabelecer unidade de auditoria interna para a entidade ou regulamentar o desempenho de tal atividade por auditor interno;

e) executar processo de planejamento das aquisições;

f) estabelecer um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisição;

g) expedir orientações no sentido de que a escolha dos ocupantes de funções chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

h) definir processo formal de trabalho para as etapas de planejamento de cada uma das aquisições, seleção do fornecedor e gestão dos contratos.

10. Quanto às demais recomendações, acompanho a proposta da Secex/AM de considerá-las implementadas.

11. Relativamente às determinações, ressalto que se destinaram a:

a) exclusão da parcela de despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como o item ‘Insumos’ na planilha de custos e formação de preços do Contrato 1/2014 (item 9.1.1.1 do Acórdão 3031/2015-Plenário);

b) exclusão das parcelas referentes à instalação ou depreciação de bens permanentes e ao aviso prévio da Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato 16/2013 (item 9.1.1.2 do Acórdão 3031/2015-Plenário);

c) recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência dos ajustes acima mencionados (item 9.1.1.3 do Acórdão 3031/2015-Plenário);

d) revisão dos contratos de prestação de serviços vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento (item 9.1.1.4 do Acórdão 3031/2015-Plenário);

e) obtenção do ressarcimento dos valores pagos a maior, no que se refere aos contratos de prestação de serviços já encerrados que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento (item 9.1.1.5 do Acórdão 3031/2015-Plenário);

f) antes da eventual prorrogação dos Contratos 16/2013 e 1/2014, ou das licitações com vistas a substituí-los, incluir, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que será utilizado (item 9.1.2 do Acórdão 3031/2015-Plenário);

g) encaminhe ao TCU plano de ação para a implementação das medidas citadas no acórdão (item 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-Plenário).

12. Evidenciado o não cumprimento das determinações, foi promovida a audiência do Sr. Luiz Renato de França, diretor do Inpa.

13. A conclusão da unidade técnica é de que o responsável não conseguiu justificar o descumprimento das determinações contidas nos subitens 9.1.1.2 (em relação à exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio trabalhado), 9.1.1.3, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-Plenário, o que fundamenta a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV e § 1º, da Lei 8.443/1992.

14. Com as devidas vênias, entendo que o processo mereça encaminhamento parcialmente diverso.

15. No que se refere à determinação contida no item 9.1.1.1 (exclusão da parcela de despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como item ‘Insumos’ na planilha de custos e formação de preços do Contrato 1/2014), o Inpa afirmou que não foi possível proceder ao ajuste, haja vista o término da vigência do contrato em data anterior à expedição da determinação.

16. Quanto aos itens 9.1.1.4 e 9.1.1.5 (revisão e obtenção do ressarcimento de valores pagos a maior de contratos de prestação de serviços firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento), a informação é de que não foi identificado contrato nessas condições.

17. Diante disso, acompanho a proposta de considerar mencionadas determinações não aplicáveis.

18. O não cumprimento dos demais itens do acórdão, de fato, não foi integralmente justificado.

19. Com vistas a atender ao determinado por meio do item 9.1.1.2 do Acórdão 3031/2015-Plenário, o Inpa deveria ter excluído da Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato 16/2013 somente a parcela relativa ao aviso prévio, uma vez que a empresa contratada não incluiu a parcela referente à instalação ou depreciação de bens permanentes no ajuste.

20. A resposta à audiência não apresentou justificativa para o não cumprimento. O diretor apenas informou, de início, que o item não foi retirado da planilha, nem foi realizada negociação a respeito do assunto com a empresa; bem como que procederá imediatamente o cálculo dos valores que deverão ser ressarcidos e descontará nas faturas subsequentes. Para a comprovação do desconto junto a esta Corte, solicitou um prazo de mais 30 dias.

21. Em complemento, o responsável apresentou posteriormente documentação que comprova a realização de desconto de R$ 8.226,88, no mês de abril/2018, referente às parcelas de aviso prévio trabalhado a partir do segundo ano de contrato (peças 61, 63 e 64). Para a Secex/AM, contudo, “o fato de ter sido efetuado um desconto dos valores em abril de 2018 não sana o descumprimento da determinação efetuada em 2015 para se excluir a parcela”.

22. O item realmente não pode ser considerado cumprido, uma vez que não restou demonstrada a exclusão da referida parcela nos meses subsequentes. Na realidade, o desconto, embora extemporâneo, evidencia o atendimento parcial ao item 9.1.1.3, que determinara a recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência dos ajustes mencionados nos itens anteriores. Conforme planilha apresentada (peça 61, p. 3-5), o desconto se referiu aos exercícios de 2014 a 2017, mas não demonstra que houve a efetiva retirada da parcela nos pagamentos realizados nos meses posteriores. Dessa forma,

caberá novamente adotar medidas para a recuperação dos valores pagos indevidamente, após abril/2018, além de efetivar a exclusão para os próximos pagamentos.

23. De todo modo, pondero que o desconto promovido indica a intenção em atender aos comandos desta Corte e afasta, ao menos parcialmente, a ocorrência de prejuízo ao erário, podendo ser considerado como atenuante ao não cumprimento da determinação constante do item 9.1.1.2. Assim, com fulcro na postura preventiva, orientadora e pedagógica adotada neste trabalho, entendo suficiente, no presente momento, a fixação de novo prazo para cumprimento integral da deliberação.

24. Por meio do item 9.1.2 do Acórdão 3031/2015-Plenário, foi determinado que, antes da eventual prorrogação dos Contratos 16/2013 e 1/2014, ou das licitações com vistas a substituí-los, incluísse, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que será utilizado. Apesar de o Inpa informar que instituiu comissões para realizar esses estudos, a unidade técnica considerou caracterizado o descumprimento da determinação, uma vez que foram instituídas apenas em janeiro de 2018, embora o Contrato 1/2014 tenha tido sua vigência expirada em setembro de 2014 e o Contrato 16/2013 tenha sido sucessivamente prorrogado.

25. Foi esse também o entendimento da Secex/AM em relação ao item 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-Plenário, cuja determinação visava a apresentação de plano de ação para implementação das determinações e recomendações proferidas, considerando que somente foi encaminhado em 9/7/2018, junto com as razões de justificativa, mais de dois anos após o recebimento da notificação sobre a deliberação, ocorrida em 10/12/2015.

26. Apesar do tempo transcorrido, entendo de demasiado rigor considerar os referidos itens não cumpridos, em decorrência, na realidade, do atraso no atendimento. Destarte, as determinações podem ser consideradas parcialmente cumpridas, já que foram adotadas medidas destinadas ao atendimento, ainda que intempestivas e não completas.

27. Nesse sentido, divirjo, por ora, da proposta de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 ao diretor do Inpa.

28. Por fim, manifesto pelo arquivamento dos presentes autos. De acordo com o art. 3º da Portaria-Segecex 27/2009, a realização do monitoramento não interfere no andamento do processo no qual foram efetuadas as deliberações monitoradas nem impede seu encerramento. O art. 4º da citada norma define as formas e situações a serem adotadas pelas unidades técnicas para realização de monitoramento.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2889/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-024.197/2014-9
2. Grupo: II - Classe: VII - Assunto: Relatório de Auditoria (Monitoramento).
3. Responsável: Luiz Renato de França (CPF 122.525.901-06).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (Secex/AM).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações proferidas por meio do Acórdão 3031/2015-Plenário, nos autos de auditoria realizada no Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), com o objetivo de avaliar

se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela entidade estão de acordo com a legislação pertinente e aderentes às boas práticas,

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

9.1. fixar novo prazo de 30 (trinta dias) para que o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia dê integral cumprimento às determinações contidas no item 9.1.1.2 (em relação à exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio, da planilha de custos e formação de preços do Contrato 16/2013), bem como no item 9.1.1.3 (concernente à recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência da não exclusão das parcelas referentes ao aviso prévio, da planilha de custos e formação de preços do Contrato 16/2013) do Acórdão 3.031/2015-Plenário;

9.2. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Renato de França (CPF 122.525.901-06), dispensando-se, excepcionalmente, a aplicação de multa;

9.3. considerar parcialmente cumpridas as determinações constantes dos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3031/2015-Plenário;

9.4. considerar não aplicáveis as determinações constantes dos itens 9.1.1.1, 9.1.1.4 e 9.1.1.5 do Acórdão 3031/2015-Plenário;

9.5. considerar implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.12, 9.2.13, 9.2.19, 9.2.20, 9.2.21, 9.2.23 e 9.2.24 do Acórdão 3.031/2015-Plenário;

9.6. considerar em implementação as recomendações constantes dos itens 9.2.5, 9.2.6, 9.2.8 e 9.2.11 do Acórdão 3031/2015-Plenário;

9.7. considerar parcialmente implementadas as recomendações constantes dos itens 9.2.18 e 9.2.22 do Acórdão 3031/2015-Plenário;

9.8. considerar não implementadas as recomendações constantes dos itens 9.2.1, 9.2.7, 9.2.9, 9.2.10, 9.2.14, 9.2.15, 9.2.16 e 9.2.17 do Acórdão 3031/2015-Plenário;

9.9. arquivar o presente processo, com fulcro no disposto no inciso V do art. 169 do RITCU.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2889-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

GRUPO I – CLASSE I– Plenário

TC-003.043/2017-7

Natureza: Embargos de Declaração.
Órgão: Comissão de Implantação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo – CISCEA.
Embargante: Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO NO **DECISUM** RECORRIDO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Cuida-se de Embargos de Declaração opostos pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN contra o Acórdão 1.843/2018 – Plenário, prolatado na sessão do dia 8/8/2018 (peça 94).

2. Aquele **decisum**, no que tange ao deslinde deste feito, determinou ao Ministério da Defesa, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que estabelecessem, dentro dos limites de suas competências, mecanismos de monitoramento a fim de detectar, no âmbito da Parceria Público-Privada para a gestão da Rede de Comunicações Integrada do Comando da Aeronáutica, desvios significativos nos valores da contraprestação paga pelo poder concedente que resultem em indicação de novo espaço orçamentário ou eventual concentração de investimentos que enseje enquadramento como dívida consolidada e operação de crédito.

3. Nesta etapa, a embargante aponta que a determinação acima descrita extrapola as competências da STN, motivo pelo qual requer a sua exclusão do rol de órgãos relacionados no subitem 9.2.1 do aresto combatido (peça 94, p. 19).

4. Por meio de despacho, determinei a remessa dos autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag para que se manifestasse sobre o presente recurso (peça 105).

5. Aquela unidade especializada, na instrução constante da peça 114, após historiar o iter processual destes autos, efetuou a análise que transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma:

"**3. EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3.1. Em conformidade com o art. 287, **caput**, do RI/TCU, os embargos de declaração devem ser utilizados quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal, devendo o recorrente, além de alegar, apontar a obscuridade, omissão ou contradição que pretende impugnar no corpo da decisão. A embargante, por sua vez, afirma haver necessidade da realização de esclarecimentos, trazendo fundamentos que serviriam para referida finalidade.

3.2. Verifica-se que a presente peça recursal se destina não a apontar alguma obscuridade na decisão contestada, mas sim 'trazer esclarecimentos', como se os vícios a serem combatidos em sede de Embargos de Declaração pudessem colmatar alguma omissão na argumentação do próprio jurisdicionado, ou apresentar determinado fundamento que, na opinião do recorrente, o julgador deveria ter considerado, de modo que a decisão fosse distinta daquela efetivamente proferida. Considerando que a embargante não apontou nenhuma obscuridade, omissão ou contradição no Acórdão 1843/2018 – Plenário, os presentes embargos não devem ser conhecidos.

3.3. Em homenagem ao princípio da economia processual, todavia, os argumentos da embargante serão objeto de exame de mérito, caso venha a se considerar que tenha ocorrido alguma forma de alusão a obscuridade, omissão ou contradição no Acórdão, ainda que de forma implícita nos fundamentos trazidos.

4. EXAME DE MÉRITO

4.1. Constituem objeto do recurso as seguintes questões:

a) [as] competências da Secretaria do Tesouro Nacional;

b) [o] enquadramento da Parceria Público Privada como dívida e operação de crédito.

5. Questão – das competências da Secretaria do Tesouro Nacional

5.1. A embargante esclarece que as atribuições da STN seriam definidas pelo art. 14, § 3º, da Lei 10.079/2004, segundo o qual o pronunciamento do Ministério da Fazenda é referente à viabilidade da concessão de garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento dos limites para contratação de PPP como percentual da Receita Corrente Líquida da União.

5.2. Acrescenta que o referido parecer é prévio à contratação, e que o limite de 1% da RCL deve ser observado para novas contratações de PPPs, as quais somente podem ocorrer se a soma das despesas das parcerias já contratadas não tenha excedido, no ano anterior, a 1% da RCL do exercício; e

se as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 anos subsequentes, não excedam a 1% da RCL projetada para os referidos exercícios.

5.3. Salienta que a análise prévia referente ao projeto de PPP-GRCIC foi realizada e exarada mediante a Nota Técnica 15/2017/COAPI/SUPEF/STN/MF-DF, de 27 de junho de 2017.

5.4. Alerta que, dentre as atribuições da STN, encontra-se a realização de liberações de recursos financeiros aos órgãos do Governo Federal de forma global, em conformidade com os valores dispostos na Lei Orçamentária e em consonância com os limites do Decreto de Programação Financeira (cf. art. 8º, da LC 101/2000).

5.5. Assevera que a STN aprova o limite global de saques de cada ministério ou órgão, e estes aprovam os limites para cada unidade orçamentária (cf. art. 9º e 10º do Decreto 93.872/1986 c/c art. 6º, do Decreto-Lei 200/1967).

5.6. Adverte que a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada, e que as parcerias público-privadas poderiam ser caracterizadas como a descentralização de atividades da Administração Federal para entidades privadas (cf. art. 10, § 1º, alínea 'c', do Decreto-Lei 200/1967).

5.7. Portanto, deduz que o controle e a fiscalização necessários à consecução do objetivo pactuado na PPP – incluindo o monitoramento com o objetivo de se saber se o valor da contraprestação pública irá requerer ou não novo espaço orçamentário – seriam [de] competência do Comaer, órgão setorial responsável pelo programa objeto do acordo, e não à STN, órgão central de programação financeira (cf. art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, c/c art. 15, da Lei 11.079/2004).

5.8. Aduz que, no caso da PPP/[GRCIC], as despesas da contraprestação estariam previstas no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019 no Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica. O controle individualizado seria realizado através de um plano orçamentário específico para a contraprestação pública, que estaria previsto no valor de R$ 11,7 milhões.

5.9. Ressalta que as despesas da ação orçamentária em questão não estariam sujeitas à limitação de empenho, por serem consideradas como despesas obrigatórias, e que de qualquer forma caberia ao órgão setorial ajustar suas despesas a fim de adequar eventual expansão da despesa de contraprestação ao teto de gastos.

5.10. Lembra que a PPP em questão é constituída em modalidade administrativa, de sorte que o contrato de concessão deve dispor sobre o órgão responsável pela fiscalização do objeto contratado, cf. art. 3º, da Lei 11.079/2004, c/c art. 23, inciso VII, da Lei 8.987/1995. Nesse sentido, as cláusulas 1ª e 24 da minuta do contrato de concessão administrativa dispõe que a fiscalização será realizada pelo Poder Concedente (União), por meio do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – Decea.

Análise

5.11. Inicialmente, [relembre-se] que a finalidade do Recurso de Embargos de Declaração é **aclarar** ou **corrigir** obscuridade, omissão ou contradição constante da decisão recorrida, em conformidade com o que prescreve o art. 34, **caput**, da Lei 8.443/1992, sendo apenas excepcionalmente possível a atribuição de efeitos infringentes.

5.12. Os vícios que fundamentam a interposição de Embargos de declaração, [GRECO Filho, Vicente, Direito Processual Civil Brasileiro, 11ª ed., São Paulo: Saraiva, 2º Volume, p. 259/260] são assim conceituados:

a) Obscuridade: defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos, havendo obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz.

b) Contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, sendo que, nesses casos, a correção da sentença, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.

c) Omissão: caso em que a sentença é complementar, passando a resolver questão não solucionada, ganhando substância, portanto, sendo que as questões que devem ser resolvidas pelo juiz

são todas aquelas postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada.

5.13. Assim, os embargos de declaração não se constituem em figura recursal adequada à rediscussão do mérito de questões anteriormente examinadas, devendo o responsável inconformado valer-se do recurso adequado para provocar a reapreciação da matéria (cf. Acórdão TCU 2249/2017 – 1ª Câmara, de relatoria do Exmo. Min. Marcos Bemquerer).

5.14. No mesmo sentido, é de se esclarecer que os Embargos de declaração não se prestam à correção de eventual erro na apreciação da matéria, seja ele **error in judicando** ou **error in procedendo** (cf. Acórdão TCU 171/2018 – Plenário, de relatoria do Exmo. Min. Benjamin Zymler).

5.15. Realizados os necessários balizamentos, é de se notar que em nenhum momento a embargante aponta qual teria sido a obscuridade, a contradição ou a omissão que seriam constantes do acórdão combatido. Além disso, é vedado o manejo de embargos de declaração para promover o exame de novos argumentos não discutidos na decisão embargada, cf. Acórdão TCU 4675/2017 – 1ª Câmara, de relatoria do Exmo. Min. Vital do Rego.

5.16. A embargante limita-se a 'oferecer esclarecimentos' segundo os quais suas competências quanto à PPP/GRCIC estariam relacionadas à análise prévia do atendimento dos requisitos da Lei 11.079/2004, cabendo ao órgão setorial a gestão, fiscalização e monitoramento do contrato, bem como a adequação de suas despesas aos limites orçamentários e financeiros vigentes a cada exercício. Acrescenta que a STN tem, durante a execução do contrato, a atribuição de proceder às liberações financeiras ao Ministério da Defesa de forma global, em conformidade com os valores dispostos na Lei Orçamentária e com o Decreto de Programação Financeira, cabendo ao órgão setorial alocar os recursos aos projetos consoante suas prioridades.

5.17. Ocorre que a determinação constante do subitem 9.2.1, para que os citados órgãos federais venham a estabelecer mecanismos de monitoramento visando a detectar eventuais desvios nos valores da contraprestação paga pelo poder concedente que possam ensejar enquadramento como dívida consolidada e operação de crédito, **já havia consignado expressamente que deverão ser observados os limites das respectivas competências** do Ministério da Defesa, da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional.

5.18. Assim, uma vez que a questão citada não é classificada nem como obscuridade, nem contradição, nem como omissão da decisão recorrida, os presentes embargos de declaração não devem ser providos.

6. Questão – do enquadramento da Parceria Público Privada como dívida e operação de crédito

6.1. Sustenta que, cf. o art. 7º, inciso I, do Decreto 6.976/2009, a STN é o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, encarregada do estabelecimento de normas e procedimentos contábeis para o adequado registro dos atos e fatos surgidos a partir da gestão orçamentária, financeira e patrimonial das ações produzidas no âmbito da PPP.

6.2. Contesta o entendimento segundo o qual a inexistência de financiamento decorreria do fato de o investimento ser inferior ao valor da contraprestação paga pelo parceiro público. Esclarece que o país se encontraria em transição para o padrão contábil internacional, cf. a Portaria MF 184/2008.

6.3. Nesse contexto, a Norma Internacional de Contabilidade Aplicada ao Setor Público IPSAS 32, convergida no Brasil na forma da NBC TSP 05 – Contratos de Concessão de Serviços Públicos: Concedente, disporia especificamente sobre as regras de contabilização de concessões, sejam comuns, sejam celebradas sobre a forma de PPP.

6.4. Referida norma traria regras claras relacionadas ao reconhecimento do ativo, conforme este tenha sido registrado ou não no patrimônio do ente público. A citada norma orientaria pelo registro de um passivo quando da incorporação de ativo ainda não plenamente amortizado, de modo a separar – no valor da contraprestação paga ao parceiro privado – a parcela referente ao pagamento pela prestação de serviços da parcela referente à amortização do ativo.

6.5. Conclui que podem existir situações em que o valor pago na forma de contraprestação não corresponda à amortização do ativo, mas sim à remuneração ao parceiro privado pela operacionalização do serviço. Acrescenta que teriam sido criados classificadores para a segregação orçamentária dos montantes da contraprestação referentes: i) à remuneração pela prestação do serviço; e ii) à amortização do ativo eventualmente incorporado ao patrimônio.

6.6. Cita que os aspectos fiscais também teriam sido abarcados na normatização, na forma do Anexo 13 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas). Destaca que a STN pode contribuir prestando assistência, orientação e apoio técnico na utilização do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, bem como na aplicação de normas e utilização de técnicas contábeis.

6.7. Aponta que as condições contratuais presentes na minuta de contrato não condicionariam o pagamento das contraprestações aos investimentos realizados, mas sim à disponibilidade e qualidade do serviço.

Análise

6.8. Conforme a síntese realizada no Acórdão 117/2018 – 2ª Câmara, de relatoria do Emxa. Min. Ana Arraes, a apreciação de embargos declaratórios no TCU observa os seguintes critérios: (i) não se prestam para rediscussão do mérito nem para reavaliação dos fundamentos que conduziram à prolação do acórdão recorrido; (ii) a contradição deve estar contida nos termos do inteiro teor da deliberação atacada; (iii) não há omissão quando a matéria é analisada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir do relator; (iv) o julgador não está obrigado a apreciar todos os argumentos da parte, sendo suficiente que se atenha àqueles bastantes à formação de sua convicção acerca da matéria; e (v) eventual erro de julgamento deve ser corrigido por outra via recursal própria.

6.9. Ainda que os argumentos ofertados pela embargante viessem a ser considerados como procedentes, qualquer efeito infringente que eventualmente e excepcionalmente pudesse ser conferido mediante embargos de declaração [deveria] se ater aos pilares que (...) [sustentam] a interposição do recurso, quais sejam[:] omissão, obscuridade ou contradição, sob pena de absoluto desrespeito aos requisitos que legitimam a utilização do instituto (cf. Acórdão 1349/2008 – Plenário, de relatoria do Exmo. Min. Augusto Nardes).

6.10. Saliente-se que o posicionamento sobre o tratamento contábil a ser conferido aos passivos envolvidos na Parceria Público-Privada em questão tem origem em Nota Técnica de autoria da própria Secretaria do Tesouro Nacional (Nota técnica 24/2017/Cconf/Ccont/Sucon/STN/MF-DF, acostada a peça 26, p. 1-2, do TC 021.438/2017-0), a qual cita a mencionada NBC TSP 05 para esclarecer que o reconhecimento do passivo, como contrapartida do reconhecimento do ativo no patrimônio da concedente, representa a obrigação de realizar pagamentos à concessionária.

6.11. Consoante a própria STN, havendo entrega ou construção de bens no âmbito da concessão, seus respectivos valores serão reconhecidos no patrimônio do poder concedente, devendo também este reconhecer um passivo de mesmo valor, devendo a concessão administrativa ser reconhecida como financiamento de ativos, o que poderia implicar a realização de operação de crédito, no conceito amplo estabelecido pelo art. 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6.12. Por fim, cabe reforçar que a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inc. I, da Lei 10.180/2001, tem como atribuição o seguinte, de acordo com o art. 12 da mesma Lei, dentre outras:

‘Art. 12. Compete às unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Administração Financeira Federal:

I - zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional;

II - administrar os haveres financeiros e mobiliários do Tesouro Nacional;

III - elaborar a programação financeira do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública;

IV - gerir a dívida pública mobiliária federal e a dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional;

V - **controlar a dívida decorrente de operações de crédito de responsabilidade, direta e indireta, do Tesouro Nacional** (grifos acrescidos).'

6.13. Dessa forma, como a questão trazida pela recorrente não pode ser considerada como uma obscuridade, contradição ou omissão da decisão recorrida, os presentes embargos de declaração não devem ser providos.

7. CONCLUSÃO

7.1. A Secretaria do Tesouro Nacional, ora embargante, entende que suas atribuições quanto à PPP/GRCIC estariam relacionadas à análise prévia do atendimento dos requisitos da Lei 11.079/2004, cabendo ao órgão setorial a gestão, fiscalização e monitoramento do contrato, bem como a adequação de suas despesas aos limites orçamentários e financeiros vigentes a cada exercício.

7.2. Acrescenta que a STN tem, durante a execução do contrato, a atribuição de proceder às liberações financeiras ao Ministério da Defesa de forma global, em conformidade com os valores dispostos na Lei Orçamentária e com o Decreto de Programação Financeira, cabendo ao órgão setorial alocar os recursos aos projetos consoante suas prioridades.

7.3. A embargante entende também que as atribuições da STN como órgão central de contabilidade federal compreendem a edição de normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPP, e que o enquadramento da PPP como dívida ou operação de crédito deve ter como base sua parcela referente à amortização do ativo. Defende que o entendimento segundo o qual a inexistência de financiamento decorreria do fato de o investimento ser inferior ao valor da contraprestação paga pelo parceiro público não seria compatível com o margo normativo vigente. Nesse sentido, a embargante pede sua exclusão da determinação 9.2.1 do Acórdão TCU 1.843/2018 – Plenário.

7.4. Entretanto, verifica-se que as alegações deduzidas pela Secretaria do Tesouro Nacional nos presentes embargos de declaração não se traduziriam em vícios inerentes à decisão embargada, mas sim constituiriam **error in judicando**, tendo sido questionada a própria análise empreendida pelo órgão julgador acerca dos elementos contidos nos autos. Cabe reforçar que a STN tem como atribuição controlar a dívida decorrente de operações de crédito de responsabilidade, direta e indireta, do Tesouro Nacional, conforme art. 11, inciso I, e art. 12, ambos da Lei 10.180/2001.

7.5. Considerando ainda que a embargante não apontou nenhuma obscuridade, omissão ou contradição no Acórdão 1843/2018 – Plenário, os presentes embargos não devem ser conhecidos.

7.6. Alternativamente, caso se entenda que o embargante suscitou implicitamente a existência de obscuridade, omissão ou de contradição a necessitar dos esclarecimentos apontados, os referidos embargos não devem ser providos, uma vez que, cf. o art. 34, **caput**, da Lei 8.443/1992, não se constituem em figura recursal adequada à rediscussão do mérito das questões anteriormente examinadas, devendo o responsável inconformado valer-se do recurso adequado para provocar a reapreciação da matéria."

6. Com tais considerações, a Semag, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de encaminhamento (peça 114, p. 8):

"I) com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do RI/TCU, não conhecer dos presentes Embargos de Declaração opostos pela Secretaria do Tesouro Nacional;

II) alternativamente, caso se entenda que o embargante suscitou implicitamente a existência de obscuridade, omissão ou de contradição a necessitar dos esclarecimentos apontados, também com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do RI/TCU, conhecer os presentes Embargos de Declaração, negando-lhes provimento;

III) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à recorrentes e aos demais interessados."

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame os Embargos de Declaração opostos pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN contra o Acórdão 1.843/2018 – Plenário, prolatado na sessão do dia 8/8/2018 (peça 94).

2. Aquele **decisum**, no que tange ao deslinde deste feito, determinou ao Ministério da Defesa, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que estabelecessem, dentro dos limites de suas competências, mecanismos de monitoramento a fim de detectar, no âmbito da Parceria Público-Privada para a gestão da Rede de Comunicações Integrada do Comando da Aeronáutica, desvios significativos nos valores da contraprestação paga pelo poder concedente que resultassem em indicação de novo espaço orçamentário ou eventual concentração de investimentos que ensejasse enquadramento como dívida consolidada e operação de crédito.

3. Nesta etapa, a embargante aponta que a determinação acima descrita extrapola as competências da STN, motivo pelo qual requer a sua exclusão do rol de órgãos relacionados no subitem 9.2.1 do aresto combatido (peça 94, p. 19).

4. Por meio de despacho, determinei a remessa dos autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag para que se manifestasse sobre o presente recurso (peça 105).

5. Aquela unidade especializada analisou o presente recurso na instrução constante da peça 114, tendo pugnado, ao final, pela proposta de encaminhamento que contempla: i) o não conhecimento dos presentes Embargos de Declaração; ii) alternativamente, caso se entenda que é o caso de conhecer desta peça recursal, que a ela seja negado provimento; e iii) ciência à recorrente e aos demais interessados sobre o teor do Acórdão que sobrevier.

6. Preliminarmente, esclareço que a recorrente, embora tenha nominado sua peça recursal como Embargos de Declaração, não apontou a existência de omissão, obscuridade ou contradição no **decisum** guerreado.

7. Como é cediço, os Embargos de Declaração são, em regra, recurso integrativo, que objetivam extirpar da decisão embargada, o vício da omissão, entendida como "(...) aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transverso a impugnar os fundamentos da decisão recorrida." (STJ, Edcl Resp 351490, DJ 23/9/2002).

8. Elpídio Donizetti, **in** Curso Didático de Direito Processual Civil, Del Rey, 6ª Ed., Belo Horizonte, 2005, pág. 319, assevera que os "Embargos de Declaração podem ser conceituados como o recurso que visa ao esclarecimento ou à integração de uma sentença ou Acórdão.", destacando, ainda, que: "Três são as hipóteses de cabimento dos embargos de declaração: obscuridade, contradição ou omissão." (pág. 320).

9. Nada obstante, tendo em vista que a embargante aduziu que a oposição deste recurso visa a, **verbis**: "esclarecer que a determinação exarada por essa Corte, de monitoramento de desvios nos valores da contraprestação da parceria público-privada a ser contratada pelo COMAER não consiste com as competências institucionais desta Secretaria do Tesouro Nacional – STN", pode-se conhecer dos presentes Embargos de Declaração tendo em vista a alegação indireta de obscuridade no **decisum** vergastado.

10. Feita tal observação, cumpre observar que a recorrente aponta que não possui competência para cumprir a determinação constante do subitem 9.2.1 do Acórdão 1.843/2018 – Plenário, cujo teor é o que consta do item 2 **supra**.

11. De fato, consoante disposto no art. 14, § 3º, da Lei 11.079/2004 – que dispõe sobre as Parcerias Público Privadas –, cumpre à STN exarar parecer **prévio** acerca da viabilidade da concessão – PPP –, bem como o cumprimento do limite da contratação no que tange à Receita Corrente Líquida – RCL:

"Art. 14. Será instituído, por decreto, órgão gestor de parcerias público-privadas federais, com competência para:

(...)

§ 3º Para deliberação do órgão gestor sobre a contratação de parceria público-privada, o expediente deverá estar instruído com pronunciamento prévio e fundamentado:

(...)

II – do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22 desta Lei.

(...)

Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios."

12. Cumpre ressaltar, ademais, que, nos termos do art. 15 da indigitada Lei 11.079/2004, é competência dos respectivos Ministérios e, se for o caso, às Agências Reguladoras, acompanhar e fiscalizar os contratos decorrentes da PPP:

Art. 15. Compete aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, submeter o edital de licitação ao órgão gestor, proceder à licitação, acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada.

Como já bem delineado, a estreita via dos Embargos de Declaração não possibilita a rediscussão de questões afetas ao mérito do julgado, o qual somente é passível de correção por meio da espécie recursal apropriada.

13. Nesse sentido, cumpre excluir a Secretaria do Tesouro Nacional do subitem 9.2.1 do Acórdão embargado, porquanto ausente competência que lhe caiba no acompanhamento lá determinado.

14. O outro ponto aventado pela STN diz respeito, em síntese, à forma de reconhecimento contábil de passivos que, em seu entender, iria de encontro com o entendimento adotado por esta Corte quando da prolação do Acórdão combatido no que tange à possível ocorrência de operação de crédito.

15. Como destaquei no Voto condutor do Acórdão 1.843/2018 – Plenário, o titular da Semag havia apontado que o reconhecimento no passivo do concedente – **in casu** o Comaer – em igual montante aos investimentos da PPP, poderia, em tese, configurar-se, nos moldes delineados na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, como operação de crédito ou dívida consolidada.

16. Todavia, no caso em foco, tal risco não ocorria, pois o cronograma de investimentos indicava média anual na rubrica investimentos da ordem de R$ 56 milhões, sendo a estimativa de contraprestação anual da ordem de R$ 190 milhões. É dizer, estando os investimentos aquém do passivo a ser reconhecido pelo concedente, restaria afastada a situação outrora aventada.

17. A hipótese aventada pelo Secretário da Semag, a qual acolhi e o Plenário desta Corte endossou, é a de que, em sentido amplo – como definido no art. 29, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 – uma operação de crédito poderia se configurar caso o montante de investimentos superasse o valor da contraprestação anual a ser paga ao futuro parceiro privado.

18. A embargante contesta tal tese ao argumento de que o Brasil se encontra em fase de transição para a adoção de padrão internacional de contabilidade, conforme disposto na Portaria do Ministério da Fazenda 184/2008.

19. Tal normativo, que dispôs sobre as diretrizes a serem observadas no setor público quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, de forma sintética, determinou à Secretaria do Tesouro Nacional que adotasse ações no sentido de promover a convergência às Normas Internacionais de Contabilidade publicadas pela **International Federation of Accountants** – IFAC e às Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC.

20. É de se ver que o questionamento da embargante não diz respeito à ocorrência de possível obscuridade, omissão ou, ainda, contradição, consubstanciando-se, em verdade, em divergência quanto ao critério apontado por este TCU para a possível ocorrência de uma operação de crédito.

21. Como se nota, trata-se de tema afeto ao mérito da decisão combatida que passa, necessariamente, pelo reexame da matéria à luz de questões, inclusive, que não foram completamente trazidas pela embargante, tais como: i) a real situação do país no que tange à incorporação das normas internacionais de contabilidade; e ii) a sua aderência aos normativos legais cabíveis à espécie.

22. Tal abordagem não é cabível na presente via recursal, devendo ser objeto de análise, se assim desejar a recorrente, por meio do recurso adequado.

23. À guisa de conclusão, cabe conhecer dos presentes Embargos de Declaração, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial no sentido de excluir a Secretaria do Tesouro Nacional do comando insculpido no subitem 9.2.1 do Acórdão 1.843/2018 – Plenário.

24. Cumpre, por fim, dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional mediante o envio de cópia do Acórdão que sobrevier.

Com essas considerações, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2890/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-003.043/2017-7.
2. Grupo: II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Embargante: Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
4. Órgão: Comissão de Implantação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo – CISCEA.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.
8. Representação Legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos dos Embargos de Declaração opostos pela Secretaria do Tesouro Nacional contra o Acórdão 1.843/2018 – Plenário.

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

9.1. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno do TCU, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pela Secretaria do Tesouro Nacional, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, de modo a conferir a seguinte redação ao subitem 9.2.1 do Acórdão 1.843/2018 – Plenário:

"9.2. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU:

9.2.1. ao Ministério da Defesa e à Secretaria de Orçamento Federal que estabeleçam, dentro dos limites de suas competências, mecanismos de monitoramento a fim de detectar, no âmbito da Parceria Público-Privada para a Gestão da Rede de Comunicação Integrada do Comando da Aeronáutica, desvios significativos nos valores da contraprestação paga pelo poder concedente que resultem em indicação de novo espaço orçamentário ou eventual concentração de investimentos que enseje enquadramento como dívida consolidada e operação de crédito;"

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão à embargante e aos demais órgãos comunicados da decisão recorrida.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2890-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.603/2018-0

Natureza: Relatório de Levantamento.

Unidades jurisdicionadas: Comando de Fronteira-Roraima e 7º Batalhão de Infantaria de Selva, Departamento de Polícia Federal, Ministério da Defesa, Ministério da Justiça, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Trabalho e Ministério da Segurança Pública.

Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FLUXO MIGRATÓRIO DE VENEZUELANOS. CONHECIMENTO DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO DAS AÇÕES INTEGRADAS PARA ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL. IDENTIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS OBJETOS E AÇÕES DE CONTROLE. ENVIO DA DELIBERAÇÃO, PARA CIÊNCIA, A DIVERSOS ÓRGÃOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório do Levantamento de Auditoria realizado pela Secretaria de Controle Externo do Estado de Roraima – Secex/RR, nos períodos de 23/7 a 3/8/2018 e 6 a 24/8/2018, cujo objetivo específico foi conhecer a organização e o funcionamento das atividades de assistência emergencial adotadas, em função do fluxo migratório em Roraima, para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente da crise na Venezuela, e identificar as principais áreas de risco e potenciais ações de controle.

2. Transcrevo, com pequenos ajustes de forma, a parte principal do relatório elaborado pela equipe de fiscalização da Secex/RR, o qual obteve a anuência da titular daquela unidade técnica (peças 85-86):

"**I – INTRODUÇÃO**

1.1. Objetivo e escopo

1. O presente relatório trata das políticas e ações governamentais federais relacionadas às medidas de assistência emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, decorrente da crise migratória verificada nas fronteiras do Brasil com a Venezuela, com destaque para as seguintes inciativas: ordenamento nas fronteiras, acolhimento de imigrantes em situação de vulnerabilidade, interiorização, inserção no mercado de trabalho e fornecimento de serviços públicos capazes de promover dignidade aos estrangeiros e sustentabilidade às políticas públicas nos locais afetados pelo surto migratório.

2. O escopo do trabalho pretendeu conhecer a organização e funcionamento das atividades de gestão das ações integradas relacionadas à crise migratória em Roraima, sob a perspectiva das medidas de assistência emergencial, coordenadas pelo Ministério da Defesa (MD) e as ações de controle e

regularização dos imigrantes pelo Departamento da Polícia Federal (DPF) e ações correlatas da Casa Civil, Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), Ministério da Justiça (MJ), Superintendência do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério de Relações Exteriores (MRE), Ministério da Integração (MI), Ministério de Direitos Humanos (MDH), e Gabinete de Segurança Institucional (GSI), todos integrantes do Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE). O trabalho também permitiu verificar ações do Governo Federal em coordenação com Estado de Roraima, Município de Boa Vista/RR e Município de Pacaraima/RR, Alto Comissário da Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e de Organizações Não Governamentais (ONGs) envolvidas.

3. O objetivo deste Levantamento foi identificar a organização e o funcionamento das atividades de gestão das ações integradas, no âmbito das medidas de assistência emergencial adotadas em função do crescente fluxo migratório de venezuelanos e destacar as principais áreas de riscos e potenciais ações de controle. Ademais, como parte do processo de governança da própria política de imigração no país, o levantamento visa a buscar informações e avaliar aspectos sobre as medidas assistenciais decorrentes da onda migratória verificada na fronteira do Brasil com Venezuela, tendo por base os componentes ‘Objetivos Institucionalização’; ‘Planos’, ‘Coordenação e Coerência’ e ‘Monitoramento e Avaliação’ do Manual de Governança de Políticas Públicas do TCU (Portaria-TCU 230, de 25 de agosto de 2014), com destaque para as seguintes iniciativas governamentais: ordenamento nas fronteiras, acolhimento de imigrantes em situação de vulnerabilidade, inserção no mercado de trabalho e fornecimento de serviços públicos capazes de promover dignidade aos estrangeiros e sustentabilidade às políticas públicas nos locais afetados pelo surto migratório.

4. Cabe ressaltar que foram considerados os processos de trabalho relacionados ao controle imigratório sob a perspectiva da assistência aos imigrantes e do controle do fluxo migratório e regularização, a cargo do Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e do Departamento de Polícia Federal; do mercado de trabalho, a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego; e da política externa, desempenhada pelo Ministério das Relações Exteriores, além da atuação das instâncias decisórias do Comitê Nacional da Imigração (CNIg) e do Comitê Nacional para Refugiados (Conare).

1.2. Metodologia

5. A metodologia adotada teve como base o documento ‘Padrões de Levantamento’, de março de 2014. Foram levantados os aspectos mais importantes para a caracterização das políticas e iniciativas referidas.

6. Foram visitados abrigos de refugiados na cidade de Boa Vista/RR e Pacaraima/RR, bem como a 1ª Brigada de Infantaria de Selva, local em que funciona a base da Força Tarefa Logístico Humanitária responsável pela Operação Acolhida, e a Superintendência Regional da Polícia Federal em Roraima, onde foram realizadas entrevistas com os principais atores relacionados à execução das ações envolvendo as medidas assistenciais de acolhimento de imigrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade.

7. Também foram requisitadas informações sobre a atuação dos órgãos federais que compõem o Comitê Federal de Assistência Emergencial, bem como solicitadas informações dos órgãos envolvidos nos âmbitos estadual e municipais de Roraima.

8. Com base nas informações coletadas, foi possível obter uma visão geral da atuação dos diversos entes no tocante à assistência aos imigrantes em situação de necessidade. Neste ponto, destaca-se como uma limitação da auditoria o fato de a Secretaria de Segurança Pública de Roraima não ter respondido ao Ofício de requisição tempestivamente. Tal situação não impactou a obtenção dos dados de segurança do Estado, disponíveis em outras fontes, mas limitou a compreensão da atuação do estado de Roraima no quesito da violência e segurança pública.

1.3. Organização do relatório

9. O relatório está organizado em capítulos principais relacionados à regularização dos imigrantes, Operação Acolhida, bem como os impactos da grande entrada de imigrantes nos serviços públicos fornecidos no estado de Roraima.

10. Ao final, são apresentadas as conclusões e propostas de encaminhamento, sendo exibidas nos apêndices a Matriz da Análise GUT e a Matriz de Riscos Identificados.

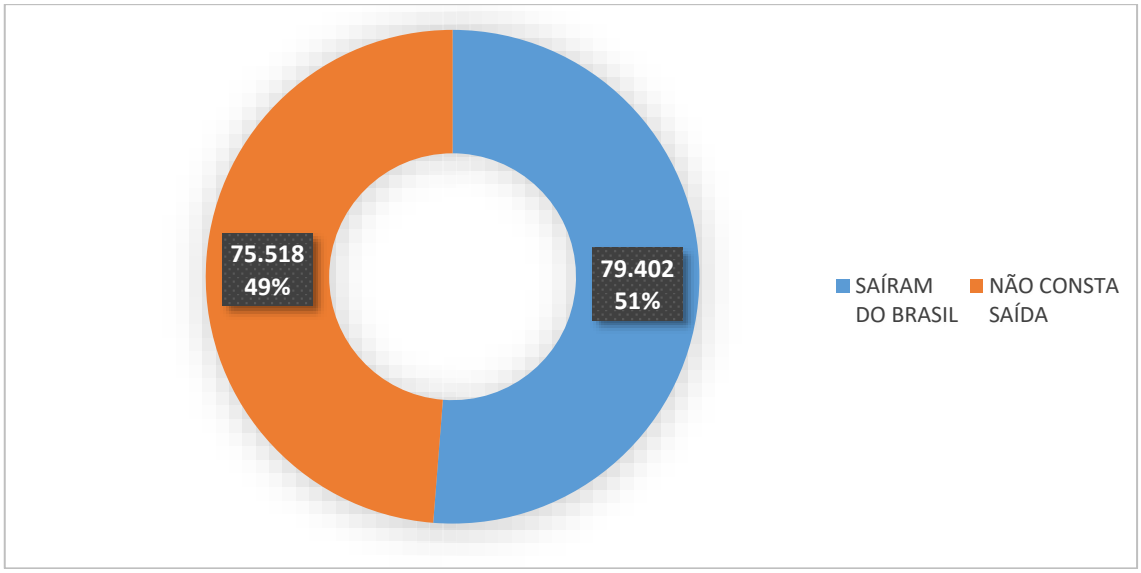
2. Contextualização

11. Preliminarmente, cumpre observar que, no Brasil, houve três momentos distintos em relação à migração venezuelana. O primeiro teve como característica um movimento pendular, provocado pela crise de desabastecimento na Venezuela em 2015. Nessa primeira fase, os venezuelanos demandavam trabalhos temporários para compra de mantimentos e retornavam ao seu país. No segundo momento, houve uma fixação próxima à fronteira, o que evoluiu para a terceira fase, em que há um trânsito de pessoas com intuito de fixação no Estado de Roraima, como também em direção a outras localidades do Brasil.

12. Em termos nacionais, o número de entrada de venezuelanos no país ainda é baixo, comparando que o Brasil possui aproximadamente 1% de imigrantes, e que a média mundial é de 3,7%. As autoridades brasileiras não chegam a números precisos sobre a dimensão do fluxo migratório venezuelano no Brasil. Os dados mais confiáveis são os publicados pela Polícia Federal. De acordo com a PF, até julho de 2018, cerca de 75 mil venezuelanos pediram regularização no Brasil. Destes, cerca de 46 mil solicitaram refúgio e 14 mil residências pela Resolução 126 do Comitê Nacional da Imigração (CNIg).

13. Durante o levantamento dos dados, observou-se que muitos entram por Roraima, entretanto, em seguida, prosseguem para outros países, o que corrobora para contrariar os números apresentados pela mídia da quantidade de venezuelanos no país. O gráfico abaixo demonstra os dados apresentados pela Policia Federal até agosto de 2018 sobre o fluxo de entrada e saída de imigrantes venezuelanos no Brasil. Em 2017/2018, foi registrada a entrada de 154.920 imigrantes venezuelanos pelas fronteiras de Pacaraima, entretanto, percebe-se que o número de saída foi ligeiramente maior que a permanência, com um número de 79.402 saídas frente à 75.518 que não registraram egresso:

Gráfico 1 – Dados de entradas e saídas de venezuelanos



Fonte: Relatório apresentado pela PF ao CFAE , peça 67

14. Diante disso, considerando o tamanho da população e do PIB brasileiro, o número da imigração venezuelana não sobrepassa a capacidade de absorção. A questão preocupante permeia o enfoque local, já que o estado de Roraima não tem capacidade econômica de receber e instalar os imigrantes na região e que, por se tratar de um estado relativamente pequeno, a entrada dessa quantidade de imigrantes é significativa, uma vez que Roraima possui cerca de meio milhão de habitantes, com os venezuelanos representando mais de 10% da população da capital Boa Vista/RR.

15. Sob a perspectiva local, embora as autoridades brasileiras não possuam números exatos sobre o fluxo migratório, houve um número crescente de entrada de imigrantes venezuelanos no país, o que

trouxe grandes impactos para os serviços públicos do estado de Roraima, ampliando a demanda local por assistência social, saúde e segurança.

16. Segundo dados da prefeitura de Boa Vista/RR, houve um aumento de 11% na coleta de lixo e um gasto de mais de 12 milhões em Saúde e Educação. É possível perceber, sobretudo a partir de 2017, que o fluxo de venezuelanos no Brasil está aumentando e, por conseguinte, sobrecarregando os serviços públicos da região.

17. Cabe mencionar que a Organização Mundial de Saúde (OMS) informou uma alta incidência de doenças endêmicas (difteria, dengue, malária, chikungunya, febre amarela e tuberculose) na Venezuela. Reforçando essa informação, segundo os dados do Ministério da Saúde (MS), foram notificados 385 casos suspeitos de sarampo no Estado de Roraima e 826 casos no Estado do Amazonas, até junho de 2018, o que aumenta o risco de propagação das referidas doenças para o Brasil. Ademais, A Prefeitura de Boa Vista/RR informou que houve, entre janeiro e junho de 2018, 1.403 casos de Malária, 107 de HIV e 27 de Sífilis.

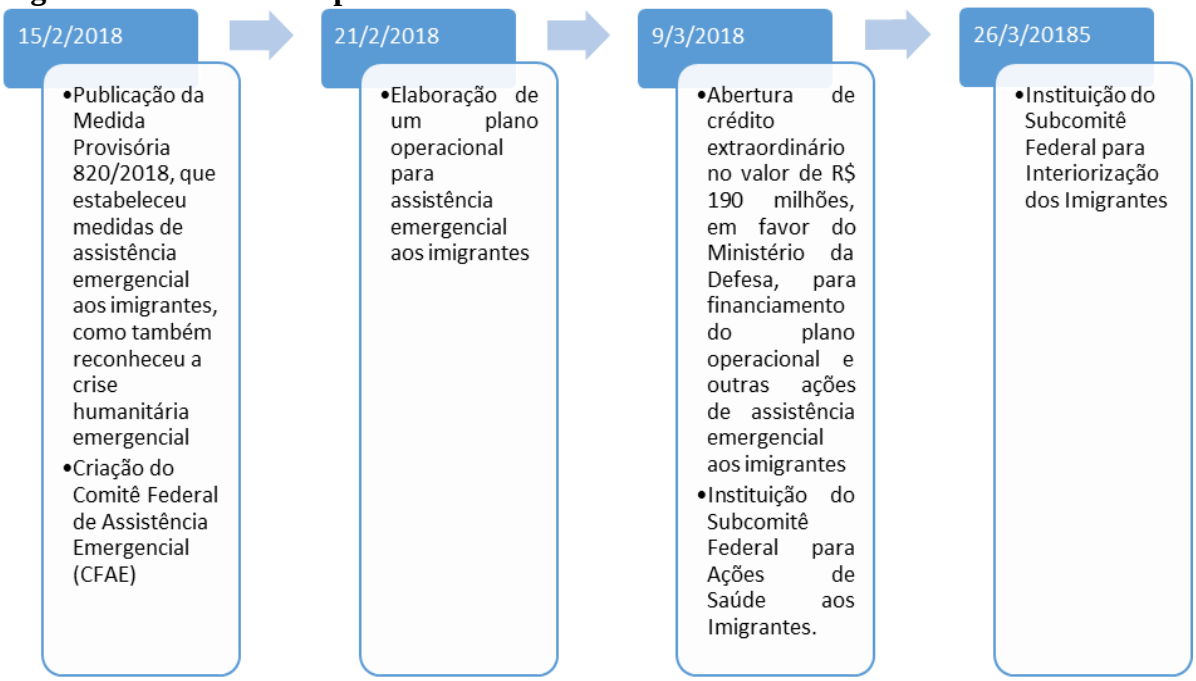
18. Pacaraima, cidade da fronteira brasileira com a Venezuela no estado de Roraima, é um pequeno município com população estimada de 12.375 pessoas. Tal característica traz demandas extras ao atendimento das necessidades crescentes de saúde, assistência social e segurança dos venezuelanos.

19. A entrada de um número cada vez maior de imigrantes trouxe desafios também para o abrigamento das pessoas desassistidas, que não têm condições de se manter em território brasileiro. Antes de 2018, muitos imigrantes venezuelanos se instalaram nas praças e vias públicas da cidade de Boa Vista, o que provocou o surgimento de abrigos com pouca gestão ou organização, como o Tancredo Neves.

20. O Governo Federal informou que, nos anos de 2016 e 2017, atuou no apoio financeiro e técnico ao estado de Roraima e municípios mais afetados. Segundo dados repassados pelo Ministério da Saúde, houve ampliação de repasses para atendimento de saúde, abrigamento dos imigrantes, doação de equipamentos como ambulâncias, carros e mobiliário hospitalar, além de alimentos para assistência emergencial. O governo estadual alegou que, apesar dos esforços, essas ações foram insuficientes para lidar com as consequências trazidas pelo fluxo migratório de venezuelanos.

21. Vale ressaltar que a maior participação do Governo Federal na questão migratória na fronteira de Roraima iniciou-se em 15/2/2018, com a publicação da Medida Provisória 820/2018, que estabeleceu medidas de assistência emergencial aos imigrantes, como também reconheceu a crise humanitária emergencial e criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE). Da mesma forma, o Decreto n° 9.286 definiu a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal e reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima. As principais ações nesse sentido podem ser vistas na figura a seguir:

Figura 1 – Linha do tempo das atividades do CFAE

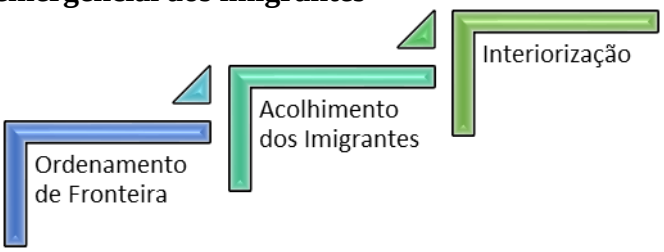


Fonte: elaboração da equipe

22. Como se pode observar, a criação desse arcabouço pelo governo federal buscou apoiar-se numa estrutura de governança no âmbito federal, para fazer frente às ações de assistência aos venezuelanos. Nesse contexto, a atuação do Governo Federal relativa ao fluxo migratório venezuelano está organizada em três eixos principais, definidos pelo Presidente da República: a) ordenamento da fronteira; b) acolhida dos imigrantes e c) interiorização.

23. Tendo em vista esse cenário, a partir da abertura de crédito extraordinário para o Ministério da Defesa e da designação de coordenador operacional, foi proposto um plano para assistência emergencial dos imigrantes venezuelanos que se encontram no estado de Roraima, intitulado Operação Acolhida. A Operação prevê ações relativas aos dois primeiros eixos apresentados acima, por meio da montagem de estrutura que permita o controle, identificação e triagem dos imigrantes que entram no país na fronteira brasileira com a Venezuela, em Roraima, e a ampliação e requalificação dos abrigos para imigrantes em situação de vulnerabilidade. Quanto à interiorização, a operação Acolhida, coordenada pelo MD, é responsável apenas pelo suporte operacional (operacionalização dos voos, controle de embarque, fornecimento da alimentação de bordo etc), sendo as ações primariamente definidas no âmbito do Subcomitê de Interiorização.

Ações de assistência emergencial aos imigrantes



24. Convém mencionar que o êxodo venezuelano também é percebido em outros países da América do Sul e do Caribe. No total, estima-se que um milhão e meio de venezuelanos deixaram a Venezuela, impactando os países da região de maneiras distintas.

25. Em estudo comparado, é oportuno destacar as principais medidas adotadas nos demais países afetados pelo fluxo de imigrantes venezuelanos, no intuito de verificar se suas ações realizadas (boas

práticas) podem ser viabilizadas no contexto brasileiro, para melhor gerir a crise humanitária e aproveitar eventuais oportunidades que surgem desse cenário.

26. Nesse sentido, observou-se que o governo da Colômbia, o país mais afetado pelo fluxo de imigração advindo da Venezuela, implantou um cartão para controle de movimentação de fronteira (**tarjetas de movilidad fronteriza**) para otimizar o controle do fluxo. Essa medida se mostrou interessante, tendo em vista que o problema de controle das fronteiras verificado no Brasil gera um fluxo médio diário de 500 imigrantes, que ingressam pela cidade de Pacaraima/RR e que, muitas vezes, não retornam à Venezuela, ficando no país em situação irregular. Essa conjuntura poderá impactar diretamente no crescimento dos crimes transfronteirços. Cabe também frisar que, no tocante à entrada de estrangeiros no país, utilizando o instituto do refúgio (Lei 9.474/1997), verificou-se que há uma fragilidade em relação ao controle de entrada de pessoas que possam ser nocivas à ordem pública ou interesse nacional. Quanto a esse ponto, verificou-se que a PF não possui um registro da relação de refugiado que tenham cometido algum crime ou que constem na lista de procurados da Interpol.

27. Em relação às medidas do governo argentino (resoluciones 230-E/2018 e 232-E/2018 do ministério da educação), observou-se que o país flexibilizou trâmites em relação a validação dos diplomas universitários dos refugiados sírios e venezuelanos. Tal medida é interessante pois facilita o processo de absorção no mercado de trabalho de profissionais qualificados, que têm potencial de gerar mais riquezas, com benefícios tanto para o indivíduo, que terá melhores empregos, quanto para o país que disporá de mão de obra qualificada.

Aspectos orçamentários

28. Além da liberação de R$ 190.000.000,00 para o Ministério da Defesa, especificamente para a assistência emergencial e o acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela, que, na prática, possibilitou a Operação Acolhida, outros ministérios também aumentaram repasses, mas não diretamente vinculados a situação venezuelana.

29. O Ministério da Saúde aumentou em R$ 23.860.000 o repasse para o Bloco de Média e Alta Complexidade do SUS em Roraima. Tal aumento ocorreu em quatro etapas desde agosto de 2017. Embora apenas um dos quatro repasses mencione expressamente a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório de venezuelano, os valores foram substancialmente incrementados pelo MS ao Estado de Roraima, conforme será descrito em capítulo específico.

30. O Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) também efetuou repasses para o Estado de Roraima e municípios de Boa Vista/RR e Pacaraima/RR. Da mesma maneira que ocorreu com o Ministério da Saúde, os repasses não são destinados a ação específica relativa ao fluxo migratório (se referem a ação 2A69 - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade). Desde 2017, entre reforços e adiantamentos e doações em gêneros, o MDS destinou R$ 3.736.575,92 para a Secretaria de Trabalho e Bem-Estar Social do Estado de Roraima (SETRABES/RR) e para a Secretaria Municipal de Assistência Social de Pacaraima/RR.

31. Outros ministérios também realizaram ações que não envolvem o dispêndio direto de recursos, como, por exemplo, ações de capacitação em que o gasto seria o de deslocamento e de diárias dos facilitadores. Também há as modalidades em que os recursos federais são transferidos objetivamente com algum critério, como os fundos de participação de estados e municípios que dependem da população ou os recursos do FNDE que dependem dos matriculados.

32. Portanto, é difícil precisar especificamente qual o impacto orçamentário específico do fluxo migratório, uma vez que muitos recursos federais foram transferidos para reforçar ações que já existem. Logo, pode-se afirmar que o único recurso liberado especificamente para tratar do fluxo migratório foram os R$ 190.000.000,00 da Operação Acolhida, não obstante os diversos ministérios também terem aumentado suas transferências para programas já existentes. Sendo assim, é oportuno consignar que houve pelo menos outros R$ 25.000.000,00 transferidos indiretamente em função dos venezuelanos em Roraima.

3. Regularização

Visão Geral

33. No contexto deste trabalho, denominaremos regularização dos imigrantes os **processos de concessão de refúgio e da residência temporária**. O primeiro com base na Lei de Refúgio brasileira (Lei 9.474/1997), e o segundo regulado pela Nova lei de Imigração (Lei 13.445/2017), Resolução Normativa CNIg 126/2017 e Portaria Interministerial 9/2018.

34. Embora sejam institutos distintos e com peculiaridades, pode-se afirmar que o objetivo final de ambos é possibilitar a permanência do estrangeiro no Brasil e garantir a proteção de seus direitos (como o cadastro no CPF, obtenção de carteira de trabalho), bem como o acesso aos serviços públicos e benefícios sociais.

35. Convém mencionar que o instituto do **refúgio** foi formulado internacionalmente em convenções internacionais, como a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951) e o Protocolo de 1967, das quais o Brasil é signatário e compilou seus principais pontos na lei do refúgio. Devido a sua importância no tema de refúgio, a Acnur (Alto Comissariado da ONU para os refugiados, UNHCR em inglês) tem a participação efetiva no Comitê Nacional para Refugiados (Conare) e atua em ações relativas aos refugiados, como por exemplo, na gestão dos abrigos instalados em Roraima.

36. Já o dispositivo da **residência temporária** é resultante de uma lei brasileira específica, que regula a imigração. Não obstante, ao se guiar pela universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, além de outros princípios, como o da acolhida humanitária (art. 3º VI da Lei 13.445/2017), a nova lei da imigração pode ser aplicada em situações similares às previstas na lei de refúgio. O órgão responsável pela imigração é o Conselho Nacional de Imigração (CNI), presidido pelo Ministério do Trabalho e composto por diversos ministérios, inclusive todos que participam do Conare, mais representantes dos trabalhadores, empregadores, e da comunidade cientifica.

37. Outra diferença entre os dois institutos é que, para a autorização de residência, podem ser cobradas taxas, ainda que possam ser afastadas por declaração de hipossuficiência, enquanto a solicitação de refúgio é necessariamente gratuita.

38. No caso específico dos venezuelanos em Roraima, o fundamento da autorização da residência, previsto no art. 30 da Lei da imigração, é a do inciso III (outras hipóteses definidas em regulamento) e regulamentada pelo Decreto 9.199/2017 e Portaria Interministerial 9/2018, justificado no interesse da política migratória nacional.

39. No contexto analisado, de venezuelanos no estado de Roraima, ambos os pedidos são formulados perante a Polícia Federal em Roraima, seja fisicamente na Superintendência Regional na capital Boa Vista, seja no posto avançado localizado na fronteira em Pacaraima/RR.

40. Uma característica importante percebida na análise dos normativos, e verificada quando da visita à Polícia Federal, é quanto ao prazo de validade do protocolo de solicitação de refúgio. A Resolução Normativa Conare 8/2014 estabelece que "o prazo de validade do protocolo será de um ano, prorrogável por igual período de forma sucessiva até a decisão final do processo".

41. Enquanto o pedido de refúgio estiver pendente de julgamento, o solicitante já obtém uma proteção do estado brasileiro, como a suspensão de processos de extradição e maiores garantias no processo de expulsão, não podendo ser repatriado ou reassentado contra sua vontade.

42. Ocorre que, de acordo com as respostas do Conare, percebe-se que desde 2015 foram recebidos 37.653 pedidos de refúgio de nacionais da Venezuela, sendo 17.865 em 2017 e 15.591 até maio de 2018. Por outro lado, só foram analisados 30 pedidos em 2015, 43 em 2016 e 14 em 2018. Diante disso, verifica-se que existe um passivo sob análise que, mantido o ritmo de julgamento, crescerá ano a ano, uma vez que são realizadas mais solicitações de refúgios no âmbito da Polícia Federal do que julgamentos desse instrumento no âmbito do Conare.

43. Caso não seja realizada uma atualização dos procedimentos, como por exemplo a realização de julgamentos em lote ou **prima facie**, ou ainda um reforço substancial de pessoal no Conare, não

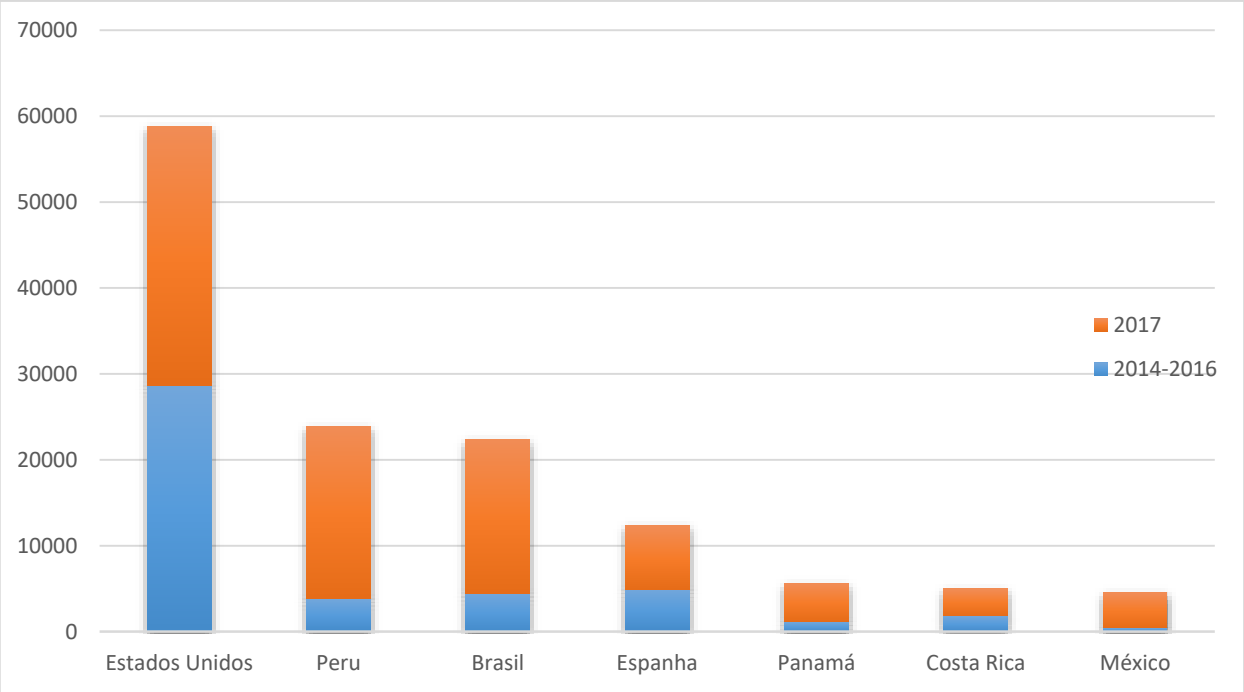
serão julgados tempestivamente, com a urgência prevista no art. 47 da Lei dos Refugiados.

44. Esta situação demanda que os solicitantes de refúgio retornem para a PF para prorrogar a validade do protocolo de pedido de refúgio, gerando uma demanda considerável para o atendimento na Superintendência da PF em Roraima apenas para a renovação, prejudicando a oferta de serviços por parte da PF, que precisará cada vez mais de atender pedidos de renovação, o que de uma forma ou outra diminui a quantidade de novos pedidos que podem ser analisados.

45. Convém destacar abaixo o procedimento realizado pela Polícia Federal tanto para receber e analisar os pedidos de refúgio como os de residência. A maior diferença na tramitação desses institutos reside no fato de que o refúgio é analisado e julgado pelo Conare (órgão ligado ao Ministério da Justiça), enquanto o pedido de residência temporária, no caso dos imigrantes venezuelanos, é analisado pela própria Polícia Federal.

46. Também é interessante comparar estes dados com as informações encontradas de outros países que também estão recebendo uma grande demanda de imigrantes venezuelanos. De acordo com o documento da ACNUR, Venezuela **Situation Supplementary Appeal** – **January-December** *2018* (peça 68), a situação dos venezuelanos também é preocupante a nível global. Conforme verificado no documento supramencionado, mais de um milhão e meio de venezuelanos foram deslocados e as quantidades de pedidos de asilo subiram mais de 2.000% desde 2014. Apenas em 2017, é possível mensurar o grande salto nos pedidos de asilo, quando comparados com o triênio 2014-2016:

Gráfico 2 – Pedidos de refúgio de venezuelanos nos principais países receptores



Fonte: Relatório da Acnur (peça 68)

47. Os números disponíveis no sítio eletrônico da Acnur apontam que até julho de 2018 diversos países receberam imigrantes em quantidades conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 – Números de refúgio e outras proteções legais

	Solicitantes de Refúgio		Outras formas de proteção legal	
	Quantidade	Data de referência	Quantidade	Data de referência
Argentina	403	30/06/2018	77.936	29/05/2018
Brasil	32.744	30/04/2018	25.311	30/04/2018

Canada	2.411	28/02/2018	1.817	28/02/2018
Chile	2.247	31/03/2018	84.479	31/12/2017
Colômbia	1.057	31/12/2017	181.472	1º/06/2018
Costa Rica	6.801	31/05/2018	56	24/11/2017
Equador	6.235	30/06/2018	65	30/04/2018
México	6.956	18/07/2018	24.979	31/12/2017
Panamá	7.122	31/03/2018	51.420	31/03/2018
Peru	126.997	15/06/2018	46.299	19/05/2018
Uruguai	987	30/06/2018	3.248	31/12/2017
Espanha	26.284	18/07/2018	0	
Estados Unidos	72.722	30/06/2018	0	
Trinidad e Tobago	4.187	1º/08/2018	0	

Fonte: Acnur, http://data2.unhcr.org/en/situations/vensit

48. Cumpre salientar que foram identificados dois grupos de países com políticas distintas. Enquanto na Argentina, Chile, Colômbia e Panamá há clara preferência por outras formas de proteção legal, algo similar a residência temporária, por exemplo, outros países recebem os imigrantes exclusivamente, ou em número bem superior às outras formas de proteção legal, como refugiados, com destaque para os Estados Unidos, Peru e Espanha. O Brasil é o único da lista da Acnur com números expressivos tanto como solicitantes de refúgio como em outras formas de proteção legal.

49. O documento da ACNUR supracitado tece considerações relevantes e lista os principais riscos por ela considerados. Para tal comparação, serão trazidos nos próximos parágrafos as conclusões e necessidades levantadas pela Acnur no documento.

50. Para atender aos objetivos, a Acnur considera os seguintes cenários:

I. Como resultado do panorama venezuelano, no curto prazo, o fluxo de saída persistirá;

Os estados receberão venezuelanos, com a possibilidade de medidas visando ao aumento do controle migratório ou até mesmo limitando o fluxo migratório;

Aumento dos pedidos de refúgio;

Alinhamento internacional para institucionalização de pedidos de refúgios e gerenciamento dos refugiados;

Muitos venezuelanos não terão acesso ao refúgio ou outras formas de proteção legal nos países em que se encontrarem;

Dificuldades dos países anfitriões em lidar com a magnitude dos deslocamentos, em particular sobre o abrigamento e assistência humanitária;

Aumento de incidentes de xenofobia e discriminação conta venezuelanos.

51. No caso brasileiro, o relatório da Acnur apontou as principais necessidades e dificuldades no acolhimento dos venezuelanos:

I. A dificuldade de acesso à Roraima e a proteção contra o **refoulment** (o **non-refoulment** é um princípio de direito internacional que veda a devolução do solicitante de refúgio para um país em que possa haver perseguição);

A grande quantidade de solicitações de refúgio e a emissão tempestiva dos documentos;

Condições adequadas e dignas nos abrigos;

Segurança alimentar e acesso a saúde;

Acesso à educação, em especial às crianças indígenas;

Acesso efetivo a treinamentos e promoção da autoconfiança, integração no mercado de trabalho;

Segurança, proteção e apoio, especialmente para crianças e minorias;

Redução de exploração sexual, trabalho infantil;

Redução da discriminação e xenofobia.

Processos envolvidos

52. Quanto aos processos determinantes, podem ser identificados dois grandes macroprocessos para a concessão do refúgio e da residência temporária. Ambos se iniciam com a formalização do pedido na Polícia Federal e seguem, de certa maneira, caminhos similares dentro da PF.

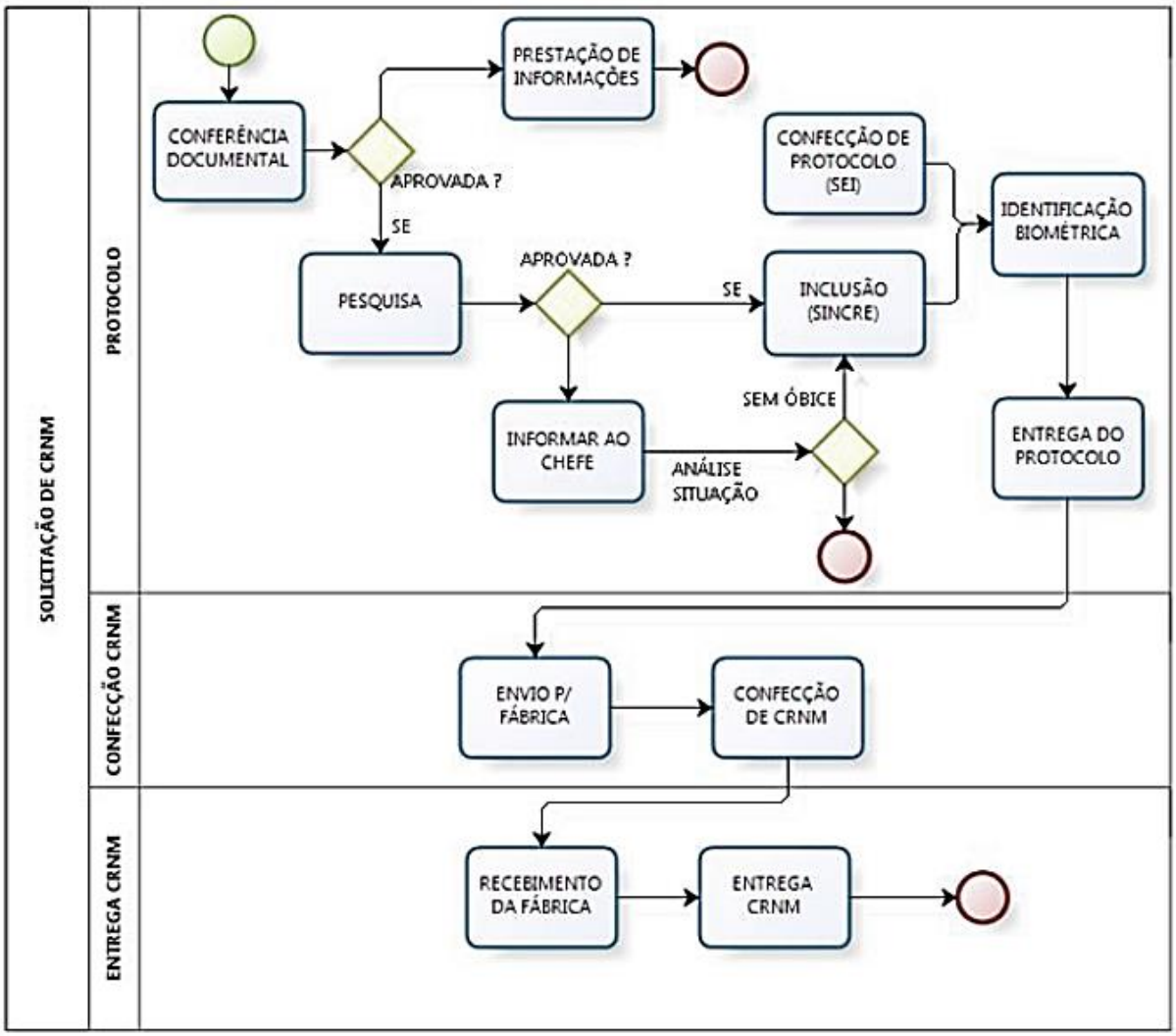
53. Resumidamente, o processo para a concessão de residência temporária, com fundamento na Nova lei de Imigração, pode ser assim identificado:

54. Protocolo: inicialmente é feita uma pré-conferência da documentação para verificar se o imigrante está portando todos os documentos necessários, e, em caso positivo, o atendimento é iniciado com uma conferência por um servidor da PF para encontrar informações acerca do solicitante em diversas bases de dados. Qualquer informação relevante é notificada ao chefe da Delegacia de Imigração, que decidirá conceder ou negar o pedido de residência, com base na aplicação da legislação ao caso concreto. Por fim, é gerado um protocolo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e são incluídos os dados no Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (Sincre). Após a coleta da identificação Biométrica, entrega-se o protocolo ao solicitante.

55. Confecção: o processo físico constituído é enviado para Brasília, onde é confeccionada a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM).

56. Entrega: a carteira confeccionada é recebida na unidade da DPF e entregue ao solicitante finalizando o processo:

Figura 2 – Fluxo da concessão da residência temporária



Fonte: Fluxograma Delemig/DREX/SR/PF/RR (peça 69)

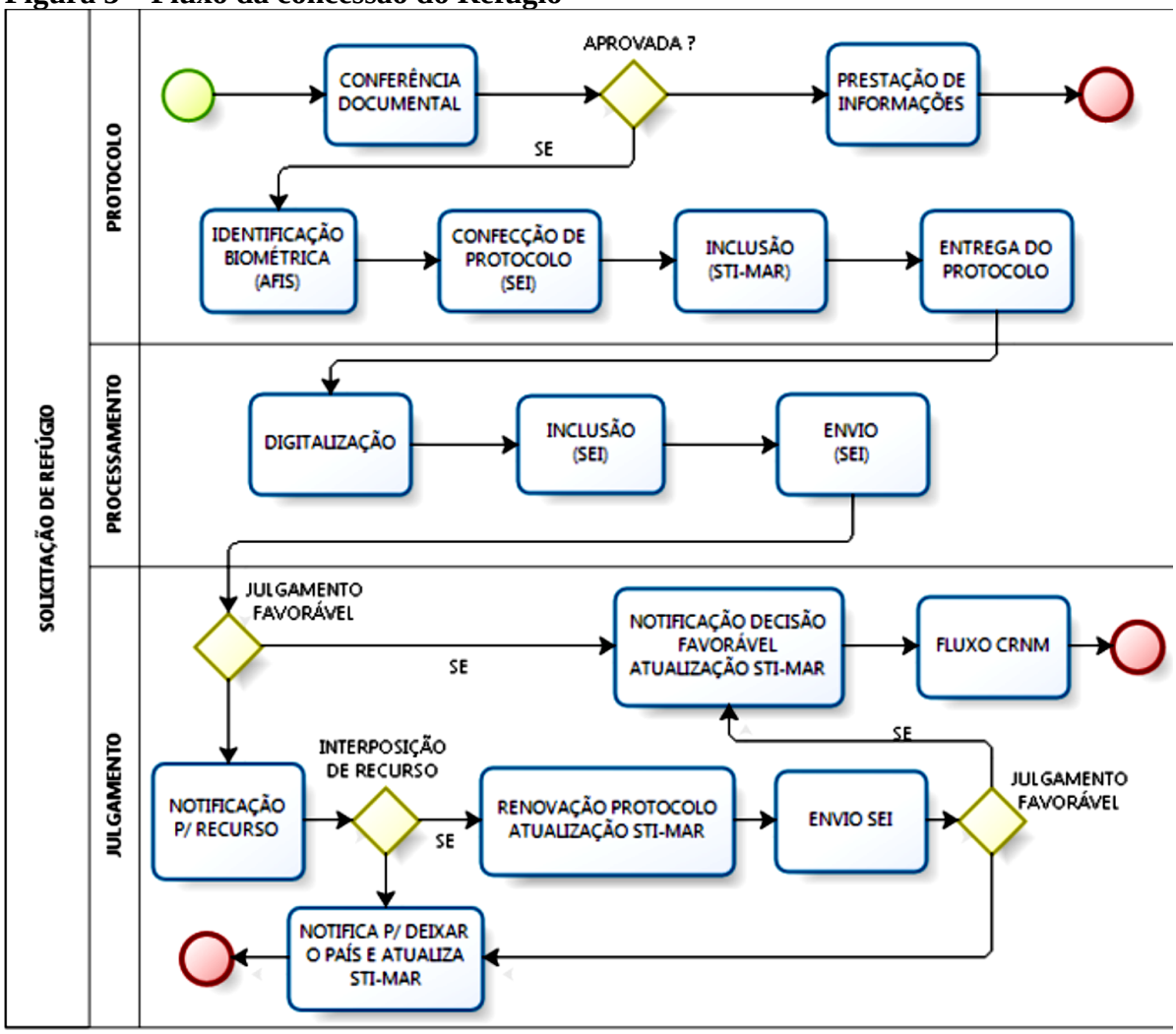
57. Por outro lado, o processo de Refúgio consiste em:

58. Protocolo: inicialmente é feita uma pré-conferência da documentação para verificar se o imigrante está portando todos os documentos necessários, e, em caso positivo, é colhida a identificação biométrica e confeccionado o protocolo SEI. Os dados são incluídos no Sistema de Tráfego Internacional Módulo Alerta e Restrições STI-MAR e o protocolo entregue ao solicitante de refúgio.

59. Processamento: a documentação é digitalizada, incluída no processo (SEI) e encaminhada ao Conare.

60. Julgamento: caso o refúgio seja concedido pelo Conare, a confecção e a entrega têm um fluxo semelhante ao da CRNM; caso o refúgio seja negado, é aberto o prazo para apresentação de recurso, que é encaminhado pelo SEI. Tanto em caso de recurso não apresentado, quanto negado, o solicitante de refúgio é notificado para deixar o país.

Figura 3 – Fluxo da concessão do Refúgio



Fonte: Fluxograma Delemig/DREX/SR/PF/RR (peça 69)

Riscos

61. Os maiores riscos à regularização envolvem o possível crescimento para além da capacidade de atendimento da PF e de julgamento do Conare. Situação já próxima da realidade, pois, de acordo com dados trazidos no item 7 (Fluxo Migratório), o Conare recebeu, desde 2015 até maio de 2018, 37.653 pedidos de refúgio de venezuelanos, mas julgou menos de 100 (peça 70). O não julgamento garante a proteção dos refugiados, por outro lado, limita a atuação da PF que fica impedida de realizar ações como o repatriamento e expulsão.

62. Além disso, o não julgamento exige que os venezuelanos compareçam à PF para renovar o protocolo do pedido de refúgio anualmente, demandando um grande efetivo para o atendimento.

Persistindo essa situação, a execução das demais atividades da PF pode ficar comprometida, uma vez que será necessário um grande número de atendimentos para a renovação do pedido de refúgio.

63. Outro risco envolvido na regularização, principalmente no pedido de refúgio, é decorrente do caráter humanitário do instituto. Por ser concedido tendo em vista situações extremas, como guerra, genocídios e perseguições, para dar mais garantias aos refugiados, o processo é simplificado, não podendo ser exigidas certidões ou até mesmo documentos oficiais. No preenchimento dos formulários, caso os solicitantes não possuam a documentação de identificação, explicam-se as razões para sua ausência, não sendo óbice para a concessão do refúgio. Assim, é possível que sejam admitidos refugiados que deliberadamente não forneçam sua documentação, sendo apenas identificados biometricamente no Brasil.

64. Como consequência, pode ocorrer recepção de criminosos, aumento da violência, demora no atendimento na PF, o que também implica na demora de obtenção de documentação que permita trabalhar regularmente no Brasil, potencializando as situações de exploração e informalidade no mercado de trabalho.

4. <u>Força-tarefa Logística Humanitária – Operação Acolhida</u>

Visão Geral

65. As medidas de assistência ao imigrante venezuelano sob análise têm como fundamento a Medida Provisória 820/2018 e o Decreto 9.286/2018, que dispõem sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório e a criação do Comitê Federal de Assistência Emergencial. Sob a coordenação do Ministério da Defesa, a Operação Acolhida é a parte mais visível da atuação do Comitê Federal de Assistência Emergencial, e envolve a atuação de 494 militares do Exército, Marinha e Aeronáutica. Sua missão é:

‘Cooperar com os Governos Federal, Estadual e Municipal com as medidas de assistência emergencial para acolhimento de imigrantes provenientes da Venezuela, em situação de vulnerabilidade (pessoas desassistidas), decorrente de fluxo imigratório provocado por crise humanitária.’

66. A intenção do comandante, expressão do meio militar que resume o propósito de uma operação, foi a de:

‘Trabalhar sempre com sinergia com Órgãos Governamentais (OG), Organismos Internacionais de Apoio Humanitário (OIAH) e Organizações Não Governamentais (ONG) na preparação, montagem da estrutura e execução das ações de Ajuda Humanitária no Estado de Roraima.’

67. O objetivo proposto pela Operação Acolhida é obter o estado final desejado:

‘Ordenamento da fronteira, com um fluxo imigratório controlado, com todos os imigrantes assistidos nos diversos abrigos, estando em condições de serem absorvidos pelo sistema de ensino e mercado de trabalho local, participando do processo de interiorização ou retornando voluntariamente ao seu país de origem.’

68. Quanto aos atores envolvidos, participam da Operação Acolhida, além dos militares, servidores de diversos órgãos federais como a Receita Federal, Abin, Força Nacional, Vigiagro, PF, PRF, órgãos estaduais (Governo de RR, Caer, Boa Vista Energia, Setrabes, CBMRR/Defesa Civil, Vigilância Sanitária de RR, PMRR e Polícia Civil de Roraima), órgãos Municipais (Prefeitura de Boa Vista e de Pacaraima, Secretaria de Obras de Boa Vista, Guarda Municipal de Boa Vista), organismos internacionais (ACNUR, OIM, USAid/OFDA, UNFPA, Associação de Voluntários para o Serviço Internacional da Itália) além de ONGs (Fraternidade Federação Humanitária Internacional; Fundação Pan-americana para o Desenvolvimento; Fraternidade sem Fronteiras; Telecom sem Fronteiras) e entidades (Igreja Católica, com destaque para a Paróquia N Sra. Consolata, Igreja Metodista; Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias – Mórmons; Cruz Vermelha Internacional; Rotary Clube Internacional; ADRA – Associação dos Adventistas; Cáritas Brasileira).

69. Foram destinados para o apoio humanitário aos venezuelanos 190 milhões de reais por um crédito extraordinário liberado pela MP 823/2018. Esses recursos são destinados ao Ministério da Defesa para a assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República

Bolivariana da Venezuela. Além disso, os recursos foram direcionados à construção do posto de recepção, identificação e Triagem em Pacaraima/RR, fronteira com a Venezuela, bem como para o apoio na construção e manutenção de abrigos para os venezuelanos desassistidos.

70. A Operação Acolhida também é responsável pela execução da interiorização definida no âmbito do Comitê Federal de Assistência Emergencial.

71. Interessante destacar que, para as grandes contratações utilizadas na execução da Operação Acolhida, foram utilizadas atas de registros de preços, ainda vigentes, de itens utilizados para a realização do exercício AmazonLog 2017. Tal exercício foi realizado para treinamento de operações logísticas na Amazônia com a participação do Brasil, África do Sul, China, Colômbia, Estados Unidos, Peru, República Tcheca e Rússia. Para realização do exercício logístico, o Comando Logístico do Exército Brasileiro (COLOG) realizou diversos pregões e registros de preços que puderam ser aproveitados pela Operação Acolhida, uma vez que adotaram a mesma estratégia testada no exercício.

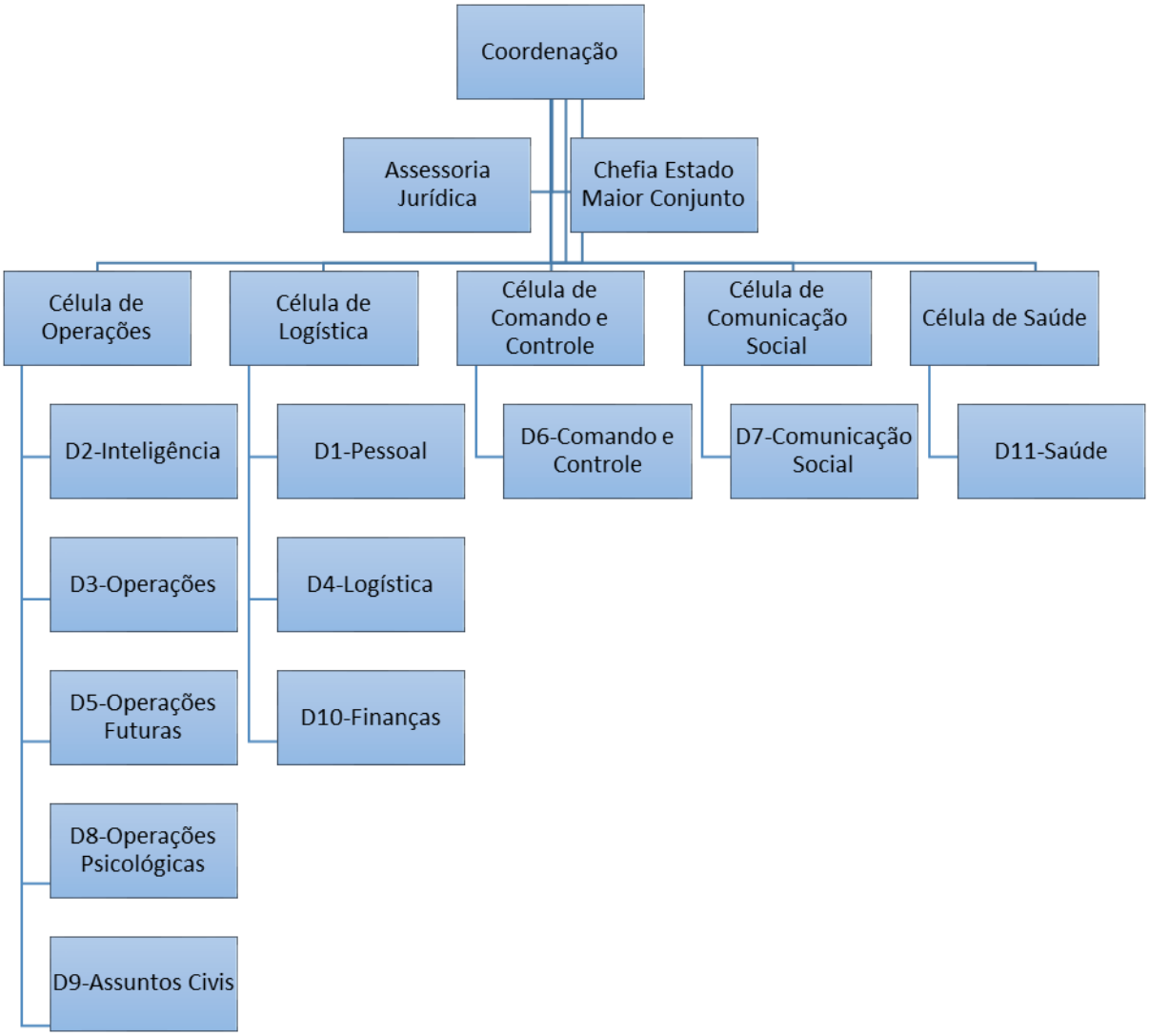
72. Dentre as tarefas desenvolvidas no âmbito da Operação Acolhida, merece destaque a retirada dos imigrantes que se encontravam na praça Simon Bolívar de Boa Vista/RR e sua realocação em dois abrigos temporários. Nessa praça, concentrava-se a maior parte dos imigrantes desassistidos que se encontravam em Boa Vista e lá ficavam em péssimas condições, dormindo ao relento e com alguns incidentes graves de insegurança. Também dependiam de doações e alimentações fornecidas por ONGs e Igrejas. O abrigamento trouxe uma melhor condição e possibilitou uma melhor organização das entidades interessadas no auxílio.

73. Quanto ao aspecto de coordenação, cumpre destacar que diariamente a coordenação da Operação Acolhida recebe e debate diversos dados condensados em documento denominado Sumário Diário de Situação (alguns exemplos estão juntados na peça 71).

74. Ademais, percebeu-se que são analisados diversos itens, com destaque para a análise dos números de pessoal (tanto de militares e agentes civis envolvidos na operação como dos abrigados), relatórios de inteligência, resumo das operações realizadas no dia anterior, do fornecimento de alimentação para cada abrigo, da atualização da situação dos materiais que estão a caminho para serem utilizados, das viaturas disponíveis e suas situações do andamento das obras de engenharia (reparos e melhorias nos abrigos existentes e da construção de novos abrigos, bem como das estruturas utilizadas), acompanhamento das repercussões em mídias sociais e publicações, resumo dos atendimentos médicos realizados.

75. Para realizar suas atribuições na Operação Acolhida, os militares se organizaram da seguinte maneira:

Figura 4 – Organograma do comando da Operação Acolhida



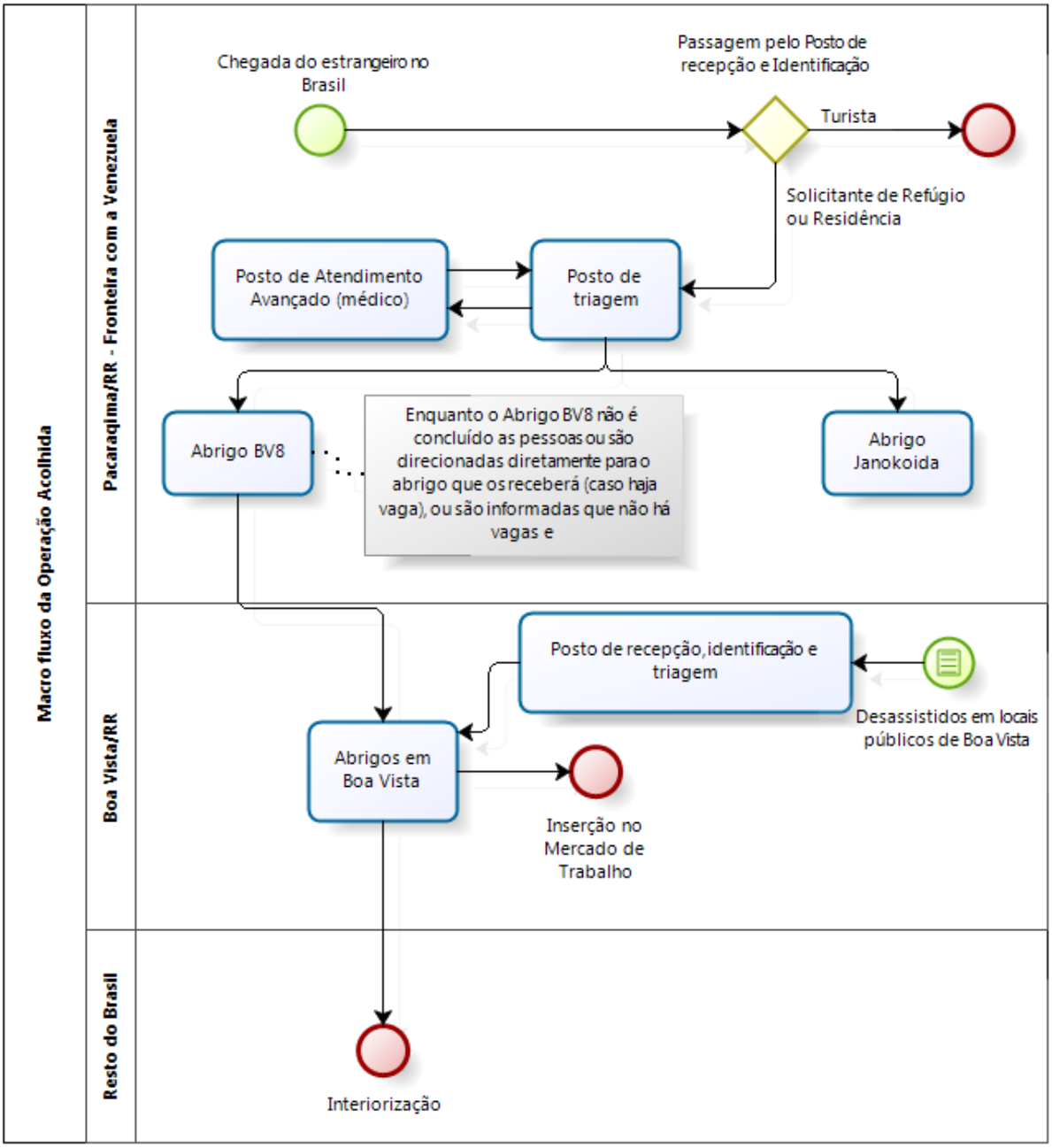
Fonte: entrevistas realizadas

Processos Fundamentais

76. O fluxo principal da Operação Acolhida consiste em toda organização colocada à disposição do imigrante desde a entrada no Brasil até o apoio dos que necessitam de abrigo. Por envolver vários atores, o fluxo será apresentado de maneira bem ampla, sendo descrito brevemente qual o papel de cada etapa e os atores envolvidos.

77. Nesse contexto, o fluxo pode ser sintetizado na seguinte imagem, e dentro de cada fase há a participação de diversos atores:

Figura 5 – Fluxo da Operação Acolhida



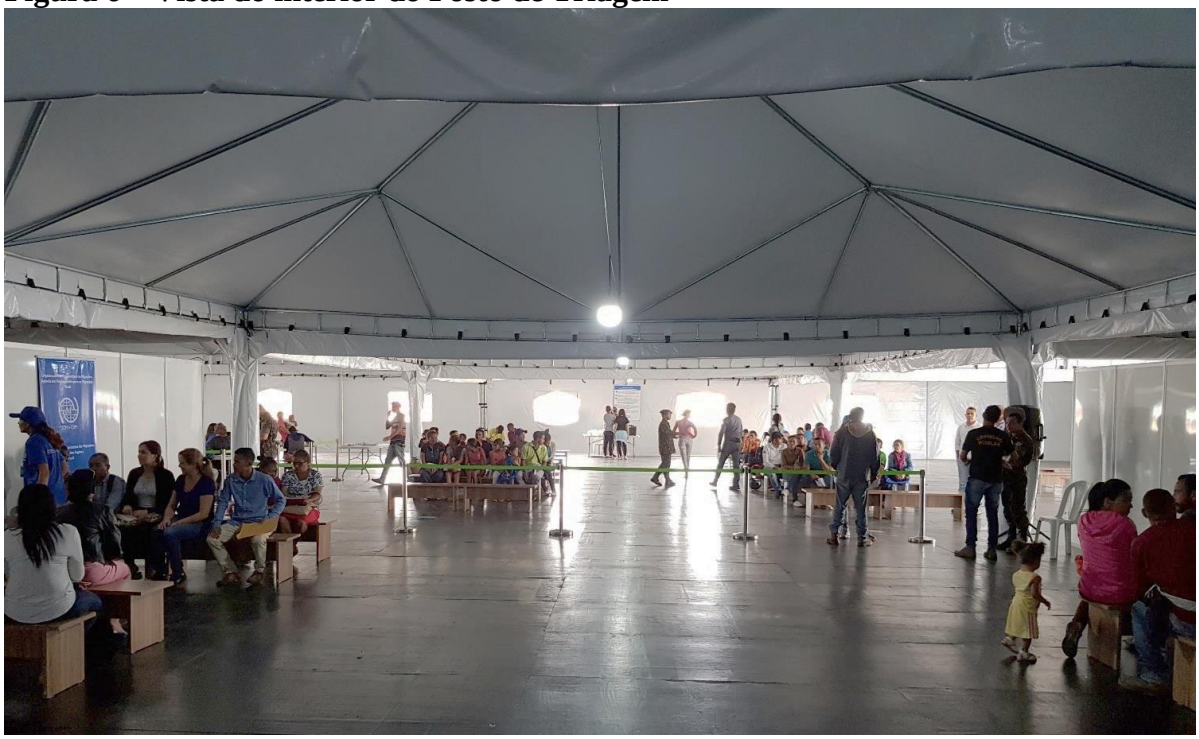
Fonte: elaboração da equipe

78. O **Posto de Recepção e Identificação** consiste em estrutura erguida e mantida pelos militares, por onde devem passar todos os estrangeiros que ingressam no Brasil pela fronteira terrestre com a Venezuela. Nessa fase, acontece todo o procedimento de imigração realizado pela Polícia Federal e, também, a parte sanitária com a participação do Ministério da Saúde/Anvisa. Também existe espaço para o Conselho Tutelar e Defensoria Pública da União atuarem dentro de suas competências. Existem voluntários de ONGs e de agências da ONU (Acnur e OIM) que orientam os imigrantes sobre os procedimentos que podem ser realizados no posto de triagem. Caso os estrangeiros optem por não solicitar o refúgio ou residência, são liberados para entrada como turistas. Caso desejem solicitar refúgio ou residência no Brasil, são encaminhados para outra estrutura localizada no outro lado da rodovia: o posto de triagem.

79. O **Posto de triagem** é o local em que se encontra toda estrutura para que o estrangeiro possa

formalizar seu pedido de refúgio ou residência. Como se pressupõe que são pessoas mais necessitadas, sendo o processo um pouco longo, com passagem em diversos órgãos, nesse momento é servido uma refeição simples para os imigrantes. No dia da visita, foi servida uma sopa.

Figura 6 – Vista do interior do Posto de Triagem



Fonte: Foto da equipe de auditoria, mostrando o posto de triagem.

80. Já na entrada do posto de triagem, os imigrantes são separados de acordo com o pedido que desejam fazer em sistemas de filas com cores distintas.

81. Ademais, todos devem passar por uma avaliação médica. Caso necessite, o imigrante é encaminhado para o Posto de Atendimento Avançado, que é uma parte do hospital de campanha do Exército. Lá é possível a realização de procedimentos mais complexos. Caso a estrutura do exército ainda não seja suficiente, existem ambulâncias que levam as pessoas para o Hospital Estadual em Pacaraima/RR ou para o Hospital Geral de Roraima em Boa Vista/RR.

82. Os imigrantes, então, preenchem e entregam formulários e vão sendo direcionados para todos os órgãos necessários, que também se encontram no Posto de Triagem. Dentre os principias órgãos, estão presentes a Polícia Federal, Ministério dos Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Social, Acnur, OIM, UFPNA.

83. Ao fim, os imigrantes já deixam o posto de triagem com toda a documentação necessária para a permanência no Brasil e os protocolos de solicitação de refúgio e residência.

84. O Posto de recepção, identificação e triagem em Boa Vista/RR, ainda em fase de projeto, seria um espelho da estrutura já existente em Pacaraima/RR para atender os imigrantes que já estão no Brasil, mas em situação irregular.

85. Os **Abrigos** são os locais para onde são encaminhados os imigrantes mais necessitados que se encontram em situação de vulnerabilidade. Via de regra, os abrigos são coordenados pela ACNUR e auxiliados por alguma entidade gestora. Aos abrigados, são garantidas três refeições diárias, visitas médicas regulares e segurança, oferecida pelo Exército. O modelo adotado no caso da crise humanitária venezuelana é a de abrigos pequenos, com capacidade entre 300 e 600 vagas, para maior facilidade de gestão. Tentou-se evitar a construção de campos de refugiados com milhares de abrigados, como os geralmente situados nas fronteiras de países em guerra. Alguns abrigos possuem peculiaridades que serão abordadas quando forem apresentados.

86. Seguem, abaixo, os abrigos coordenados pela Operação Acolhida:

I. Janokoida: abrigo com capacidade para 350 pessoas. Específico para indígenas localizados em Pacaraima/RR. Os abrigos para indígenas diferem em pelo menos dois aspectos relevantes: considerando as tradições dos silvícolas, não são fornecidas marmitas, mas, sim, os ingredientes para que cada família possa preparar sua alimentação em fogueiras, como em suas comunidades. Outra peculiaridade é que não são utilizados camas ou barracas, mas redários. Como não se busca separar os grupos familiares, geralmente as entradas e saídas ocorrem em grupos e costumam estar acima da capacidade ideal, para permitir que todo o grupo familiar seja abrigado. Tal fato, embora longe do ideal, tem gravidade mitigada, já que são utilizadas redes que não ocupam tanto espaço quanto as barracas e colchões. Neste abrigo em específico, estava sendo providenciada uma área para produção de artesanato para que os abrigados pudessem fabricar e ter a oportunidade de vender seus produtos e obter uma renda. Cabe destacar que o abrigo é gerido pela Fraternidade Humanitária Internacional, com auxílio da Setrabes e dos mórmons.

BV8: abrigo ainda em construção. A ideia é que esse abrigo sirva tanto como quarentena para os imigrantes recém vacinados, quanto para que os abrigados só se desloquem para Boa Vista quando estiverem com a vaga e destino já determinados. É um abrigo temporário para dar uma melhor qualidade, enquanto não se consegue uma vaga nos abrigos de Boa Vista.

Tancredo Neves: Abrigo para 300 pessoas gerido pela Acnur e Fraternidade Humanitária Internacional.

Hélio campos: Abrigo para 250 pessoas gerido pela Fraternidade sem fronteiras.

Jardim Floresta: abrigo de referência da Acnur com capacidade para 600 pessoas. Neste abrigo, as vagas são prioritárias para famílias.

São Vicente: abrigo para 400 pessoas gerido pela Acnur.

Pintolândia: abrigo para 400 pessoas gerido pela Fraternidade Humanitária Internacional, com participação da Setrabes.

Nova Canaã: Abrigo para 350 pessoas gerido pela Acnur e Fraternidade Humanitária Internacional.

Latife Salomão: Abrigo temporário para 500 pessoas. Seu público prioritário é o de mulheres e de minorias (homossexuais, transgêneros etc.). A temporariedade se dá porque o plano é o de remanejar os abrigados para os abrigos planejados inicialmente. Funciona em um prédio público que estava sem uso. Foi criado com o intuito de receber os imigrantes que antes da existência do abrigo se aglomeravam nas praças de Boa Vista, principalmente na Praça Simon Bolívar e na Praça Clovis Sampaio.

Santa Teresa: Abrigo temporário para 512 pessoas. Seu público prioritário é o de homens solteiros. A temporariedade se dá porque o plano é o de remanejar os abrigados para os abrigos planejados inicialmente. Funciona em um galpão onde funcionava um supermercado, mas que estava abandonado. Foi criado com o intuito de receber os imigrantes que antes da existência do abrigo se aglomeravam nas praças de Boa Vista, principalmente na Praça Simon Bolívar e na Praça Clovis Sampaio.

Rondon 1 e Rondon 2: Abrigos que estavam em fase final de construção no momento da visita da equipe de fiscalização do TCU. São abrigos com capacidade para 500 pessoas e que serão geridos pela Associação de Voluntários para o Serviço Internacional – Itália (AVSI). Um aspecto importante do abrigo é que é constituído de pequenas casas pré-moldadas e não de barracas.

Figura 7 – Modelo de habitação empregado nos abrigos Rondon 1 e Rondon 2



Fonte: Divulgação do exército

87. Sobre a capacidade e lotação, os dados obtidos apontam que os abrigos, de maneira geral, se encontram acima da capacidade:

Tabela 2 – Capacidade e lotação dos abrigos em Roraima

Abrigo	Capacidade	Abrigados	Capacidade disponível
Janokoida	450	392	58
BV8*	500	0	0
Tancredo Neves	316	310	6
Hélio Campos	250	268	-18
Jardim Floresta	600	628	-28
São Vicente	400	429	-29
Pintolândia	400	643	-243
Nova Canaã	350	404	-54
Latife Salomão	460	466	-6
Santa Teresa	514	424	90
Rondon 1	500	637	-137
Rondon 2*	500	0	0
Total	5.240	4.601	-361

Fonte: Sumário Diário de Situação de 8 de agosto de 2018

88. Mesmo com a abertura do abrigo Rondon 1, após a visita da equipe de fiscalização, a situação dos abrigos continua preocupante, com a maior parte dos abrigos operando acima de sua capacidade planejada. Também merece ênfase o fato de os abrigos BV8 e Rondon 2 ainda não estarem em funcionamento, embora suas capacidades estejam relacionadas na tabela 2.

89. Outra situação que merece esclarecimento é a grande diferença no abrigo Pintolândia em que há quase o dobro de abrigados do que a capacidade. Arguido sobre essa disparidade, o Coronel responsável informou que, embora considerem nos cálculos que a capacidade do referido abrigo é para 400 pessoas, o **deficit** de vagas se deu por se tratar de um abrigo indígena, que um grande grupo

indígena havia chegado e não poderiam abrigar apenas parte deles. O Abrigo dispunha de uma área que poderia ser utilizada e que forneciam alimentação (em gêneros alimentícios para o preparo pelos próprios abrigados) para todos os abrigados e não para a capacidade de 400. Por preferirem dormir em redes, poderiam ser abrigados mais pessoas que o inicialmente planejado sem maiores problemas de espaço.

90. Sob os aspectos orçamentário, financeiro, contábil e patrimonial, a Operação Acolhida adota a seguinte estrutura:

91. O Controle Interno do Ministério da Defesa fica responsável pelo acompanhamento prévio e pela conformidade final da Operação.

92. O Ministério da Defesa atua como Unidade Gestora responsável e que descentralizará os créditos para as UGs do Exército, Marinha e Aeronáutica. Dentre as três forças, destaca-se o Comando Logístico do Exército, que concentrará as demandas logísticas e fica responsável pela triagem, auditoria, coordenação e destinação dos pedidos de materiais. O planejamento logístico e financeiro da operação ficou a cargo da Base de Apoio Logístico do Exército.

93. A operação foi planejada para o período de 360 dias com o objetivo de abrigar 5 mil imigrantes desassistidos, podendo ser aumentada para 7 mil imigrantes no estado de Roraima.

94. A gestão orçamentária financeira foi desenhada da seguinte maneira: o Estado Maior da Força Tarefa Logística/Humanitária em Roraima (Operação Acolhida) estabelece as demandas para as Unidades Gestoras, ao mesmo tempo que solicita a descentralização do crédito orçamentário para o comandante de Operações Terrestres (COTER). O Coter analisa e repassa a solicitação de crédito. Uma vez recebido o crédito orçamentário, o Coter repassa Unidade Gestora designada para a execução, que ficará responsável pela execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento).

95. Foi com base nesse planejamento que foram liberados os recursos de R$ 190.000.000,00 pela Medida Provisória 823/2018. A planilha de planejamento pode ser encontrada na peça 72. Merece destaque que, do total estimado, os grandes contratos centralizados (locação de **overlays**, contêineres, geradores e banheiros), alimentação e aquisição de gêneros alimentícios respondem por grande parte dos valores estimados. Outro detalhe é que foram utilizadas diversas atas de registro de preço ainda vigentes (utilizados para o exercício militar AmazonLog 2017 em Tabatinga/AM), o que permitiu que grande parte das contratações não ocorressem de maneira emergencial.

96. De acordo com os dados do portal da transparência, até julho de 2018 já havia sido empenhada quase que a totalidade dos recursos liberados, embora ainda apenas uma parcela tenha sido efetivamente liquidada e paga. Os valores empenhados, liquidados e pagos, divididos pelas 31 Unidades Gestoras que realizaram algum empenho para a ação 219C são os seguintes:

Tabela 3 – Valores empenhados, liquidados e pagos até julho de 2018 para a ação 219C

UGs	Valor Empenhado (R$)	Valor Liquidado (R$)	Valor Pago (R$)
Comando do Exercito	149.938.179,01	24.508.834,87	14.024.468,30
Base de Apoio Logístico do Exército	52.349.259,51	13.991.974,35	8.982.495,25
Comando Logístico	24.564.933,73	0,00	0,00
Comando 12 Região Militar	20.806.394,19	824.041,87	649.674,60
6º Batalhão de Engenharia de Construção	20.104.558,09	3.647.337,93	3.120.025,49
Comando/1ª Brigada de Infantaria de Selva	15.674.582,20	3.350.828,17	683.544,79
Comando de Fronteira de Roraima/7 Bis	9.712.351,99	361.236,10	305.914,73

UGs	Valor Empenhado (R$)	Valor Liquidado (R$)	Valor Pago (R$)
Centro de Inteligência do Exercito	2.265.000,00	1.915.000,00	0,00
12º Batalhão de Suprimento	1.695.863,41	134.850,00	22.950,00
Parque Regional de Manutenção/12	657.607,89	0,00	0,00
Comando do Comando Militar da Amazônia	479.964,94	13.691,89	0,00
Base de Administração e Apoio do Ibirapuera	364.184,68	0,00	0,00
Parque Regional de Manutenção/7	336.016,00	0,00	0,00
Centro de Embarcações do Com.Mil.da Amazônia	243.589,45	0,00	0,00
Estabelecimento Central de Transporte	190.686,84	190.686,84	190.686,84
1º Batalhão de Infantaria de Selva(Aeromovel)	144.988,34	19.567,40	19.567,40
Base Administrativa do Cmdo de Op Especiais	111.520,90	15.200,32	8.000,00
21º Deposito de Suprimento	109.747,90	42.430,00	41.609,20
17ª Base Logística	46.579,43	0,00	0,00
16º Batalhão Logístico	40.954,73	0,00	0,00
4º Batalhão de Polícia do Exercito	34.995,99	0,00	0,00
Comando da 17ª Brigada de Infantaria De Selva	4.398,80	1.990,00	0,00
Comando da Aeronáutica	34.999.848,43	12.416.573,59	7.806.642,73
Centro Logístico da Aeronáutica	27.725.147,69	10.033.209,23	6.003.429,60
Grupamento de Apoio de Boa Vista	5.534.741,19	1.977.465,17	1.777.911,06
Grupamento de Apoio de São Paulo	902.576,18	349.181,35	23.673,57
Grupamento de Apoio do Distrito Federal	284.822,60	0,00	0,00
Grupamento de Apoio do Galeão	161.200,00	0,00	0,00
Grupamento de Apoio Logístico	159.278,16	0,00	0,00
Grupamento de Apoio de Manaus	133.531,30	56.717,84	1.628,50
Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington	98.551,31	0,00	0,00
Comando da Marinha	3.418.105,61	0,00	0,00
Centro de Obtenção da Marinha no R.J.	2.618.671,96	0,00	0,00
Centro de Intendência da Marinha em Manaus	799.433,65	0,00	0,00
Total Geral	188.356.133,05	36.925.408,46	21.831.111,03

Fonte: Portal da Transparência

Riscos

97. Os riscos na Operação Acolhida dizem respeito principalmente à continuidade da operação. Por se tratar de operação temporária, mas por período indeterminado, não estão garantidos os recursos

para sua execução enquanto persistir o fluxo de imigração proveniente da Venezuela.

98. Outro fator a ser considerado é a possibilidade de aumento da estrutura empregada caso seja necessário. A operação foi idealizada para o atendimento de cinco a sete mil abrigados, mas pode ocorrer um aumento do fluxo de imigração que supere essa capacidade. Sobre a execução dos recursos financeiros, a descentralização orçamentária para mais de 31 Unidades Gestoras espalhadas por todo território nacional dificulta o acompanhamento pela população e entidades da sociedade civil, que podem estar limitadas geograficamente.

5. Interiorização

Visão Geral

99. Visando à inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas, conforme preceitua o art. 3º, inciso X, da lei 13.445 (lei da Migração), a interiorização de imigrantes no país trata da estratégia de deslocamento de estrangeiros, notadamente das regiões de fronteiras, geralmente de menor porte, e consequentemente com menos oportunidades, para outro local do território federal. Tem como finalidade oferecer maiores oportunidades de inserção socioeconômica aos imigrantes.

100. No caso dos Imigrantes venezuelanos, a urgência pela interiorização foi agravada tendo em vista a pressão que a imigração provocou sobre os serviços públicos no Estado de Roraima. Sendo o Estado menos populoso do Brasil, segundo o censo IBGE 2010, com aproximadamente 450.479 mil habitantes, Roraima apresentou dificuldade para lidar com o problema migratório devido ao grande aumento na demanda da rede de assistência social, saúde, educação, e, aliado a isso, a falta de estrutura para absorção econômica dos imigrantes. Sendo assim, o processo de interiorização tornou-se um fator crítico de sucesso da própria política migratória no caso dos venezuelanos, notadamente para a Operação Acolhida, uma vez que, para se ter sustentabilidade na operacionalização dos abrigos, necessitam de: (i) escoamento dos desassistidos para outros pontos do território nacional, (ii) absorção no mercado local ou (iii) retorno voluntário ao país de origem.

101. Com a estratégia de oferecer maiores oportunidades de inserção socioeconômica aos imigrantes venezuelanos e diminuir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima, foi criado o Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes que se encontra no Estado de Roraima, instância deliberativa de discussão, articulação e tomada de decisão, instituída por meio da Resolução nº 2, de 26/3/2018, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e com a participação dos seguinte ministérios: Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério dos Direitos Humanos e Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Ademais, a resolução pondera a participação, em suas reuniões, de representantes de outros órgãos do Governo Federal, dos Poderes Públicos e dos entes federativos, a saber, a Defensoria Pública da União, Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal, Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos Estaduais, bem como sociedade civil e do setor privado.

102. Segundo a resolução, compete ao subcomitê para Interiorização dos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima:

I. Estabelecer diretrizes e procedimentos para a interiorização dos imigrantes que se encontram no Estado de Roraima;

Apoiar a Organização das Nações Unidas na elaboração, na manutenção e na atualização de cadastro dos imigrantes;

Articular com as unidades federativas a disponibilização de vagas de acolhimento provisório, mediante integração da rede de políticas públicas estaduais e locais;

Manter cadastro atualizado de vagas de abrigamento no País;

Selecionar os imigrantes a serem interiorizados;

Elaborar e emitir orientações relativas à interiorização;

Realizar o acompanhamento dos imigrantes interiorizados;

Elaborar estratégias de inserção social nos Municípios de destino dos imigrantes;

Articular oferta de qualificação profissional dos imigrantes interiorizados; e

Articular o atendimento de saúde dos imigrantes para interiorização.

103. Quanto aos atores envolvidos no processo de interiorização, a coordenação é realizada pelo Subcomitê Federal de Interiorização, com apoio do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), da Organização Internacional de Migração (OIM) e do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). A OIM é a organização responsável pela operacionalização da interiorização, a partir de Memorando de Entendimento assinado junto à Agência Brasileira de Cooperação/MRE.

104. No tocante à seletividade do processo, o critério para o imigrante venezuelano ter acesso à interiorização inicia com a regularização de sua situação no Brasil, imunização, avaliação clínica e assinatura do termo de voluntariedade. Cabe destacar que há uma prioridade para os imigrantes residentes em abrigos de Roraima. Além dos critérios para participação na estratégia de interiorização, os imigrantes selecionados são documentados antes da viagem, com a emissão do Cadastro Nacional de Pessoa Física – CPF e Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS.

105. A concretização dos processos de interiorização depende da negociação com os entes federados que receberão os imigrantes para a disponibilização de vagas, definição de tratativas sobre os repasses do MDS, uma vez que há variação de valores no país, além da definição do perfil de imigrantes e a seleção dos que serão interiorizados, caso existam mais interessados do que vagas disponíveis.

Processos Determinantes

106. Segundo informações do Ministério da Justiça (MJ), em 2ª ata de reunião Comitê Federal de Assistência Emergencial, as etapas para conseguir interiorizar imigrantes venezuelanos do estado de Roraima para outras localidades no Brasil tem seguido o seguinte processo:

107. **Cadastro de imigrantes** – esse cadastro é realizado no sistema próprio da ACNUR. Cabe ressaltar que a base de dados inicial já existe e é acrescida de novas entradas, o que é realizado por meio de biometria. Com o cadastro, é possível identificar a origem no território nacional e destino final do imigrante. O cadastro é dinâmico e sua variabilidade acontece conforme inserção de informação no sistema. Depois de efetivado o cadastro, entrevistam-se os imigrantes cadastrados para descobrir quem tem interesse de se interiorizar.

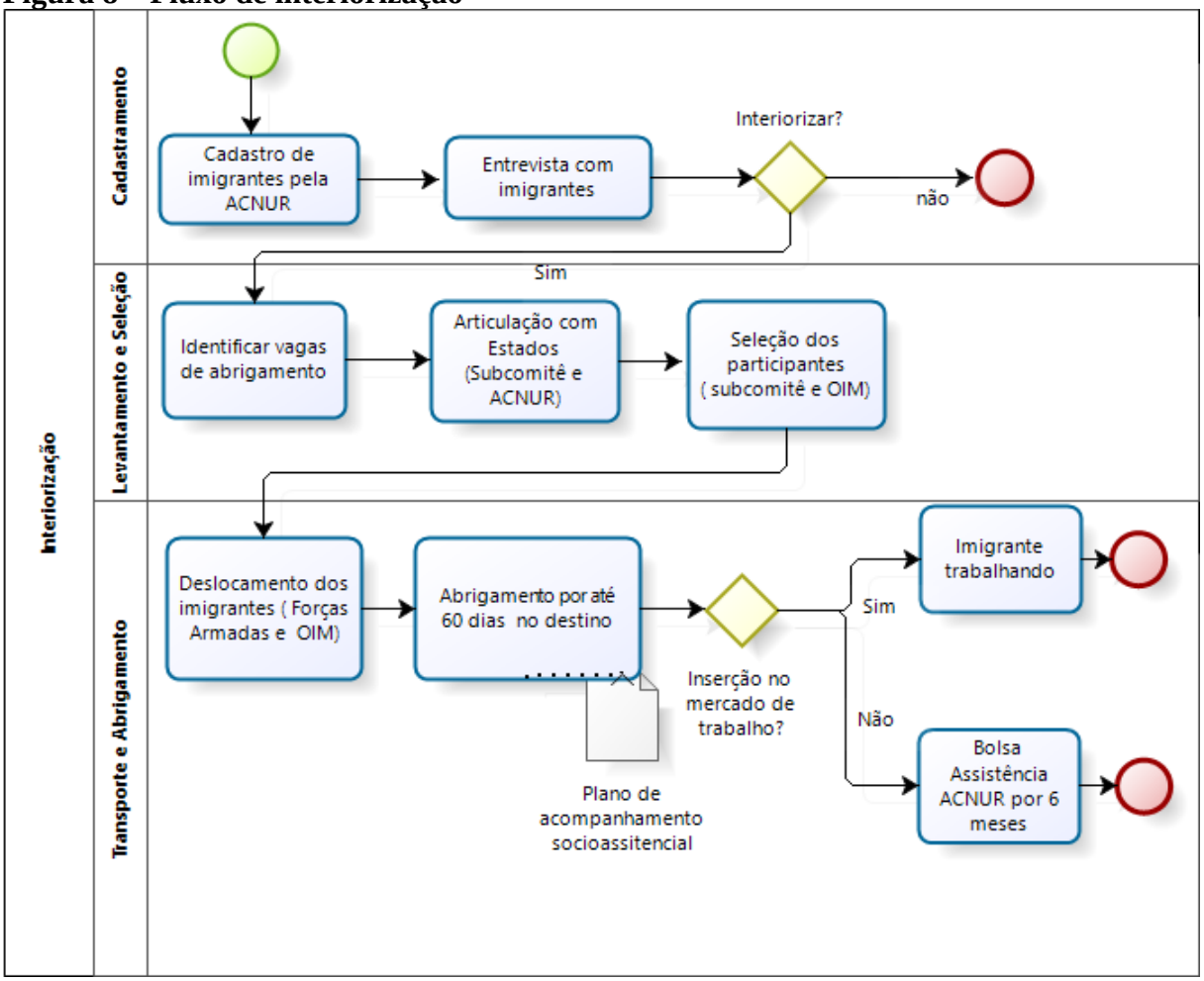
108. **Levantamento e priorização das cidades destinos**: essa medida busca verificar as vagas de abrigamento nos munícipios disponíveis na rede pública e sociedade civil.

109. **Articulação operacional com os estados**: é um ajuste operacional importante que deve ser realizado **in loco** pelo comitê de interiorização e com apoio da ACNUR.

110. **Seleção dos participantes pelo comitê com apoio da OIM**: nesse ponto, segundo o Ministério da Justiça, é importante avaliar a publicidade que será dada ao processo, uma vez que ela pode gerar riscos e expectativas. A seleção vai verificar critério médico, documental, avaliar cadastros das vulnerabilidades e oportunidades. Atividade deve ser feita por colegiado para que não haja denúncia de favorecimento. Nessa fase, há um apoio dos organismos internacionais para fazer entrevistas, sensibilização e conscientização. Ademais, essa etapa é acompanhada pelo subcomitê e colocada em prática pela OIM, que assinará um termo de cooperação pelo governo por meio da Agência Brasileira de Cooperação.

111. **Transporte**: as forças armadas fazem o deslocamento dos imigrantes com intenção de interiorizar, com apoio logístico da OIM. O transporte tem como ponto de partida o abrigo de Boa Vista com direcionamento ao abrigo do local de destino. Ressalte-se que, uma vez interiorizado, o imigrante ficará abrigado por até 60 dias e, caso não tenha conseguido autonomia, receberá uma bolsa de subsistência da ACNUR, por mais seis meses. Após o abrigamento, será necessária a elaboração de um plano local de acompanhamento socioassistencial.

Figura 8 – Fluxo de interiorização



Fonte: elaboração da equipe

112. O processo se inicia com a identificação pela ACNUR de interessados em participar da estratégia. A OIM atua na orientação e informação prévia ao embarque, garantindo que as pessoas possam tomar uma decisão informada e consentida, sempre de forma voluntária, além de realizar o acompanhamento durante todo o transporte. O UNFPA promove diálogos com as mulheres e população LGBTI para que se sintam fortalecidas neste processo. Já o PNUD (Programa das Nações Unidas) trabalha na conscientização do setor privado para a absorção da mão de obra refugiada.

113. Quanto às vagas necessárias mensais para mobilizar os abrigos, o Ministério da Justiça informou que, a princípio, houve uma dificuldade de definição dessas vagas, tendo em vista a interiorização não ser algo comum no Brasil. Ponderou a necessidade de maior articulação entre os entes federados, considerando a indisponibilidade de vagas nos abrigos.

114. Dados atuais sobre a interiorização revelam que, no primeiro quadrimestre de 2018, somente 820 imigrantes venezuelanos conseguiram se deslocar por meio da interiorização planejada pelo Governo Federal, entretanto, o cenário mudou um pouco a partir de setembro, em que, em apenas um mês, houve quase o dobro de interiorização ocorrida no durante o ano inteiro, conforme verificado em quadro abaixo:

Tabela 4 - Dados de Imigrantes interiorizados (atualizados até 13/9/2018)

	Abril	Maio	Julho	Agosto	Setembro	Total
Brasília/DF			50	4		54

	Abril	Maio	Julho	Agosto	Setembro	Total
Conde/PB			44			44
Cuiabá/MT	66	29	24		24	143
Igarassu/PE			69			69
Manaus/AM		165		65	180	410
Rio de Janeiro/RJ			86	27		113
São Paulo/SP	199	68	20	53	75	415
João Pessoa/RN				69		69
Goioerê/PR				61		61
Esteio/RS					214	214
Canoas/RS					288	288
Total	265	262	293	279	781	1.880

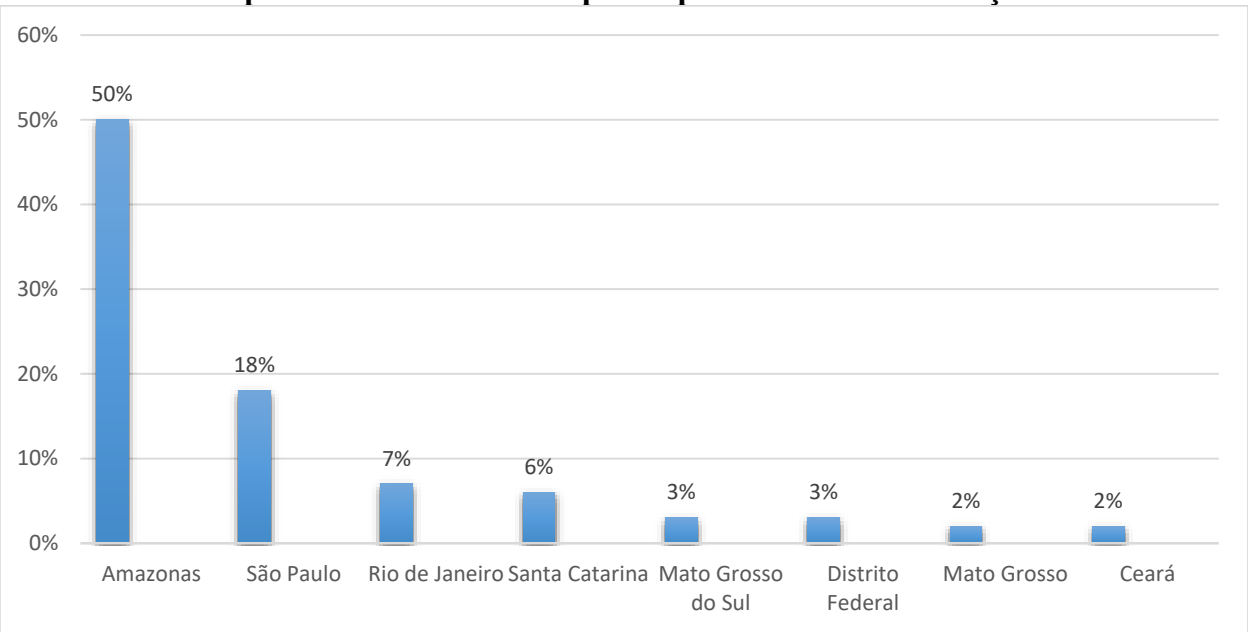
Fonte: dados obtidos por meio do site da Casa Civil (atualizado até 13/9/2018)

115. Cabe mencionar que, durante o mês de setembro de 2018, houve repasse de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) a Esteio (RS) e Canoas (RS) para estruturação da rede socioassistencial dos municípios para acolhida dos venezuelanos. O incremento de R$ 1,2 milhão para Canoas e R$ 534,4 mil para Esteio tem validade de 6 meses.

116. No tocante à intenção de interiorização, pesquisa realizada pelo Ministério do Trabalho teve como resultado que mais de 70% dos venezuelanos desejavam ir para outras cidades. Corroborando para com essa estatística, a OIM/ONU elaborou Matriz de Monitoramento de Deslocamento, em que 65% dos imigrantes venezuelanos indicaram interesse pela interiorização. A tabela abaixo apresenta os resultados da pesquisa:

117. Ademais, segundo a OIM, 87% das pessoas interessadas indicaram trabalho, alojamento e apoio no transporte como as principais condições para participar no processo de interiorização. E abaixo, segue tabela dos principais estados de interesse para o processo de interiorização:

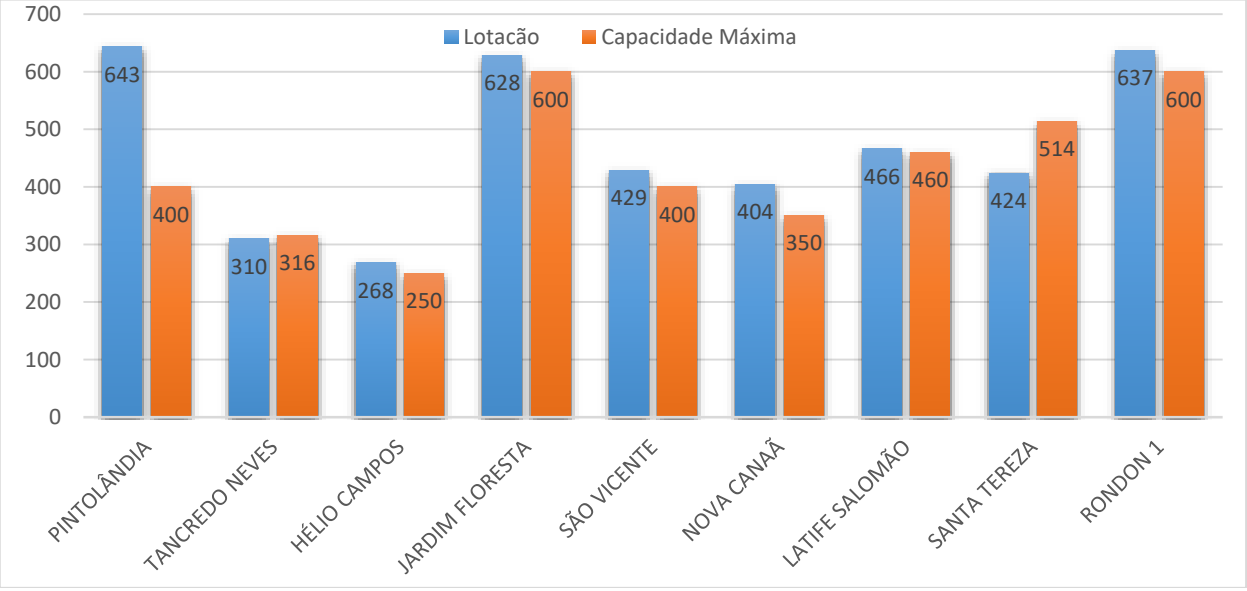
Gráfico 3 – Principais estados de interesse para o processo de interiorização



Fonte: Matriz de Monitoramento de Deslocamento da OIM/ONU (peça 73)

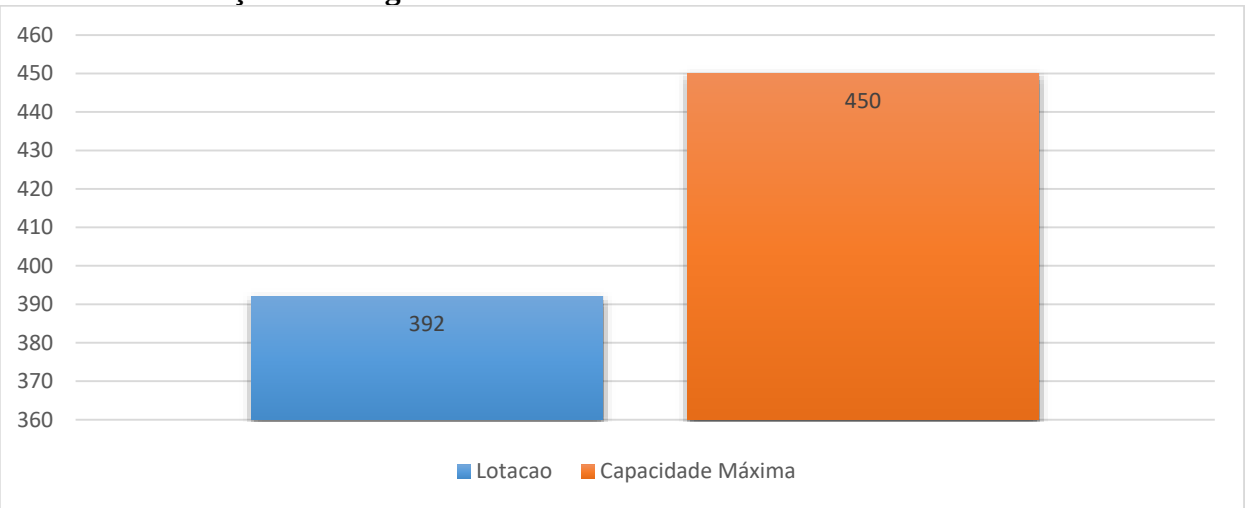
118. Conforme verificado nas tabelas 1 e 2 acima identificada, o problema da interiorização não tem como entrave a decisão ou manifestação de vontade dos imigrantes venezuelanos, mas a disponibilidade de vagas na cidade destino. Os gráficos abaixo demonstram a situação em que se encontram os abrigos para acolhimento dos imigrantes venezuelanos no município de Boa Vista/RR e Pacaraima/RR:

Gráfico 4 – Situação dos abrigos em Boa Vista/RR



Fonte: Sumário Diário de Situação 140/18 (peça 74)

Gráfico 5 – Situação do abrigo em Pacaraima/RR



Fonte: Sumário Diário de Situação 140/18 (peça 74)

119. Conforme se depreende dos dados nos gráficos, percebe-se que a maioria dos abrigos localizados em Boa Vista/RR e Pacaraima/RR estão sendo administrados acima de sua capacidade de absorção. Embora não possuam dados consolidados sobre o fluxo de demanda da entrada mensal, há um estoque que imigrantes permanentes nos abrigos, tendo em vista que possuem atualmente 4.601 abrigados em Roraima, sendo que a capacidade máxima para gerenciar os abrigos é de 5.240.

120. Nesse contexto, observa-se que somente 820 imigrantes foram interiorizados em quatro meses, correspondendo a uma média mensal de 205 imigrantes, muito abaixo do estimado pelo Ministério da Defesa, que, segundo entrevista realizada na 1ª Brigada de Infantaria de Selva, seria necessária a saída mensal de 500 imigrantes, seja pela absorção do mercado, interiorização ou retorno à Venezuela. Ademais, acrescenta-se que o ideal é que cada imigrante permaneça nos abrigos de Roraima por 2 a 3 meses, para que a Operação Acolhida tenha sustentabilidade no médio e longo prazo. Entretanto, convém mencionar que houve um significativo incremento no processo de interiorização durante o mês de setembro, conforme tabela 1.

121. Outra dificuldade encontrada no processo de interiorização é que geralmente os estados receptores elaboram um perfil desejado com requisitos rigorosos de qualificação, dificultando aos candidatos do processo o acesso às vagas oferecidas. Outrossim, poucas cidades e estados têm demonstrado interesse e condições em abrigar os imigrantes, pois a maioria das vagas identificadas é de entidades da sociedade civil organizada que trabalham com assistência ao imigrante. Desse modo, o grande desafio tem sido a ampliação da estratégia de interiorização, no intuito de oferecer maiores oportunidades de inserção socioeconômica aos imigrantes venezuelanos e diminuir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima.

122. Ademais, observou-se que não existe um plano de interiorização do Governo Federal formalizado, com regras bem definidas para articulação com outros entes, critérios que garantam a participação de outros imigrantes, como incluir não só pessoas que estejam em abrigos públicos, mas também pessoas em moradias precárias e em situação de rua, bem como formas de promoção e inserção no mercado de trabalho, com oferta de cursos profissionalizantes para refugiados.

123. Diante disso, o processo de interiorização, uma das soluções para o equilíbrio do fluxo nas fronteiras e do próprio sucesso da Operação Acolhida, tornou-se um processo burocrático, com pouca articulação nacional e sem um plano nacional com objetivos bem definidos. Há uma necessidade de diálogo e negociação com outros entes federados para que venham otimizar e aproveitar de forma mais uniforme em território nacional, os benefícios e desafios sobre o processo imigratório no país.

Riscos

124. Os riscos relacionados com a interiorização dizem respeito à sustentabilidade dos serviços público locais e Operação Acolhida, caso a interiorização continue no ritmo observado. A ausência de

um plano nacional e de normatização para o caso provoca uma falta de coordenação, o que acaba por ensejar falta de celeridade ao processo de interiorização.

125. Como o fluxo de entrada de imigrantes tem sido maior do que o de saída no estado, cada vez mais tem aumentado o número de moradores de rua e de mendicantes em sinais, de pessoas em situações degradantes. Considerando que a quantidade de vagas nos abrigos é limitada e que os abrigos já estão praticamente lotados, a falta da interiorização acarreta grande impacto nos serviços públicos e no aumento de pessoas em situação de vulnerabilidade no estado.

6. Serviços Públicos

Visão Geral

126. O art. 5º da Constituição Federal assegura aos estrangeiros residentes no país os mesmos direitos e garantias fundamentais conferidos aos brasileiros, notadamente no que tange à inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Seguindo a mesma esteira, o art. 3º da lei 13.445/17 (Lei da Migração) estabelece que a política migratória brasileira se rege pelos princípios e diretrizes de acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social. Outrossim, segundo o art. 4º da lei, são asseguradas algumas garantias aos imigrantes **in verbis***:*

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

(...)

VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

IX - Amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

X - Direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

XI - Garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

XII - Isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;

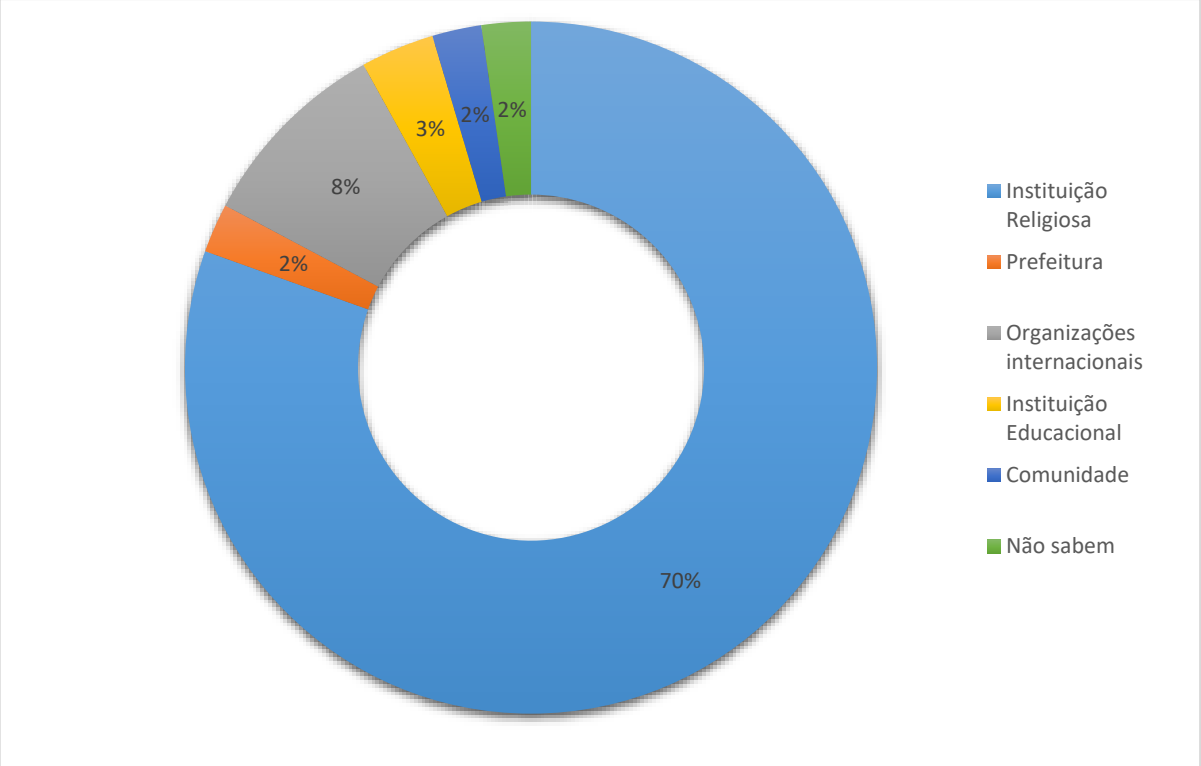
127. Desse modo, partindo da premissa constitucional e legal, não se pode refutar os direitos legais que os imigrantes têm de acesso aos serviços públicos brasileiros. A celeuma se encontra na definição das responsabilidades de cada ente federativo de garantir aos imigrantes e brasileiros acessos igualitários à saúde, educação, assistência social, trabalho e emprego e segurança pública.

128. No contexto da crise econômica na Venezuela e seus reflexos no fluxo migratório provocado no Brasil, o Estado de Roraima recebeu uma sobrecarga nos serviços públicos, notadamente na área da saúde, educação, assistência social e segurança pública. Com aumento extraordinário do fluxo migratório a partir de 2016, o estado teve grandes impactos decorrentes da situação de vulnerabilidade dos imigrantes que entravam pela fronteira e permaneciam principalmente na capital do estado. Segundo dados do Ministério da Saúde, houve atendimento hospitalar de 9.340 venezuelanos em 2017, o que representa um crescimento de 35% em relação a 2016 e 216% em relação a 2015.

129. Em que pesem os números identificados pelos entes públicos, é oportuno ressaltar um estudo realizado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Agência da Nações Unidas para Migrações, entre 25 de janeiro a 8 de março de 2018, sobre o acesso dos imigrantes aos serviços públicos nos municípios de Boa Vista/RR e Pacaraima/RR (peça 73). Da análise das informações levantadas, foi verificado que 40% dos imigrantes entrevistados recebia algum tipo de apoio institucional, principalmente com alimentação, e a maior parte das ajudas foram realizadas com

apoio de instituições religiosas (70%), ficando os municípios com uma fatia de 2% de representação. Desse contexto, o gráfico abaixo demonstra o resultado desse documento:

Gráfico 6 – Entidade que Forneceu o Apoio



Fonte: Matriz de Monitoramento de Deslocamento nº 1 OIM/ONU, peça 73

130. Além disso, segundo esse monitoramento da OIM, 37% dos entrevistados ainda consomem menos de três refeições diárias. É importante mencionar que a Operação Acolhida, iniciada em março de 2018, tem como missão melhorar esse aspecto dos desassistidos, fornecendo abrigos e refeições aos imigrantes. A Operação Acolhida foi tratada especificamente no item 4 deste relatório.

131. Restou também constatado que a maioria das pessoas tem acesso a serviços básicos, com exceção da educação (por motivos diversos relatados em tópico específico). Por fim, dos entrevistados, 7,5% indicaram ter algum tipo de doença crônica, o que demanda mais atenção na área da saúde.

6.1. Saúde

132. O fluxo desordenado de imigrantes venezuelanos teve um impacto nas ações e serviços de saúde, notadamente em relação a doenças erradicadas no Brasil, como o sarampo. Ademais, verificou-se que o fluxo nas fronteiras se correlaciona com a alta incidência de doenças endêmicas no país, como difteria, dengue, malária, chikungunya, febre amarela e tuberculose. Cabe destacar que, em 30/4/2018, o informe 6-2017/2018 do Ministério da Saúde reportou 335 casos notificados de sarampo, sendo 81 confirmados.

133. Observou-se que Pacaraima/RR, município que faz fronteira com a Venezuela, enfrenta diversos desafios na área da saúde por apresentar insuficiente capacidade operacional para atender uma população estimada de 12.375 habitantes. Outrossim, por se tratar de uma unidade de atenção básica situada na fronteira, e que é exigido o atendimento universal, sem distinguir brasileiros e estrangeiros, Pacaraima/RR apresentou um maior índice de vulnerabilidade na prevenção e controle de doenças endêmicas, agravado pelo problema migratório encontrado na fronteira do Brasil com Venezuela. Além disso, o contexto permite avaliar outras fragilidades que problematizam ainda mais a situação encontrada, como a falta de estrutura, recursos financeiros, recursos humanos e capacitação.

134. Sobre a situação epidemiológica provocada pela imigração no estado de Roraima, verificou-se que tanto o Ministério da Saúde quanto a Secretaria de Saúde-SESAU/RR realizam monitoramento

das epidemias advindas do fluxo migratório, por meio de boletim epidemiológico. Desse modo, com base nesse acompanhamento, o Ministério da Saúde desenvolveu algumas ações e estratégicas para combater os riscos encontrados, como a criação de uma sala de situação para acompanhar a questão epidemiológica, em parceria com Estado de Roraima.

135. Quanto à demanda de atendimento, é importante verificar que a matriz de Monitoramento do Fluxo Migratório venezuelano elaborada pela OIM nas cidades de Boa Vista/RR e Pacaraima/RR constatou que 77% dos imigrantes venezuelanos afirmam ter acesso aos serviços de saúde. Sobre esse universo de atendimento, o Governo do Estado de Roraima informou, por meio da Resposta ao Ofício 9/184/2018 (peça 75), que foram realizados 45.102 (quarenta e cinco mil centos e dois) atendimentos de venezuelanos nos três primeiros meses do ano de 2018, e que, segundo dados repassados ao TCU, tiveram como dispêndio financeiro a monta de R$ 61.185.824,22 (sessenta e um milhões, cento e oitenta e cinco mil, oitocentos e vinte e quatro reais, vinte e dois centavos), conforme tabela abaixo:

Tabela 5 – Atendimentos de venezuelanos na rede de saúde do estado de Roraima

Ano	Atendimentos	Dispêndio Financeiro (R$)
2016	7.457	8.481.964,65
2017	50.826	68.951.059,86
2018 (primeiro trimestre)	45.102	61.185.824,22

Fonte: Resposta ao Ofício 9/184/2018 (peça 75)

136. O Governo de Roraima afirma ainda não existir cooperação formal firmada entre o governo do estado com outros entes e/ou ONGs, embora reconheça a atuação, de forma autônoma e voluntária, de várias organizações não governamentais no estado decorrente da situação migratória. Acrescenta, ainda, não haver auxílio financeiro por parte do Governo Federal para fazer frente ao incremento de demanda por serviços de saúde advinda do processo migratório. Cumpre ressaltar que os dados repassados pelo Governo do Estado não apresentaram nenhuma planilha de custo e documentos que comprove a fidedignidade das informações relatadas. Quanto ao planejamento das ações, observou-se que o Governo de Roraima não apresentou nenhum plano, entretanto, instituiu o Gabinete Integrado de Gestão Migratória – GIGM que conta com a participação de 16 Secretarias de Estado.

137. Convém mencionar que a prefeitura municipal de Boa Vista/RR informou que, com o fluxo migratório, houve um aumento de 14% nos atendimentos do Hospital da Criança, com a média de 1.000 atendimentos mensais de crianças venezuelanas. Na Unidade Básica de Saúde, houve 37 mil atendimentos a estrangeiros no primeiro trimestre de 2018, o que corresponde a 47% do total de atendimentos.

138. Quanto ao aspecto planejamento, sobreleva citar que foi construído em conjunto com o Governo Federal, Estado de Roraima e municípios de Boa Vista/RR e Pacaraima/RR o plano integrado de ações para o atendimento em saúde no estado de Roraima que orienta e define as responsabilidades da assistência a investimentos para ampliação da capacidade de atendimento. O plano traz ações que orientam, ampliam e qualificam a assistência na atenção básica e hospitalar e de vigilância em saúde, e define os responsáveis pela assistência no estado.

139. O plano prevê, entre outras ações, as seguintes **in verbis**:

I. Realizar atividade de orientação em saúde ao migrante na fronteira de Pacaraima;

Imunizar a população migrante e estimular o aumento da cobertura no estado;

Monitorar a situação epidemiológica e intensificar o controle vetorial no estado;

Ampliar a capacidade de atendimento na Atenção Básica e flexibilizar o horário de funcionamento das UBS;

Ampliar a capacidade de atendimento e resposta em saúde por meio de incremento do Limite Financeiro do Teto de Média e Alta Complexidade do Estado de Roraima;

Assistir à população migrante em situação de rua;

Assistir os casos confirmados de IST/HIV/Aids e identificar novos casos;

Assegurar o atendimento pré-hospitalar do SAMU 192 no estado;

Qualificar a assistência (destinação de recursos) e fortalecer a capacidade instalada (fornecimento de equipamentos) dos Hospitais Estaduais;

Qualificar a assistência e fortalecer a capacidade instalada do Hospital da Criança (Habilitação de leitos);

Regular entrada e saída das ambulâncias da Venezuela em território brasileiro;

Definir fluxo para translado de corpos de venezuelanos com o Consulado do país;

Realizar ações de alimentação e nutrição.

140. No aspecto coordenação, é importante citar a criação do Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima, instituída por meio da Resolução nº 4 de 2/5/2018, cuja coordenação ficou a cargo do Ministério da Saúde e Ministério da Defesa.

141. No aspecto orçamentário, seguem dados fornecidos por meio do **site** da casa civil, sobre repasse financeiro para saúde, notadamente do bloco de custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde a ser incorporado ao Grupo de Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - MAC do Estado de Roraima, decorrente de medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade por conta de fluxo migratório provocado na Venezuela:

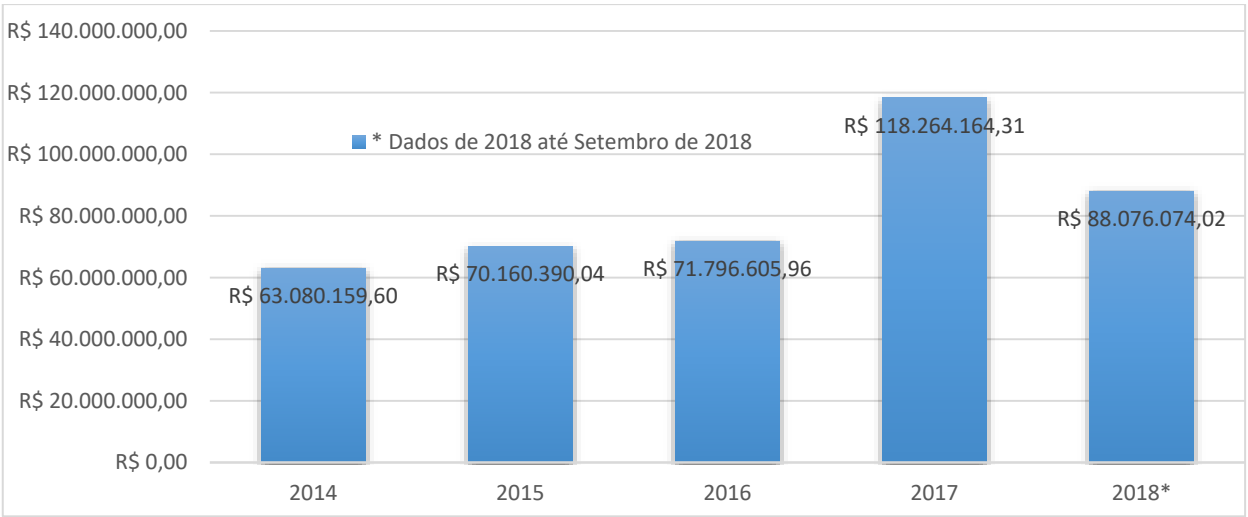
Tabela 6 – Repasses de recursos pelo Ministério da Saúde

Data	Portaria	Recursos Repassado (R$)
16/5/2018	Portaria nº 1.385, de 16 de maio de 2018	9.600.000,00
21/6/2017	Portaria nº 1.564, de 21 de junho de 2017	12.000.000,00
29/12/2016	Portaria nº 3.412, de 29 de dezembro de 2016	1.300.000,00
31/8/2016	Portaria nº 1.578, de 31 de agosto de 2016	9.600.000,00
	TOTAL	23.860.000

Fonte: dados colhidos pela equipe

142. Consultando o **site** do FNS, é possível perceber que o comparativo do total de valor repassado entre 2014 e 2017 apresentou um significativo acréscimo dos valores referentes ao Grupo de Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar – MAC do Estado de Roraima.

Gráfico 7 – Repasse de recursos para ações de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar do Estado de Roraima.



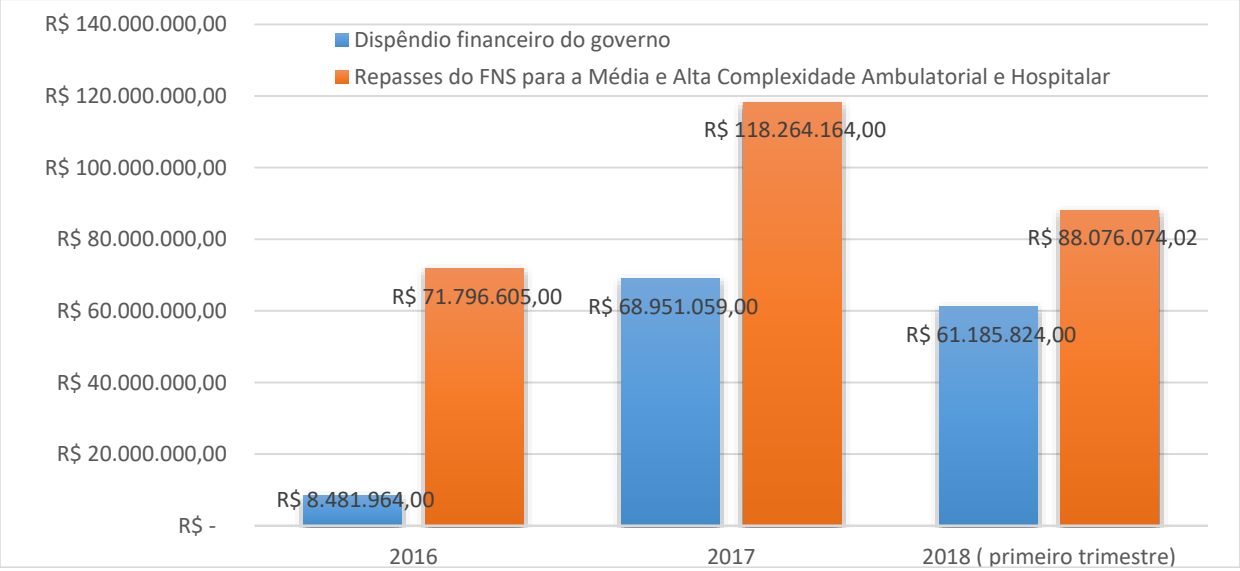
Fonte: Portal FNS

143. Ademais, só em 2018 (até junho de 2018), já ocorreram repasses que totalizam a monta de

R$ 82.473.933,66, conforme o gráfico acima, o que já supera o valor repassado em 2016.

144. Fazendo um comparativo com os dados repassados pelo Governo do Estado, é oportuno consignar que , embora os dados apresentados pelo estado não tragam a exatidão em que área (custeio) está sendo aplicado o recurso, é possível perceber que, da mesma forma que houve aumento do dispêndio financeiro, houve incremento de repasse do Ministério da Saúde para ampliar a capacidade de atendimento no estado (contando somente Grupo de Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar) que garante o atendimento adicional razoável para fluxo migratório, conforme detalhado em gráfico abaixo:

Gráfico 8 – Dispêndio financeiro de Roraima e Repasses do Ministério da Saúde



Fonte: resposta do governo de Roraima (peça 75) e FNS

145. Entretanto, o Governo de Roraima e o Município de Boa Vista/RR alegam que o incremento de repasse realizado provém de outras demandas pretéritas que envolvem as ações e os serviços públicos de saúde do Sistema Único de Saúde e que não estão relacionadas ao fluxo migratório.

146. Ademais, segundo informações do Ministério da Saúde de março de 2017, foram firmados dois convênios em dezembro de 2017 para atender a questão migratória em Roraima. O primeiro entre o MS e o Corpo de Bombeiros Militares do Estado de Roraima, no valor de R$ 500 mil, para capacitação de bombeiros militares e cidadãos do estado em Políticas de Equidade, Controle Social e Gestão Participativa do SUS. O segundo também foi firmado com o Corpo de Bombeiros Militares do Estado de Roraima, no valor de R$ 4 milhões, para mapeamento das condições de saúde da população migrante, indígena e não indígena, nos 15 municípios do estado, e capacitação das forças de saúde e segurança para atender emergências em saúde com foco na população migrante em situação de rua e possíveis casos de migração em massa.

Processos Determinantes

Ações do Ministério da Saúde

147. Segundo dados levantados, por meio de documento do MS, o processo de atuação do Ministério da Saúde para atender ao problema migratório tem sido executado nas seguintes atuações:

I. Vigilância epidemiológica: essa ação tem por objetivo desenvolver um conjunto de estratégias no intuito de fortalecer as ações de vigilância epidemiológica do estado de Roraima, tais como capacitação de profissionais, disponibilização de vacinas, avaliação de fluxos de notificação e montagem de sala de situação.

Criação de um plano Integrado de Ação para a Saúde dos Imigrantes no estado de Roraima: em 14/1/2017, foi assinado pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria Municipal de Pacaraima e Secretaria Estadual de Saúde de Roraima, o Plano Integrado de Ação para a Saúde dos Imigrantes no estado de

Roraima, com intuito de reunir ações realizadas pelos três entes da federação (União, Estados e Municípios) para organizar e adaptar o sistema de saúde e demais estruturas públicas de saúde às novas demandas trazidas pelos imigrantes, principalmente nas cidades de Boa Vista e Pacaraima. Segundo o Ministério da Saúde, a medida visa a garantir assistência adequada aos migrantes venezuelanos e a continuidade da assistência à população brasileira no território de Roraima.

Ampliação das equipes de Mais Médicos: A ação visa o remanejamento dos Médicos do Programa Mais Médicos para o estado de Roraima.

Ações de saúde nos abrigos: O Ministério da Saúde, em parceria com o Ministério da Defesa, organiza o fluxo de atendimento de saúde nos abrigos, com profissionais de saúde do MD. Desse modo, técnicos de enfermagem que trabalham nos abrigos são capacitados pelo Ministério da Saúde para ações de gestão em saúde, como busca ativa, encaminhamentos para a rede de atenção à saúde (referência e contra referência), dentre outras. Duas equipes de saúde indígena do MS atendem voltadas para os abrigos indígenas. Além disso, todos os imigrantes são imunizados ao serem acolhidos nos abrigos.

Ações de saúde para interiorização: o Ministério da Saúde realiza a articulação da avaliação clínica e imunização dos imigrantes selecionados, com apoio do Ministério da Defesa e Secretaria Municipal de Saúde. Assim, os profissionais de saúde acompanham o deslocamento e recepção dos imigrantes até a cidade de destino. Além disso, o MS articula as redes locais das cidades de destino para atendimento das necessidades de saúde desse público.

Previsão no aumento de repasse do Piso de Atenção Básica (PAB fixo): em 2018, o MS informou que está previsto o aumento do repasse do PAB fixo do Estado de Roraima devido à atualização dos dados populacionais segundo censo do IBGE, conforme pactuado na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Desse modo, haverá um repasse no valor de R$ 1,1 milhão/ano: i) Empenhados R$ 563,3 mil para o Fundo Estadual de Saúde de RR (aquisição de equipamentos e material permanente), especificamente ao Hospital de Pacaraima. ii) empenhados R$ 5,5 milhões para o Fundo Municipal de Saúde de Boa Vista (reforma do Hospital da Criança Santo Antônio); iii) empenhados R$ 9 milhões para o Fundo Municipal de Saúde de Boa Vista (aquisição de equipamentos e material permanente) para o Hospital da Criança Santo Antônio e iv) Habilitação de 5 leitos de UTI no Hospital da Criança pela SAS/MS em andamento.

Riscos

148. Os riscos relacionados a Saúde Pública são relacionados ao aumento abrupto na demanda por atendimento nas unidades de saúde e com o próprio colapso da saúde venezuelana, em que há surtos de doenças como o sarampo e falta generalizada de medicamentos.

149. Agrava a situação o fato de Roraima ser um estado pequeno e não ter condições de aumentar seus investimentos na saúde no ritmo do crescente aumento da demanda. Como resultado, já ocorreu um significativo aumento nos casos de sarampo em Roraima e Amazonas. Potencialmente, pode haver o alastramento de várias doenças para todo o Brasil, impactando os índices de mortalidade e aumento de mortes e de tempo de espera nos hospitais.

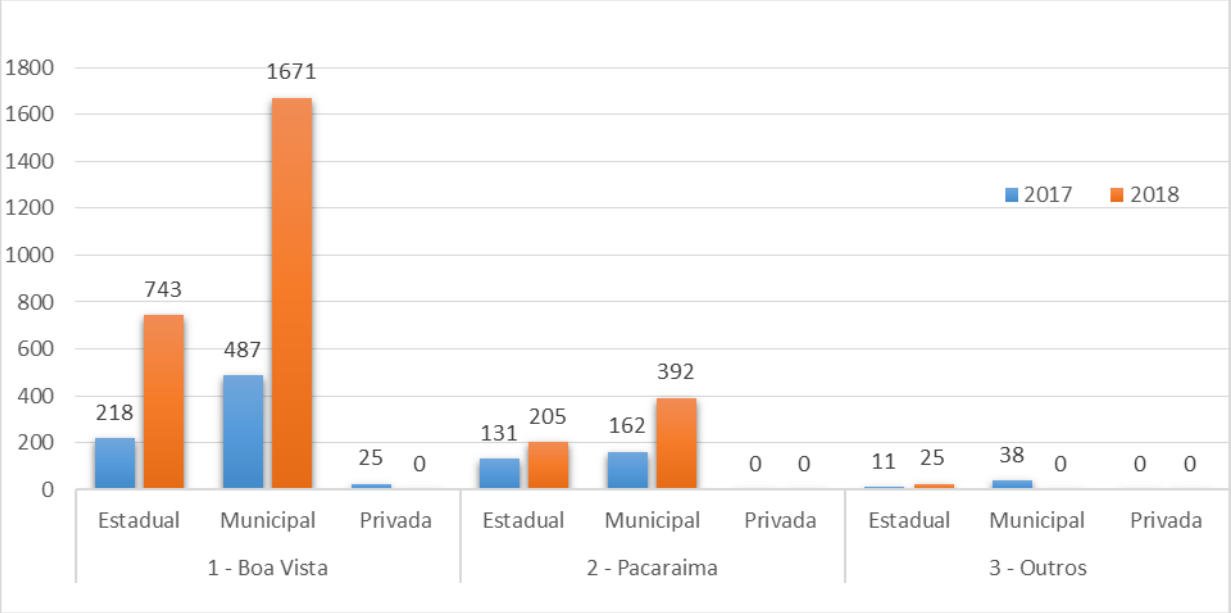
150. A falta de planejamento coordenado também colabora para a ineficiência das ações de atendimento de saúde e contribui para a sobrecarga dos serviços de saúde no estado de Roraima.

6.2. Educação

151. A fim de verificar o problema migratório no Estado de Roraima, o Ministério da Educação informou, por meio de ofício ao TCU, que tem realizado estudos e levantamentos dos pontos prioritários de atendimento e das demandas locais. Com base nisso, solicitou às secretarias de educação do Estado de Roraima que informassem as demandas reais do quantitativo de estudantes venezuelanos, considerando as necessidades de, por exemplo, ampliação de escolas e contratação de professores.

152. Diante disso, considerando as informações recebidas até abril de 2018 e baseando-se no Censo de 2017, o MEC apresentou os seguintes dados:

Gráfico 9 – Matrículas alunos venezuelanos em 2017



Fonte: Censo Escolar/INEP (2017) e Dados informados pelas Secretarias de Educação (2018)

153. Conforme o gráfico acima, depreende-se que a demanda da rede Estadual no Município de Boa Vista/RR e Pacaraima/RR cresceu, entre 2017 e 2018, 234% e 103%, respectivamente, totalizando, em 2018, 3.036 matrículas de venezuelanos.

154. Pela leitura das informações prestadas, percebe-se que, no ano de 2018, houve um grande influxo de matrículas de estudantes venezuelanos nas redes municipais. Apenas para a rede do município de Boa Vista, a proporção de alunos estrangeiros mais que triplicou, passando de 487 para 1671. Em Pacaraima, observa-se um crescimento semelhante. Deve-se atentar que os números se referem aos estudantes que já estão matriculados. Entretanto, há um número ainda desconhecido de estrangeiros nesses municípios que estão sem atendimento nos sistemas educacionais públicos, seja por falta de vagas, seja por falta de documentação.

155. Contrapondo os dados do MEC, o governo do Estado de Roraima informou os seguintes números de matriculados na Rede Estadual de Ensino:

Tabela 7 – Imigrantes matriculados na Rede Estadual de Ensino de Boa Vista/RR

Ano	Cidade	Quantidade de Alunos
2016	Boa Vista	35
2017	Boa Vista	339
2018	Boa Vista	978
	Total	1.472

Fonte: dados da ação civil originária n. 3121

156. As matrículas são ofertadas na capital Boa Vista e nas escolas dos municípios do interior do Estado, nos níveis fundamental do 6° ao 9° anos e ensino médio, nas modalidades regular, Educação de Jovens e Adultos-EJA e Técnico-profissionalizante, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 8 – Alunos venezuelanos em 2018 por município de Roraima

Munícipios	Quantitativo 2018
Amajari	00
Boa Vista	981
Boa Vista/área rural	12
Bonfim	06
Cantá	12
Caracaraí	11
Caroebe	07
Iracema	06

Mucajaí	08
Normandia	02
Pacaraima	214
Rorainópolis	06
São João da Baliza	00
São Luiz	01
Uiramutã	05
Total	1.277

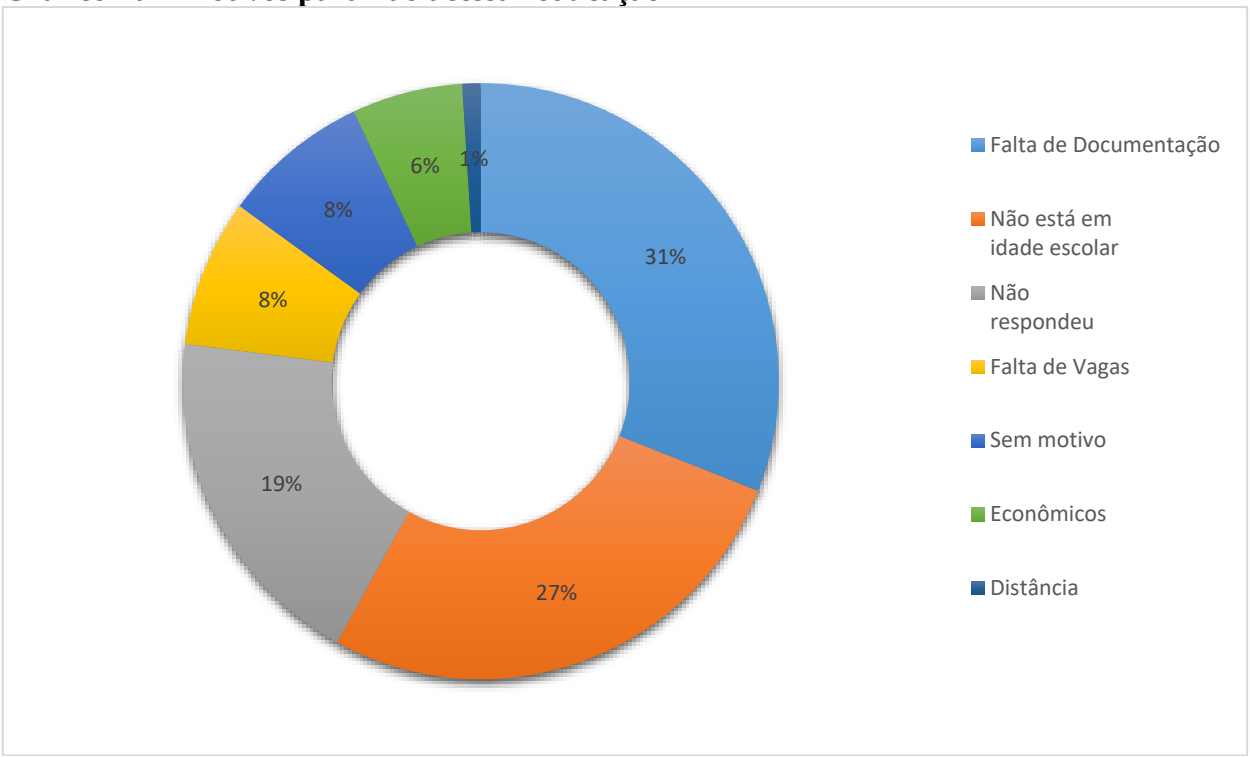
Fonte: Ofício 12/2018 SAGEB/SEED/RR (peça 82)

157. Segundo o Governo do Estado, o custo comprovado com a imigração venezuelana já alcança, nos termos da referida Portaria/FUNDEB, o valor de R$ 7.634.274,76 (sete milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, duzentos e setenta e quatro reais e setenta e seis centavos) por ano. Aplicando-se o índice **per capita** existente no orçamento do Estado em 2018, o custo financeiro alcança o valor de R$ 12.248.936,00 (doze milhões, duzentos e quarenta e oito mil, novecentos e trinta e seis reais).

158. Informa a Secretaria de Educação do Estado de Roraima que, de acordo com a Portaria Interministerial n. 10, de 20/12/2017, que estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no exercício de 2018, o valor aluno/ano de referência é de R$ 5.144,39 (cinco mil, cento e quarenta e quatro reais e trinta e nove centavos), enquanto que o custo aluno/ano, apurado no orçamento da Secretaria de Estado da Educação, em razão das peculiaridades locais, é de R$ 8.254,00 (oito mil, duzentos e cinquenta e quatro reais).

159. Vale ressaltar que, segundo dados levantados pela OIM/ONU, com base em entrevistas realizadas nas Cidades de Boa Vista//RR e Pacaraima/RR, 45% dos venezuelanos informaram ter acesso à educação, contra 36% que disseram estar fora do sistema de ensino no Brasil. Entre os motivos para não ter acesso à educação, a maioria relata falta de documentação (31%), conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 10 – Motivos para não acessar educação



Fonte: Matriz de Monitoramento de Deslocamento da OIM/ONU (peça 73)

160. Com base no gráfico, conclui-se que 31% alegam falta de documentação como o motivo de

não acesso ao sistema de ensino. Entretanto, o Governo do Estado e Prefeitura Municipal de Boa Vista informaram que a matrícula é efetivada com a apresentação apenas do protocolo de entrada no país expedido pela Polícia Federal do Brasil/PF ou declaração de residência expedida pelos abrigos mantidos pelo poder público ou sociedade civil organizada.

161. Convém mencionar que a Defensoria Pública Estadual de Roraima – DPE/RR elaborou um relatório que corrobora com a informação no tocante ao entrave da falta de documentação para realizar as matrículas, principalmente os indígenas, uma vez que muitos deles não possuíam nenhum tipo de documentos.

162. Sobre o tema, é importante evidenciar que a Resolução Conselho Estadual de Educação, CEE/RR Nº. 08/2015, de 22/9/2015, que fixa normas para revalidação e equivalência de estudos realizados no exterior, em níveis Fundamental e Médio, no âmbito do Sistema Estadual de Ensino, explica, em seus arts. 3º e 4º, que a solicitação de revalidação ou equivalência realizados no exterior deverá conter, **in verbis**:

‘**Art. 3º** A solicitação de revalidação ou equivalência deverá conter:

I - Documentos pessoais (Carteira de Identidade estrangeira permanente, carteira de identidade estrangeira temporária, carteira de identidade dos países limítrofes/Venezuela e Guiana Inglesa).

II - Certificado e histórico Escolar, autenticados por autoridade consular brasileira no país de origem;

III - Todos os documentos escolares originais deverão conter tradução, para o Português por tradutor público e intérprete comercial;

IV - Ementário das disciplinas cursadas, para os ·cursos de equivalência.

Parágrafo único. O estabelecimento de ensino poderá reclassificar o aluno com documentação estrangeira, se estiver incompleta ou deixar dúvidas quanto à sua interpretação ou· fidedignidade, mediante processo de avaliação, realizado por uma comissão de professores, designada para essa finalidade, com observância das normas curriculares gerais e do previsto em seu Regimento Interno Escolar.

Art. 4° Enquanto o interessando estiver providenciando a documentação escolar, poderá ser autorizada, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, sua frequência na série que a equipe pedagógica julgar pertinente;’

163. Quanto à cobrança de taxa para revalidação de diplomas, o Estado de Roraima enviou o Projeto de Lei nº 019/2018 que isenta refugiados do pagamento de taxas de revalidação de diplomas de graduação, mestrado e doutorado nas universidades de Roraima. Sobreleva citar que, em consequência ao processo de interiorização de imigrantes venezuelanos, o Estado do Rio de Janeiro (Lei 8.020/2018) e o Estado de São Paulo (Lei nº 16.685/2018) aprovaram a isenção de pagamento de taxa para revalidação dos diplomas para refugiados residentes nos respectivos estados.

Processos Determinantes

Ações do Ministério do Ministério da Educação

Plano de Ações Articuladas (PAR)

164. Identificou que a maior necessidade dos municípios afetados é de ampliação de vagas nas redes, o que acarreta a necessidade de aporte de recursos. Nesse sentido, o Ministério da Educação tem planejado repasses de recursos para infraestrutura por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR).

165. É importante mencionar que a temporalidade das ações educacionais difere das demais ações emergenciais desenvolvidas, como de abrigamento temporário e saúde básica. Os efeitos de uma política educacional devem ser sentidos em médio e longo prazo, porque implicam no aumento de infraestrutura física e de contratação de pessoal, entre outras ações.

166. Nesse contexto, o Ministério da Educação informou, por meio da Nota Técnica nº 44/2018/COEF/DICEI/SEB/SEB, sobre a publicação da Resolução MEC/FNDE nº 13, de 15/6/2018, que estabelece os critérios de transferência automática de recursos, a título de apoio financeiro ao município de Boa Vista/RR, no âmbito do PAR. O montante dos recursos assegurados, por meio dessa Resolução, é de R$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), e serão destinados para a

ampliação da infraestrutura escolar, com o consequente aumento do número de vagas na rede de ensino, de forma a atender ao recorrente fluxo migratório de venezuelanos. Segundo informação do MEC, foram empenhados R$ 2.256.000,00 referentes à ampliação de quatro escolas da rede municipal.

167. O MEC também informou que as ações que vêm sendo adotadas pelo Ministério para auxiliar o Estado de Roraima na mitigação dos problemas de sobrecarga nas redes de ensino estão relacionadas no art. 4º, inciso II, da Medida Provisória nº 820/2018, que visam, entre outros objetivos, a ampliação das políticas de oferta de atividades educacionais. Em atendimento a este dispositivo, o MEC solicitou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que analisasse a demanda da Prefeitura Municipal de Boa Vista, sobre a liberação de recursos financeiros para aquisição de estruturas temporárias para uso como salas de aula, em caráter emergencial, tendo em vista a grande migração de venezuelanos para o município.

Processo de Revalidação de diploma de estrangeiros

168. Quanto ao aspecto de revalidação de diplomas no âmbito federal (graduação e pós-graduação), é importante destacar que o Brasil não possui nenhum acordo de revalidação/reconhecimento automático de diplomas de nível superior com nenhum país. Portanto, as regras são as mesmas para todos os países.

169. Vale salientar que, conforme preceitua o art. 48, § 2º, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394, de 20/12/1996, os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

170. A Portaria Normativa MEC 22 de 13/12/2016 afirma que a revalidação de diplomas de graduação poderá ter tramitação regular ou tramitação simplificada. Nesse contexto, o aluno deverá pagar uma taxa referente ao custeio das despesas administrativas. O valor da taxa não é prefixado nem pelo Conselho Nacional de Educação nem pelo Ministério da Educação, e pode variar de instituição para instituição. Ademais, o prazo para a universidade se manifestar sobre o requerimento de revalidação de diplomas de graduação por tramitação regular é de até 180 dias, e por tramitação simplificada é de até 60 dias, a contar da data de entrega da documentação necessária. É importante destacar que a tramitação simplificada prevê as seguintes regras:

‘i. Diplomas oriundos de cursos ou programas estrangeiros indicados na lista especifica produzida pelo Ministério da Educação e disponibilizada através do Portal Carolina Bori contendo a relação de cursos ou programas que já foram submetidos a três análises por instituições revalidadoras diferentes com deferimento positivo. Os cursos assim identificados permanecerão nesta lista por seis anos (6) consecutivos, considerando para o início desse prazo a data do último parecer positivo.

ii. Diplomados (as) em cursos de instituições estrangeiras acreditados no âmbito da avaliação do Sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do MERCOSUL (Sistema ARCU-SUL).

iii. Requerentes que concluíram curso no exterior e obtiveram certificados ou diplomas por meio do Programa Ciências sem Fronteiras.

iv. Diplomados em cursos ou programas estrangeiros que tenham recebido estudantes com bolsa concedida por agência governamental brasileira no prazo de seis (6) anos.

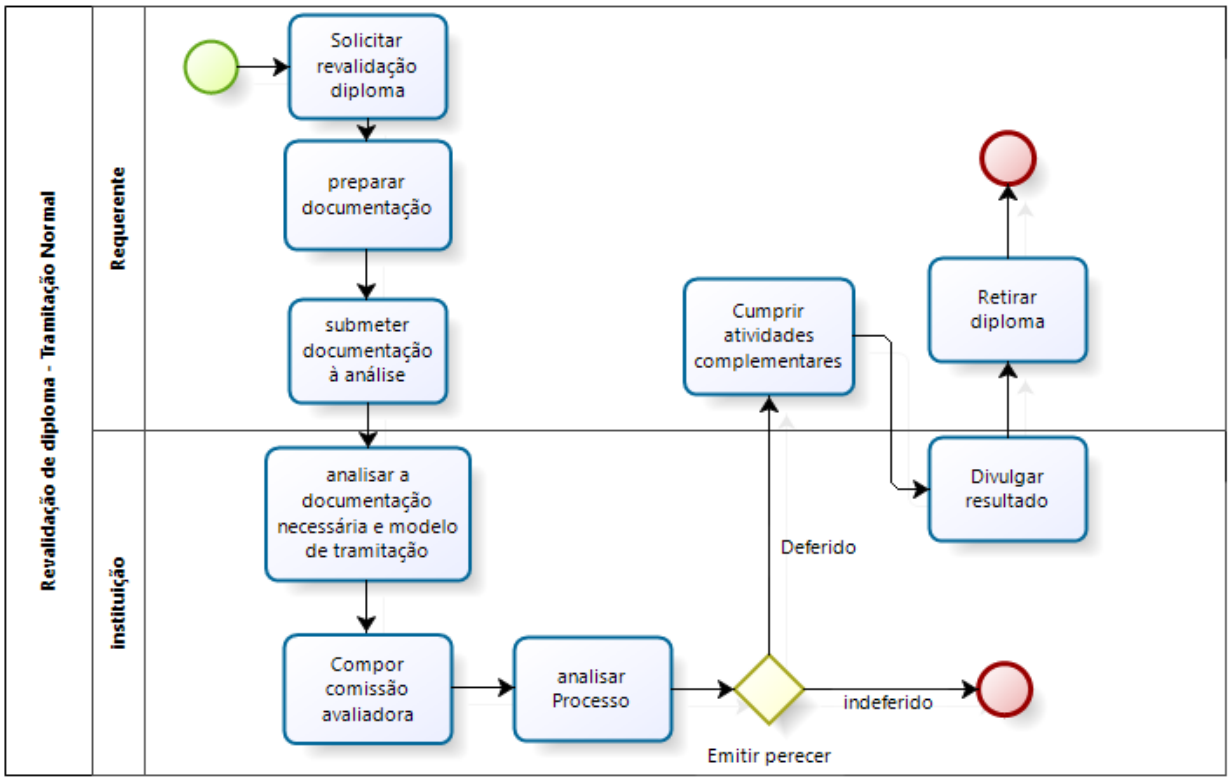
v. Concluintes do Módulo Internacional no âmbito do Programa Universidade para Todos (PROUNI), conforme portaria nº 381, de 29 de março de 2010.’

171. No tocante ao atendimento de situação de refugiados, o art. 14 da Portaria normativa n. 22, de 13/12/2016, preceitua que os estrangeiros na condição de refugiados no Brasil que não estejam de posse da documentação requerida para a revalidação, e outros casos justificados e instruídos por legislação ou norma específica, poderão ser submetidos a prova de conhecimentos, conteúdos e habilidades relativas ao curso completo, como forma exclusiva de avaliação destinada ao processo de revalidação. Para comprovar sua condição de refugiado, o requerente deverá, por meio de documentação específica, conforme normas brasileiras, anexar ao processo a documentação comprobatória dessa condição, emitida pelo Conselho Nacional de Refugiados do Ministério da Justiça – Conare-MJ. Vale sublinhar que, conforme análise realizada no tópico 3 – Regularização, o

Conare/MJ não tem julgado os pedidos de refúgio de maneira célere, o que torna mais difícil a revalidação de diploma de imigrantes que se encontra na condição de refugiado.

172. Segundo o art. 23 da portaria normativa n 22, de 13/12/2016, seguirão tramitação normal os pedidos de revalidação de diplomas correspondentes a cursos estrangeiros indicados ou admitidos em acordos de cooperação internacional, firmados por organismo brasileiro, que não tenham sido submetidos a processo prévio de avaliação por órgão público competente ou por instituição acreditadora reconhecida pelo poder público, ou ainda que, em caso de avaliação, tenham obtido resultado negativo. Desse modo, a tramitação normal segue o seguinte processo:

Figura 9 – Processo de revalidação de diploma



Fonte: elaboração da equipe

173. É importante destacar que, apesar de contar com normas específicas estabelecidas em resoluções e portarias, o atual processo de revalidação defronta-se com inúmeras situações que, na prática, não permitem um tratamento diferenciado, como é o caso do aumento do fluxo migratório de venezuelanos. Nesse cenário, são muitos os casos em que a legislação ainda não oferece abertura para que, em determinadas circunstâncias, fosse destacado algum tipo de atendimento peculiar para satisfazer uma demanda mais urgente. Diante desse contexto, a revalidação torna-se um processo mais burocrático e de longa duração.

174. Por todo o exposto, é possível perceber a dificuldade apresentada nos normativos e ações desenvolvidas pela União, Estado de Roraima e Municípios, para atender a situação de excepcionalidade encontrada, notadamente no Estado de Roraima, no tocante à definição de critérios razoáveis para fundamentar a regras de ingressos nas escolas e universidades, bem como revalidação de diplomas para que esses imigrantes consigam, de forma mais rápida, sua inserção socioeconômica, garantindo emprego e renda e promovendo melhorias na própria economia do país.

Riscos

175. Durante o processo de levantamento, observou-se incompatibilidade das informações fornecidas pelos órgãos, o que corrobora para o entendimento de que os dados concedidos pelos diversos entes não são fidedignos e não representam a real demanda de imigrantes encontrada nos municípios afetados. Tal situação poderá acarretar riscos no planejamento das demandas voltadas para

a educação, a exemplo de uma superestimação ou subestimação da necessidade de infraestrutura pelas redes de ensino locais. A falta de dimensionamento da necessidade poderá levar a desperdícios ou pouco investimento de recursos públicos a serem aplicados para atender o aumento de demanda, prejudicando diretamente a efetividade das ações públicas voltada ao problema migratório.

176. Além disso, verificou-se falta de estrutura física nas escolas municipais para comportar o problema migratório, o que, sem ações de mitigação, poderá provocar superlotação das salas de aulas, levando o estabelecimento de ensino a não suportar a demanda de alunos decorrente do fluxo crescente de imigrantes, ensejando na baixa qualidade do ensino e aprendizagem, tanto para os brasileiros quanto estrangeiros.

177. Outro problema verificado é a falta de planejamento das ações realizadas pelos entes federados para atender a situação emergencial decorrente do fluxo migratório. Sem o devido planejamento, corre o **risco de se construir estrutura permanente para uma situação que pode ser temporária**. Tem-se exigido a construção de novas escolas públicas, sem a realização do devido diagnóstico do impacto do fluxo migratório no médio e longo prazo. Sem informação da real demanda por serviços de educação, pode acabar gerando desperdícios de recursos públicos com a construção de estruturas ociosas no médio e longo prazo.

178. Quanto ao aspecto da articulação, constatou–se que os entes públicos não possuem critérios homogêneos e razoáveis, com regras bem definidas de acesso às escolas públicas para atender os imigrantes. Por ser uma situação emergencial, as regras de acesso devem ser flexibilizadas para que os imigrantes não sejam prejudicados na continuidade do ensino. Convém observar que tal problema ocasiona impactos negativos em outros programas sociais do governo, como bolsa família, uma vez que famílias com criança não esteja regularmente matriculada ficam impossibilitadas de recebimento do benefício social.

179. Por fim, é importante destacar que a falta de celeridade no processo de revalidação do diploma aumenta o risco de vários imigrantes venezuelanos não conseguirem inserção no mercado de trabalho, o que acaba por provocar desemprego desses imigrantes na região, impactando diretamente na política de inclusão dos imigrantes venezuelanos no contexto socioeconômico brasileiro.

Assistência Social

180. O fluxo migratório desordenado ocorrido nas fronteiras com a Venezuela é de responsabilidade e atuação de diversos atores e políticas públicas. Sendo assim, cabe ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) uma parte do processo que exige repostas que vão além das questões socioassistenciais. A atuação federalizada de organização da fronteira em Pacaraima, protagonizada pelo Ministério da Defesa e Polícia Federal, busca evitar a vulnerabilização dos imigrantes que cruzam a fronteira e a inserção mais célere desses imigrantes em abrigos. Com abrigos já em suas capacidades máximas, a projeção é aumentar o passivo de imigrantes que se encontram nas ruas.

181. O Ministério do Desenvolvimento Social/MDS atua no âmbito do Comitê Federal de Assistência Emergencial por meio de articulação com vários atores (sejam públicos ou privados), como Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Defesa, Ministério dos Direitos Humanos; além de agências das Nações Unidas como o ACNUR, Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Organização Internacional de Migração (OIM).

182. No tocante aos trabalhos de coordenação, o MDS coordena, juntamente com o Ministério da Justiça, o subcomitê de interiorização. Essa estratégia objetiva oferecer maiores oportunidades de inserção socioeconômica aos imigrantes venezuelanos e diminuir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima.

183. Quanto ao aspecto orçamentário, os recursos até o momento repassados aos estados e municípios pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) se dão no âmbito do Serviço de Proteção a Situação de Calamidades Públicas e Emergências do MDS, por meio da portaria 90, de 03/9/2013, que se trata de um serviço de proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para enfrentamento de situações de calamidades públicas e emergências, que objetiva

assegurar provisões de ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social a serem empregados na manutenção de abrigos temporários como estratégia de resposta a eventos de emergência. A ação orçamentária a que se refere o repasse é a 2A69 – Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

184. O quadro abaixo detalha todos os repasses dentro da temática fluxo migratório (Ação Orçamentária 2A69):

Tabela 9 – Repasses Realizados com o fluxo migratório em Roraima

Local	Valor (R$)	Quantidade de pessoas/ referência	Data do repasse	Portaria
Secretaria de Trabalho e Bem-Estar Social do Estado de Roraima (SETRABES/RR)	480.000,00	200	24/04/17	131/17
Secretaria de Trabalho e Bem-Estar Social do Estado de Roraima (SETRABES/RR)	1.890.000,00	1.150	27/3/2018	629/18
Secretaria Municipal de Assistência Social de Pacaraima/RR	600.000,00	250	28/3/2018	951/18
Secretaria de Trabalho e Bem-Estar Social do Estado de Roraima (SETRABES/RR)	83 Toneladas de alimentos (que perfazem o valor de R$ 453.316,42)			
Secretaria de Trabalho e Bem-Estar Social do Estado de Roraima (SETRABES/RR)	313.259,50 (Adiantamento do Bloco da Alta Complexidade)		31/12/2017	
Total	3.736.575,92			

Fonte: Memorando nº 76/2018/SNAS/DPSE/MDS

Processos determinantes (Ministério Desenvolvimento Social)

I. **Apoio na organização da fronteira:** apoio técnico no âmbito da triagem socioassistencial e nas áreas de abrigamento, numa parceria com o ACNUR e entidades socioassistenciais da região.

II. **Ações de acolhimento:** ações de apoio emergencial (coordenação/gestão) para acolhimento de imigrantes venezuelanos no estado de Roraima e nos municípios de Pacaraima/RR, Boa Vista/RR, Manaus (AM), Santarém (PA) e Belém (PA). As ações se dão por meio do repasse de recursos e de viagens frequentes de apoio técnico a esses locais.

III. **Interiorização:** articulação de estratégia de interiorização dos imigrantes para outros municípios brasileiros. O MDS busca vagas em serviços de acolhimento do país; realiza reuniões em articulação com a gestão dos locais de destino, entidades da sociedade civil e ACNUR; participa das ações para o embarque dos imigrantes em Boa Vista (imunização, regularização documental, articulação com outras políticas públicas); acompanha os imigrantes no voo para os locais de destino (para assegurar a proteção deles); e realiza o acompanhamento dos interiorizados aos abrigos de destino. É importante salientar que o contato do MDS com os abrigos de destino continua mesmo depois de finalizado o processo.

IV. **Inclusão em benefícios assistenciais**: Inclusão dos imigrantes no Cadastro Único com vistas a benefícios assistenciais.

Riscos

185. Os riscos que envolvem a assistência social dizem respeito à condição de vulnerabilidade de parte dos imigrantes venezuelanos. A dificuldade na inserção no mercado de trabalho e a falta de vagas nos abrigos levam muitos imigrantes a morarem na rua, e sobreviverem de trabalhos informais, impactando diretamente em demandas mais urgentes por parte dos órgãos envolvidos com a questão da vulnerabilidade social.

186. É importante mencionar que muitos imigrantes venezuelanos não têm acesso a serviços de assistência social por falta de documentação. Em que pesem as exigências de diversos documentos para a inclusão em benefícios assistenciais visarem evitar pagamentos fraudulentos, a falta de documentação por parte dos imigrantes os impedem de conseguir auxílios que teriam por direito.

187. Outro empecilho envolvendo a questão social é o aumento considerável das despesas na área, uma vez que os imigrantes já representam mais de 10% da população e podem em breve representar uma parcela maior da população em Roraima, o que gera o risco de falta de atendimento por parte da assistência social.

Segurança Pública

188. Preliminarmente, convém destacar que os dados referentes a segurança pública não foram obtidos pelas fontes primárias, já que a Secretaria de Segurança Pública de Roraima não respondeu tempestivamente ao ofício de requisição encaminhado. Os dados utilizados para descrever a situação são os do Atlas da Violência 2018, elaborado pelo Ipea (que compilou dados que vão até o ano de 2016) e também do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018, elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) com dados até o ano de 2017.

189. Quanto ao anuário do FBSP, a Secretaria de Segurança do Estado de Roraima não respondeu o questionário de avaliação (os únicos estados sem os dados completos são Roraima e Tocantins) o que de certa forma prejudica a análise, uma vez que para alguns indicadores do anuário não foram informados os dados referentes a 2017.

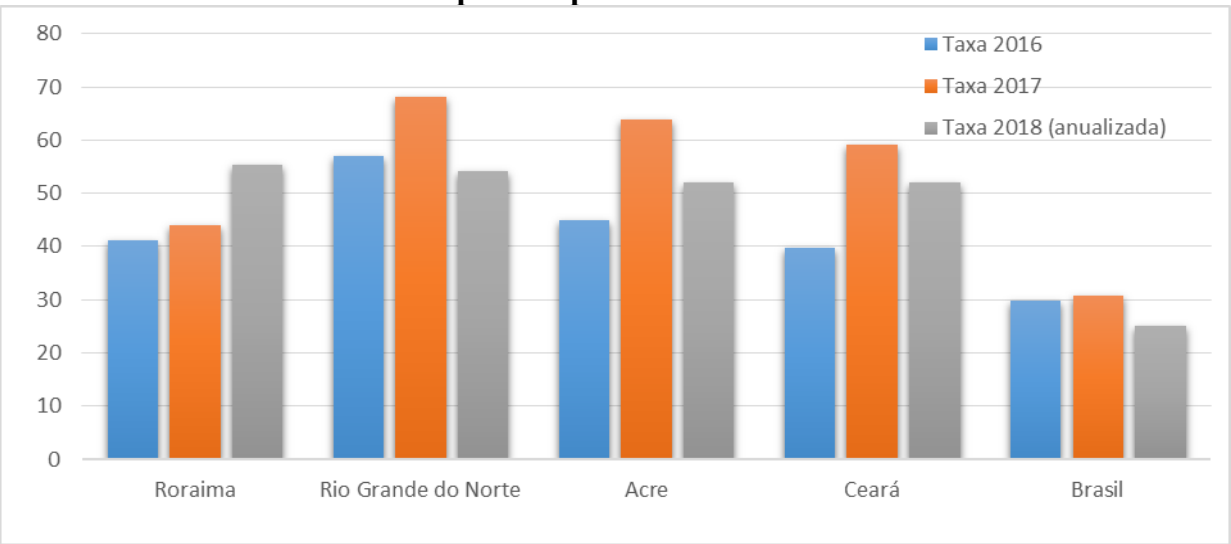
190. As informações sobre o ano de 2018 foram supridas com dados apresentados pela Polícia Militar de Roraima e pela Secretaria de Segurança Pública de Roraima na audiência pública realizada na Assembleia Legislativa de Roraima, bem como notícias publicadas nos veículos de imprensa locais e nacionais.

191. Alguns dados oficiais sobre o sistema penitenciário foram retirados do **site** do CNJ. Ressalvadas essas circunstâncias, prossegue-se para os dados da segurança pública.

192. O grande fluxo de imigração também afetou os índices de segurança no Estado de Roraima, com impactos diferentes em diversos crimes. Um dos índices mais divulgados é o de Homicídios, que, entre 2016 e 2017, teve aumento de 8,6% na taxa de homicídio para cada cem mil habitantes. Já para estupros, houve um aumento considerável com o crescimento de 131,6% nas taxas de estupro para cada cem mil habitantes.

193. Os dados parciais para o primeiro semestre de 2018 compilados no monitor da violência do grupo Globo, elaborado em parceria do G1 com o Núcleo de Estudos da Violência da USP e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, apontam que, em 2018, Roraima foi o estado brasileiro mais violento. Isto ocorreu tanto pelo aumento de mortes violentas em Roraima, como pela redução das taxas nos estados mais violentos em anos anteriores. Estes dados são facilmente visualizados no seguinte gráfico, em que se percebe claramente o crescimento da violência em Roraima comparados com dados dos outros três estados mais violentos em 2018 e com a média nacional. Para efeito de comparação os dados do monitor da violência de 2018, relativos ao 1º Semestre, foram dobrados para se obter uma taxa anual comparável aos períodos anteriores.

Gráfico 11 – Taxas de Homicídio por ano para cada 100mil habitantes



Fonte: Anuário da Violência (2016 e 2017) e Monitor da Violência

194. Pelo aspecto das despesas públicas, também se verifica relevante alteração nas despesas realizadas com segurança pública no estado. Entre 2016 e 2017, as despesas com policiamento aumentaram em 151%, enquanto a despesa com defesa civil e inteligência foram reduzidas (66,8% e 14,4% respectivamente). O que demonstra o esforço do governo local em priorizar o policiamento. Por se tratar de um estado pequeno, Roraima é a unidade da Federação com o maior gasto per capita com a função Segurança Pública, chegando a dispender R$ 758,75 por habitante, valor bem acima do que os R$ 512,91 dispendidos no Rio de Janeiro, segundo colocado no **ranking**, e da média nacional de R$ 408,13.

195. O fluxo de imigração também pode impactar o perfil dos encarcerados. Na ação cível originária 3121, em que o Estado de Roraima pleiteia contra a União diversos valores fundamentados na imigração venezuelana, é informado que no primeiro trimestre de 2018 havia 61 imigrantes no sistema prisional do Estado, contra 19 em 2016 e 43 em 2017. Ainda sobre outros dados trazidos na ação judicial, foi alegado que, em 2017, houve 50 ocorrências em que um imigrante foi identificado como autor e 9 em que foram vítimas. Já em 2018, apenas no primeiro trimestre já haviam sido apuradas 36 ocorrências envolvendo autores imigrantes e 4 vítimas.

196. Dados do CNJ no sistema geopresídios, com informações do Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP), apontam que o sistema prisional de Roraima tem 1.166 vagas e 2.785 presos, sendo 91 estrangeiros, o que corrobora com o aumento de presidiários relatado pela PMRR. Por outro lado, atenua consideravelmente o impacto dos estrangeiros nos índices de criminalidade, uma vez que a grande maioria dos presos ainda são brasileiros, com os venezuelanos representando uma pequena percentagem dos presos no Estado.

197. Já o relato trazido na audiência pública realizada na ALE-RR em 18/5/2018 demonstra que:

I. Em Pacaraima, foram registrados, em 2017, 80 Boletins de Ocorrência em que as vítimas eram venezuelanas e 160 em que eram autores. Destes foram instaurados 58 inquéritos em que a autoria era de venezuelanos e 3 em que eram vítimas;

II. A Secretaria de Segurança Pública informou o aumento nas chamadas de emergências que passaram de 73.533 em 2016 para 75.927 (aumento de 3,26%), enquanto foram realizadas 27.056 no primeiro quadrimestre de 2018 (o que representaria um aumento de 6,90% se o mesmo índice perdurar para o restante do ano);

III. Os Boletins de Ocorrência no Estado como um todo também aumentaram: de 54260 em 2016, para 57.892 em 2017 (aumento de 6,69%), e 15.717 nos quatro primeiros meses de 2018 (redução de 19% em relação a 2017);

IV. O comandante da Polícia Militar de Roraima destacou que houve aumento de ocorrências

envolvendo venezuelanos.

198. Já sobre operações realizadas na área de fronteira, o 1º Bis do Exército Brasileiro compilou diversos resultados tangíveis de operações, tanto do exército como conjuntas com outros órgãos. Fica claro o aumento de vistorias em veículos e de inspeções da RFB. Consequentemente, mais resultados são apresentados na região, como, por exemplo, um aumento de apreensão de equipamentos utilizados em garimpos ilegais (dragas e balsas, geradores, carotes, ouro, mercúrio), produtos que configurariam descaminho ou contrabando, com destaque para combustíveis e até outros itens relacionados com crimes ambientais como roupas de mergulho e animais silvestres.

199. Por fim, o Exército afirma que somente na região de fronteira 21 pessoas foram detidas no 2º trimestre de 2018, enquanto no mesmo período de 2017 não foram registradas detenções.

200. Até maio de 2018, segundo notícia publicada no jornal local FolhaBV, haviam ocorrido em Roraima 129 homicídios, o que indica um crescimento de 30% no ano de 2018

Processos Determinantes

201. Uma das limitações da fiscalização foi exatamente não conseguir retratar os processos determinantes atinentes à segurança pública no estado de Roraima. Como relatado nos itens 8 e 19. Por esta razão, não relataremos os processos determinantes para a segurança pública.

Riscos

202. Os riscos em relação a segurança pública estão diretamente relacionados com o grande fluxo da imigração e o consequente aumento na população no estado de Roraima. Considerando que as forças de segurança estavam dimensionadas para uma população menor do que a atual e que, devido à situação de necessidade, muitos imigrantes são aliciados por facções criminosas, os índices de criminalidades tendem a subir.

203. Outro entrave é em razão do impacto econômico do aumento de população. Como Roraima tem um custo **per capita** elevado em comparação com os demais estados, a manutenção dos investimentos em face do aumento populacional demandará um elevado investimento pelo governo, que pode não ter os recursos disponíveis para a área de segurança pública.

Trabalho e Renda

204. A situação de vulnerabilidade dos imigrantes venezuelanos tornou-se um problema que necessita de soluções, uma vez que pode impactar diretamente nos serviços públicos, como de assistência social e segurança pública. Desse modo, percebeu-se que a situação verificada nas fronteiras, notadamente no estado de Roraima, exige uma intensificação na estratégia de política migratória. Nesse contexto, observou-se a necessidade de ação governamental, principalmente do governo federal, no tocante a desenvolver ações que visem à promoção de emprego e renda aos imigrantes, aliado ao processo de interiorização, para que a política migratória tenha êxito no país.

205. Cabe ressaltar que há evidências de que a população venezuelana migrante possui um perfil favorável ao processo de inserção no mercado de trabalho, conforme pode-se verificar em dados de estudos realizados pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) com a Universidade Federal de Roraima (UFRR). Segundo essa pesquisa, verificou-se uma população jovem (72% entre 20 a 39 anos) e escolarizada (78% pelo menos com nível médio completo), sendo que 60% exercem alguma atividade remunerada.

206. Conforme cruzamento de dados do Caged, CTPS e Polícia Federal, 11.115 venezuelanos obtiveram carteira de trabalho e 1.901 foram admitidos no mercado formal de trabalho, o que representa pouco mais de 3% do total de migrantes no estado. Entretanto, o estado de Roraima não consegue absorver o contingente migratório no mercado de trabalho.

207. Corroborando com os dados acima, um estudo realizado pelo Conselho Nacional de Imigração, vinculado ao Ministério do trabalho, e com o apoio da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), apontou o perfil sociodemográfico e laboral dos venezuelanos que vivem em Roraima. Os dados apresentados chegaram à conclusão quanto aos aspectos sociodemográficos:

I. a maioria dos imigrantes são jovens (72% do total entre 20 e 39 anos), predominantemente masculina (63%) e solteira (54%);

II. a crise econômica e política é apontada por 77% dos participantes como o principal motivo para emigrar;

III. os imigrantes apresentam bom nível de escolaridade (78% com nível médio completo e 32% com superior completo ou pós-graduação);

IV. os venezuelanos em Roraima apresentam pouco conhecimento do Português e muitos não estudam o idioma;

208. No tocante ao trabalho e à moradia, dados apontam que:

I. 82% do total são solicitantes de refúgio. Cerca de 1/3 dos migrantes possui apenas o protocolo de refúgio, 23% possuem carteira de trabalho, 29% CPF e 4% não possuem nenhum documento;

II. a maioria reside em moradia alugada (71%), compartilhando o imóvel com outras pessoas, com o preço do aluguel que ronda até R$ 300,00 (56%);

Com relação ao emprego, 60% possui alguma atividade remunerada;

III. A maioria atua nos seguintes ramos de atividades: comércio (37%), serviço de alimentação (21%) e construção civil (13%);

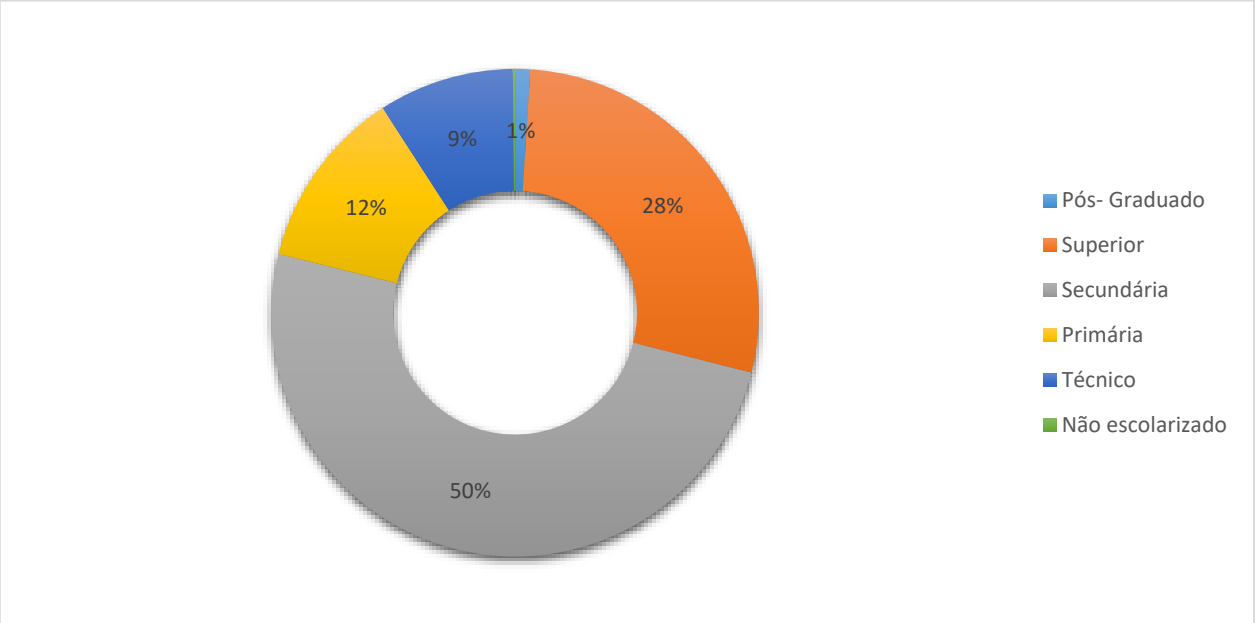
IV. 51% dos trabalhadores recebem menos de um salário mínimo, 44% recebem entre 1 e 2 salários mínimos e apenas 5% indicaram receber mais de 2 salários mínimos;

V. mais da metade dos entrevistados (54,2%) utilizam seus rendimentos para enviar remessas monetárias (de R$ 100,00 a R$ 500,00) para cônjuge e filhos na Venezuela, com a finalidade de ajudar no sustento desses familiares.

209. Convém destacar que, em relatório de monitoramento realizado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Agência da Nações Unidas para as Migrações, restou evidenciado que 82% dos imigrantes empregados estão em postos de trabalhos informais e 83% recebem menos que o salário mínimo brasileiro.

210. Os gráficos abaixo foram elaborados através dos dados fornecidos pela OIM e demonstram a situação laboral e o nível de escolaridade dos 57% dos desempregados venezuelanos que vivem em Roraima:

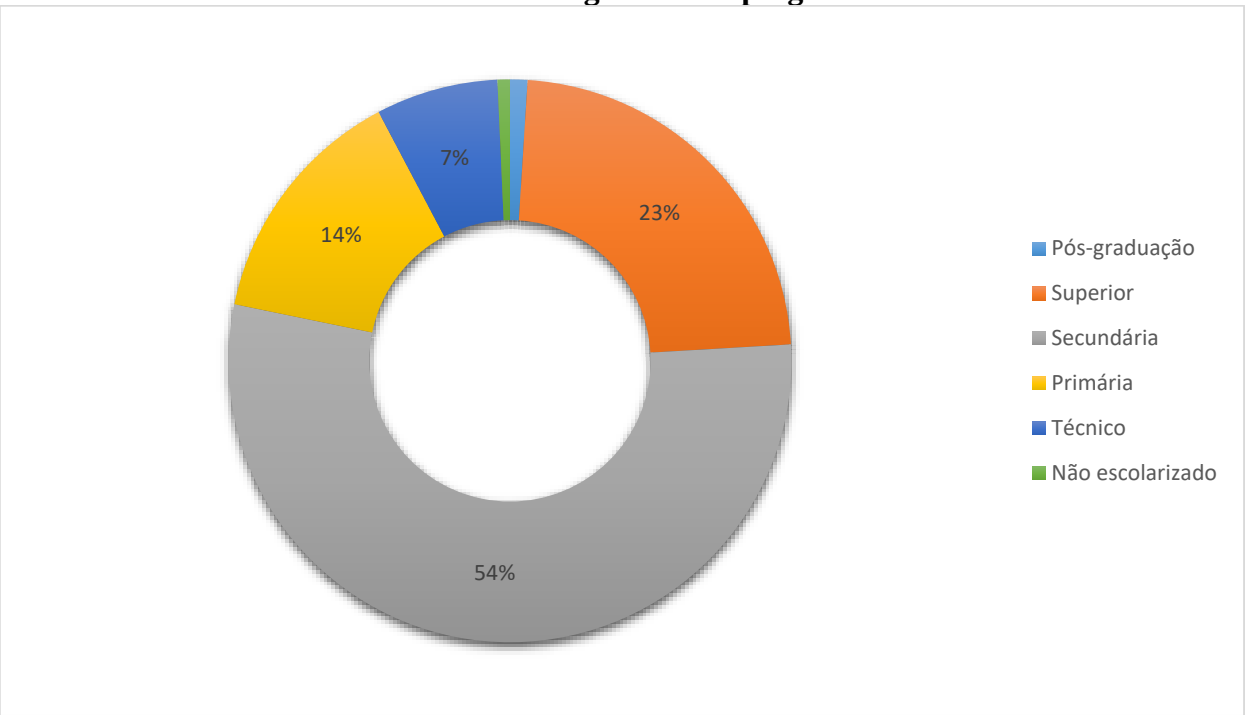
Gráfico 12 – Nível de Escolaridade dos Imigrantes Desempregados



Fonte: Fonte: Matriz de Monitoramento de Deslocamento da OIM/ONU (peça 73)

211. Em relação aos imigrantes empregados, foi verificado um cenário semelhante ao do gráfico acima, o que demonstra pouca relevância o nível de escolaridade dos venezuelanos em relação à empregabilidade em Roraima, conforme verificado abaixo:

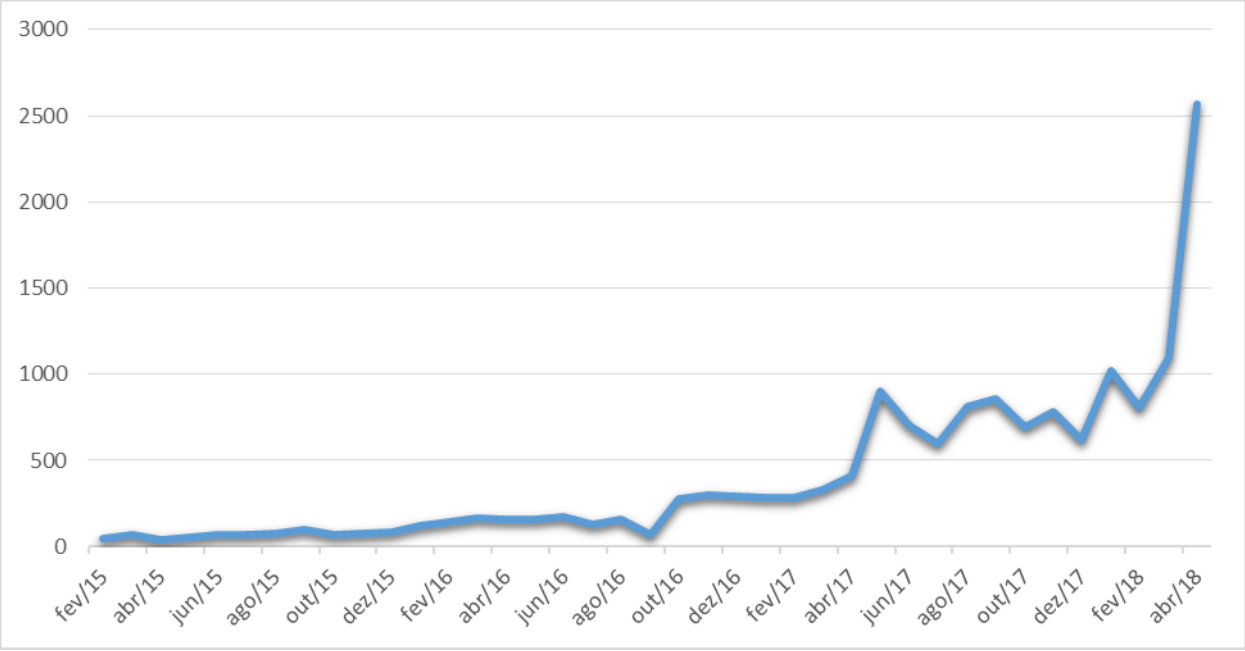
Gráfico 13 – Nível de Escolaridade dos Imigrantes Empregados



Fonte: Fonte: Matriz de Monitoramento de Deslocamento da OIM/ONU (peça 73)

212. Quanto ao número de emissão de carteira de trabalho aos imigrantes venezuelanos, percebeu-se um aumento significativo de liberação de 2015 a 2018, conforme dados fornecidos pela Superintendência do Trabalho e Emprego exemplificado no gráfico abaixo:

Gráfico 14 – Emissões de CTPS para venezuelanos em Roraima entre 2015 e 2018



Fonte: Ofício 274/2018 GAB/SRTb/RR (peça 76)

213. Segundo dados repassados pela Superintendência, até maio de 2018, 7.672 venezuelanos tiveram CTPS emitidas.

214. Por outro lado, as informações repassadas pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE), somente 755 venezuelanos foram cadastrados no sistema, e que a exigência necessária para obter o cadastro era possuir carteira de trabalho, RG, CPF e comprovante de residência. Foi informado que venezuelanos abrigados também podem concorrer à vaga de emprego.

215. Vale pôr relevo que a Superintendência Regional do Trabalho no Estado de Roraima informou ter a capacidade de atendimento de 72 (setenta e duas) emissões diárias, sendo que a quantidade ofertada para os estrangeiros é a mesma proporção das vagas para brasileiros.

216. A Superintendência Regional do Trabalho no Estado de Roraima também informou ter instalado um posto de atendimento prioritário aos estrangeiros, em que são emitidas 70 CTPS por dia, sendo que o atendimento nesse posto externo não precisa ser realizado por meio de agendamento pelo **site** do MTE, facilitando assim, a emissão daqueles que, por algum motivo, encontram dificuldades para agendamento. Ademais, a superintendência possui parceria com a ACNUR (Agência da ONU para refugiados) para atendimento no centro de referência aos imigrantes dentro da UFRR.

Processos Determinantes

217. Quanto ao processo de emissão de carteira de trabalho, segue o fluxo administrativo para concessão aos imigrantes:

I. O interessado dirige-se à recepção, onde recebe informações sobre como deve ser realizado o agendamento e quais serão os documentos necessários para trazer no dia marcado. Para estrangeiro, especificamente, o prazo para conseguir agendar é em torno de 48 horas, no máximo, desde que ele esteja com CPF válido.

II. Após o agendamento, o interessado será atendido conforme o horário e data agendada para realizar a solicitação de emissão de CTPS, e este deverá portar, no caso de estrangeiro, comprovante de residência ou declaração de que reside em abrigo, CPF e protocolo da Polícia Federal, no qual conste a lei que ampara sua permanência legalizada no país. Nesse momento, a atendente irá solicitar esses três documentos, e fará algumas perguntas relacionadas a escolaridade, estado civil etc., apenas para inserir a solicitação via sistema (CTPS **web**). Além disso, é nessa fase que são colhidas a digital, assinatura digital do estrangeiro e foto. Todos esses dados serão inseridos na CTPS.

III. Após a inserção dos dados do interessado, ser-lhe-á emitido um protocolo, em que consta o dia de retirada da CTPS. Segundo a Portaria interna nº 03 do MTE, o prazo de entrega é de 15 dias, contudo, na prática, no outro dia o trabalhador já pode estar buscando o documento. Ademais, se for estrangeiro residente no interior do Estado, a entrega da CTPS é feita no mesmo dia, pois os servidores que confeccionam o documento são informados dessa prioridade.

Riscos

218. Foi observado durante o levantamento que a maioria dos imigrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade tem permanecido no estado de Roraima, no entanto, verifica-se que o estado não possui potencial de absorção dessa mão de obra ociosa. Com o aumento do contingente de imigrante e falta de inserção no mercado de trabalho, aumenta-se o impacto sobre as políticas em torno do problema migratório, provocando um efeito negativo, como a insustentabilidade da Operação Acolhida e das ações empreendidas no processo migratório.

219. Além disso, é importante consignar que, sem políticas de inclusão socioeconômica dos imigrantes, acaba por gerar aumento da violência e crimes transfronteiriços, bem como uma elevada sobrecarga nos serviços públicos, notadamente em programas de assistência social e serviços de saúde.

220. Por fim, conforme verificado nos dados apresentados acima, há um alto índice de imigrantes venezuelanos em trabalhos informais, o que pode gerar riscos desses estrangeiros trabalharem em situações análoga a de escravos, contribuindo para o crescimento da situação de vulnerabilidade social dos imigrantes na região.

Promoção Direito Humanos

221. A Matriz de Monitoramento de Deslocamento da OIM/ONU trouxe dados envolvendo o aspecto de dignidade e tipo de discriminação relatados por imigrantes venezuelanos. Entre os entrevistados, 28% indicaram ter sofrido violência no Brasil. Desses, 81% foram atos de violência verbal, seguida por violência física (16%), e violência sexual (2%). Quanto ao aspecto de segurança pública, 20% das pessoas entrevistadas nos bairros não se sentem seguras onde moram e 6% das pessoas entrevistadas nos bairros sentiram algum tipo de discriminação. No tocante ao tipo de discriminação, 96% dos imigrantes venezuelanos que disseram sofrer discriminação responderam que

a nacionalidade é fator mais preponderante.

222. Em relatório de missão exploratória em Roraima, o Ministério de Direitos Humanos (MDH) informou casos de subnutrição de crianças e adolescentes venezuelanos, bem como aumento substantivo de crianças e adolescentes nos semáforos pedindo dinheiro ou oferecendo pequenos trabalhos (limpar para-brisa, vender balas etc). Da mesma forma, houve um crescimento da prostituição em Boa Vista por parte de mulheres venezuelanas, o que pode indicar aumento da exploração sexual de adolescentes. Por fim, foi relatado um aumento da percepção de roubos e furtos.

223. Nesse contexto, em 17/7/2017, o Ministério de Direitos Humanos notificou os conselhos tutelares de Boa Vista/RR e Pacaraima/RR sobre a situação das crianças e dos adolescentes abrigados. O ministério também solicitou providências tendo em vista denúncias de que as crianças e os adolescentes, especialmente (mas não exclusivamente) indígenas da etnia Warao, encontravam-se com dificuldade de acesso às políticas sociais básicas, tais como saúde, educação e assistência social.

Processos Determinantes

224. Com relação às atividades desenvolvidas pelo Ministério de Direitos Humanos para fazer frente aos problemas migratórios no estado de Roraima, estão:

I. **Promoção e educação em Direitos Humanos:** Ações de promoção do acesso à documentação básica para os migrantes venezuelanos no estado, de acordo com a realidade migratória dessa população, diferenciando o tipo de atendimento para indígenas venezuelanos, do ponto de vista sociocultural.

II. **Proteção e defesa dos Direitos Humanos:** Tem como objetivo apoiar a criação do comitê e do mecanismo de prevenção e combate à tortura local, bem como apoiar a instalação da comissão estadual para erradicação do trabalho escravo em Roraima, entre outras ações.

III. **Ações voltadas para a proteção dos direitos da criança e do adolescente:** Estabelece ações com objetivo de implementar projeto voltado à integração de crianças e adolescentes venezuelanos em situação de movimento transnacional em Roraima, buscando o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes. Também está prevista a elaboração de Protocolo Integral de Crianças e Adolescentes em Movimento Transnacional, em Cooperação técnica com a União Europeia e Agência Brasileira de Cooperação, via EUROSOCIAL.

IV. **Promoções dos diretos de das minorias:** Objetiva-se obter informação e fortalecimento de ações voltadas à política de igualdade racial, de gênero, portadores de necessidades especiais e idosos. Cabe ressaltar que ação promovida pelo Ministério buscou elaborar diagnósticos sociais, bem como reconhecer e potencializar no território ações positivas de enfrentamento a violência, intolerâncias e xenofobia

Riscos

225. Apesar de algumas ações empreendidas pelo MDH e órgãos locais, observou-se serem insuficientes as políticas de Direitos Humanos para atender a situação de vulnerabilidade dos imigrantes venezuelanos, em especial a de atenção às crianças e adolescentes em situação de rua. Vale ressaltar que essa falha de proteção ao interesse da criança e do adolescente imigrante poderá levar ao descumprimento ao inciso XVII, art. 3º, Lei n° 13.445/2017 (lei do imigrante), bem como direitos estabelecidos no ECA, o que acaba por corroborar com o aumento do risco dos índices de vulnerabilidades envolvendo crianças e adolescentes venezuelanas.

226. Outrossim, o presente levantamento observou também ausência da atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) na prestação de assistência aos índios da etnia waraos (imigrantes venezuelanos), que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade. Tal situação acaba por aumentar a probabilidade de exploração desses índios, bem como eleva o risco de submeter essa comunidade ao baixo acesso à serviços públicos de saúde e educação específico a esse grupo (políticas indigenistas).

7. <u>Fluxo Migratório</u>

227. Um aspecto relevante e complexo da imigração é a estimativa de imigrantes e suas localizações. No caso específico dos venezuelanos, há enorme divergência dependendo das fontes de

dados utilizadas. Por exemplo, o governo de Roraima alega a presença de 50.000 venezuelanos no estado, enquanto os dados da Operação Acolhida indicavam algo em torno de 11.000 no mesmo período.

228. Por outro lado, a Polícia Federal chega a uma conclusão diferente do apontando pelo governo do Estado. Segundo a Polícia Federal, migraram para o Brasil 56.740 venezuelanos, entretanto, estes imigrantes se encontrariam espalhados em todo território nacional e não apenas em Roraima. Vale ressaltar que a metodologia aplicada pela Polícia é a resultante da diferença entre a entrada e saída pelas fronteiras e aeroportos do Brasil como um todo. Desse modo, não há dados da movimentação entre os estados, razão pela qual não é possível precisar a quantidade de imigrantes venezuelanos em cada estado ou município. Cabe mencionar também que o Exército, em seus relatórios de inteligência, utiliza os números da polícia e acrescenta os dados que colhe nos pontos de controle localizados na BR que liga Pacaraima a Manaus

229. Nesse contexto, como os postos de controle do Exército estão localizados entre Pacaraima e Boa Vista/RR e também entre Boa Vista e Manaus/AM, é possível inferir a quantidade de venezuelanos que permanece no estado de Roraima. Com estes números, foi feita uma estimativa da quantidade de imigrantes que permaneceu em Roraima. A maior limitação deste cálculo é que estes pontos de verificação nas estradas só foram recentemente efetivados, não havendo dados para os anos anteriores, nem para o início de 2018.

230. Já sobre os dados da prefeitura de Boa Vista, é importante destacar que esses se baseiam em censo realizado com a população e também por estimativas, tendo em consideração o aumento da demando dos serviços públicos.

231. Apresentadas essas informações preliminares, seguem os números obtidos após a requisição para os diversos órgãos mencionados.

Tabela 10 – Estimativas de imigrantes venezuelanos de acordo com diversos órgãos

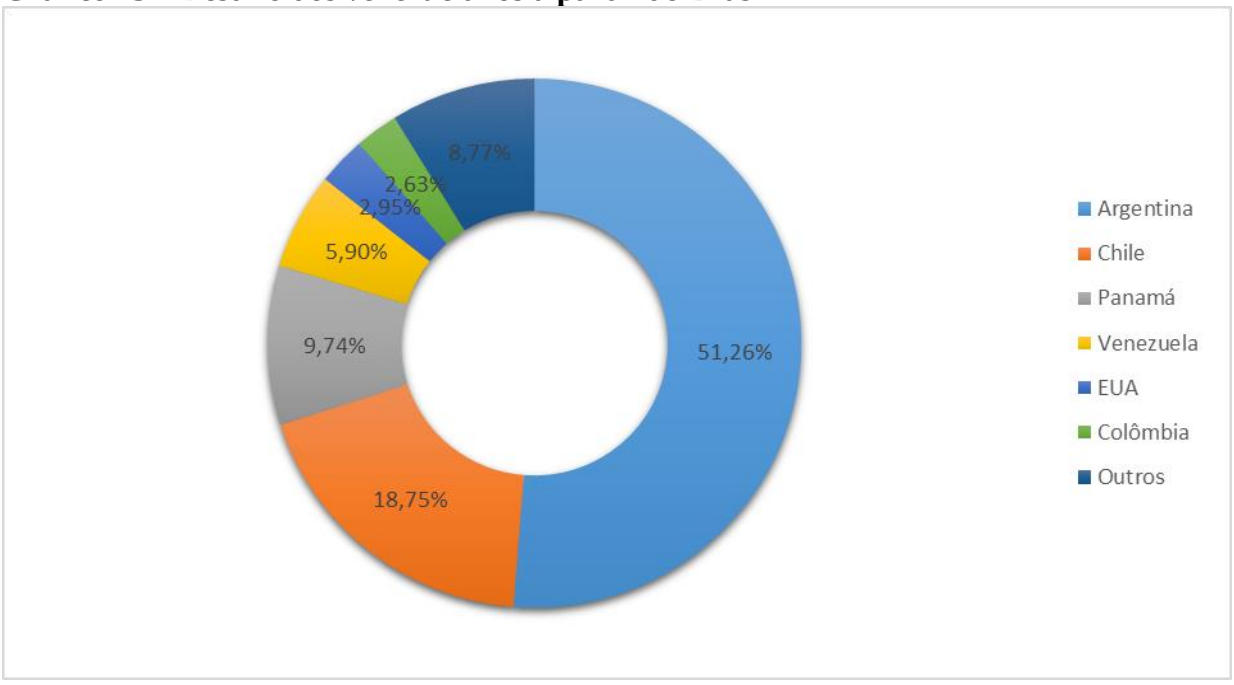
Órgão	Período dos dados	Quantidade de imigrantes	Obs.:
Polícia Federal	Até agosto de 2018	75.560	Imigrantes no Brasil, sendo que 14.935 solicitaram residência, 46.761 solicitantes de refúgio e 8.000 com agendamento na PF. Os dados da PF não discriminam o total de imigrantes em cada UF. Por exemplo, dados do Sincre de 2017 apontam que dos 6.901 venezuelanos que solicitaram residência 1988 residiam em outras UFs, que não Roraima. Não encontramos dados sobre os turistas e refugiados.
Exército	Durante a Operação Acolhida (de março de 2018 a partir de julho de 2018)	37.908	Fluxo de entrada desde o início da Operação Acolhida. O Exército estima que em Roraima estejam 11.064 imigrantes, e 37.908 em todo Brasil.
Prefeitura de Boa vista	Censo realizado entre 28/5/2018 e 9/6/2018	25.000	Foram entrevistados 9000 venezuelanos em Boa Vista/RR. Estimou-se que existam na cidade 25.000; A maior preocupação é com o crescimento desses números em 2018 e seus impactos na cidade.

Prefeitura de Pacaraima	2018	-	Não tem um dado preciso porque a população de imigrantes flutua muito, mas é um número considerável. Por exemplo: dos alunos matriculados nas escolas municipais, cerca de 26% são venezuelanos; nos levantamentos de moradores de ruas nas proximidades da rodoviária de Pacaraima a quantidade de venezuelanos oscilou entre 143 e 177 pessoas.
Governo de Roraima	17 de maio de 2018	50.000	Estimativa constante da Ação Cível Originária 3.121, em que o Estado de Roraima pleiteia no STF alguns pedidos em face da situação da imigração

Fonte: compilação da equipe com dados da PF (peça 67), Ministério da Defesa (peça 78), Prefeitura de Boa Vista (peça 77), prefeitura de Pacaraima (peça 79) e Governo de Roraima (peça 75)

232. Ademais, uma peculiaridade referente à fronteira de Pacaraima/Brasil com Santa Helena/ Venezuela é o grande fluxo de pessoas na região. Ocorre a entrada de 500 venezuelanos por dia, em média, mas, por outro lado, também há um retorno significativo para a Venezuela, em torno de 300 saídas por dia, em média. Muitos imigrantes vão até Pacaraima ou Boa Vista para obter algum mantimento, por exemplo, e retornam à Venezuela. Tanto que, pelos números da PF, cerca de 128.000 pessoas entraram por Pacaraima entre 2017 até junho de 2018, enquanto cerca de 31.000 (cerca de 24%) retornaram para a Venezuela pelo mesmo local. Se consideradas as outras saídas (fronteiras com outros países ou por via aérea), obtém-se que 69.000 venezuelanos deixaram o Brasil no mesmo período. Dentre os que deixaram o Brasil por via aérea percebe-se a grande preferência por outros países da América Latina:

Gráfico 15 – Destino dos venezuelanos a partir do Brasil

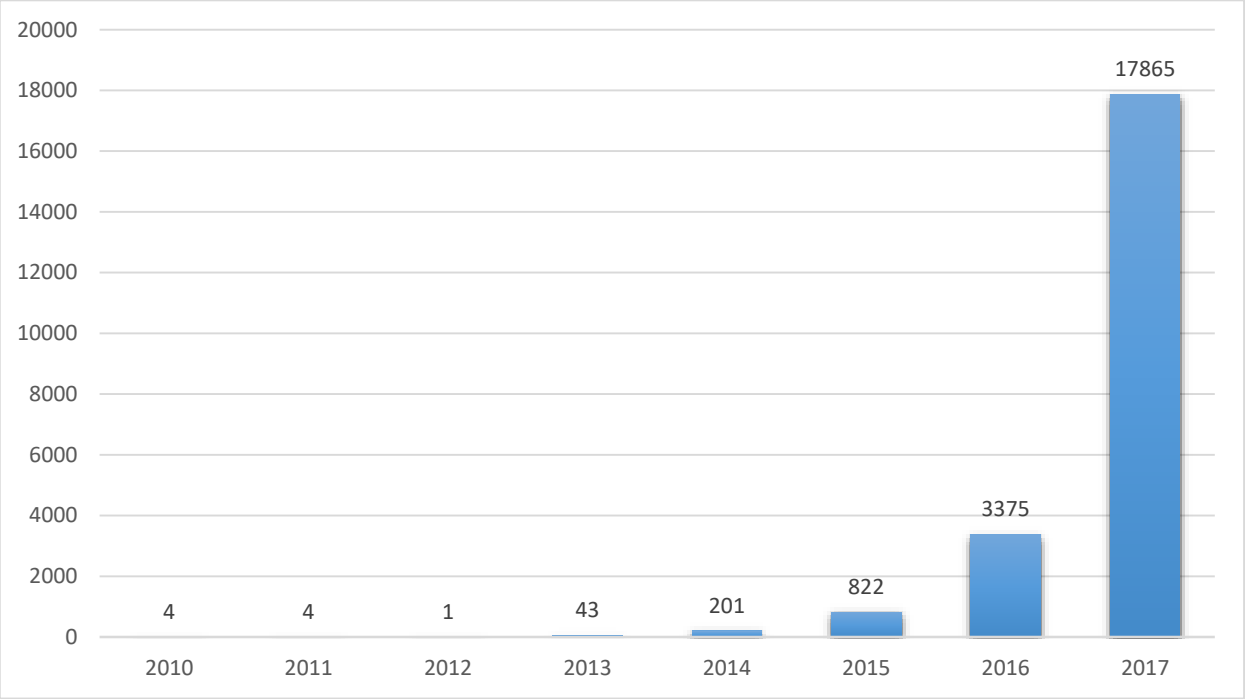


Fonte: Dados da PF referentes até junho/2018 (peça 80)

233. Outro fator relevante a se considerar quanto ao fluxo nas fronteiras é sobre sua evolução no

tempo. Por exemplo, de acordo com dados da PF e do Conare, o número de pedidos de refúgio por venezuelanos tem crescido exponencialmente como demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 16 – Solicitações de Refúgio – venezuelanos 2010-2017



Fonte: Refúgio em números – Conare (peça 81)

234. Já o número de 2018 demonstra que tal crescimento persistiu no ano, com o Conare relatando que já haviam sido solicitados 15.591 refúgios até maio 2018, número próximo ao total de pedidos do ano de 2017 inteiro.

Riscos

235. Os riscos envolvendo o fluxo migratório estão diretamente relacionados com a falta de números confiáveis que abrangem tantos estados como municípios. Como há divergência entre os números relatados por cada órgão, haverá dificuldade de uma coordenação adequada, já que para seus respectivos planejamentos cada entidade levará em conta números diferentes, o que pode impactar nos objetivos das ações coordenadas.

236. Além disso, a falta de dados convergentes pode levar à manipulação de informações por agentes interessados em distorcer a realidade com objetivos espúrios, como, por exemplo, interesses políticos em amenizar ou piorar a situação real.

8. <u>Conclusão</u>

237. Por todo o exposto, foram identificados 17 riscos relacionados às ações governamentais federais relacionadas às medidas de assistência emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como reflexos em outras áreas que recebem repasses de recursos federais, conforme identificado no quadro a seguir:

Tabela 11 – Eventos de risco e possíveis ações de controle

Área	Evento indesejado	Possível ação de controle
Fluxo Prestação de Serviços Públicos	Planejamento e coordenação inadequada das ações relativas ao fluxo migratório	Auditoria operacional sobre serviços públicos voltados à política migratória nas fronteiras
		Auditoria operacional sobre o controle migratório nas fronteiras

Área	Evento indesejado	Possível ação de controle
Prestação de Serviços Públicos	Falta de sinergia nas ações coordenadas devido à fragilidade e divergência das informações fornecidas pelos entes federados	Auditoria operacional nas ações de assistência social
		Auditoria de Conformidade dos recursos repassados fundo a fundo e via convênios para atender os imigrantes
Interiorização Prestação de Serviços Públicos	Ineficácia de ações coordenadas de interiorização aliada a baixa efetividade na estratégia de interiorização, impactando em menores oportunidades de inserção socioeconômica aos imigrantes venezuelanos e aumentando a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima.	Auditoria operacional com foco na eficácia e efetividade das ações realizadas pelos órgãos integrantes do Subcomitê de interiorização.
Operação Acolhida	Falta de vagas nos abrigos no médio e longo prazo, o que poderá ocasionar o aumento de pessoas desabrigadas em situação de vulnerabilidade	Auditoria de Operacional com foco na economicidade, eficiência e/ou eficácia das ações do CFAE e na Operação Acolhida
Operação Acolhida	Paralisação dos serviços públicos e de abrigamento dos imigrantes atendidos pela Operação Acolhida	Auditoria de Operacional com foco na economicidade, eficiência e/ou eficácia das ações do CFAE e na Operação Acolhida
Operação Acolhida	Insustentabilidade da Operação Acolhida e das demais operações de assistência empreendidas, uma vez que os imigrantes não são inseridos no mercado de trabalho e consequentemente não fazem girar os abrigos.	Auditoria de Operacional nos órgãos responsáveis para promover a interiorização ou intermediar emprego.
		Auditoria de Conformidade nos programas de assistência federal que poderiam ser aplicáveis aos venezuelanos
Regularização	O não julgamento dos pedidos de refúgio pelo o Conare pode gerar sobrecarga para além da capacidade de atendimento da Polícia Federal	Auditoria operacional sobre a eficiência dos processos de refúgio
Prestação de Serviços Públicos	Desvio para outros setores, devido à falta de clareza na operacionalização e aplicação dos recursos transferidos pelo Ministério da Saúde	Auditoria de Conformidade para verificar a execução dos recursos do SUS
		Acompanhamento dos recursos transferidos enquanto persistir a situação venezuelana
Prestação de Serviços Públicos	Dificuldades das redes de ensino em aplicar os recursos de forma rápida e eficiente para atender ao surto migratório	Fiscalização para avaliar a gestão da rede de ensino em Roraima frente à demanda migratória
Regularização	A permissividade na admissão dos pedidos de refúgio, aliada as garantias obtidas enquanto o pedido não for julgado	Avaliação da política de imigração

Área	Evento indesejado	Possível ação de controle
	restringe a atuação da Polícia Federal e pode levar à aglomeração de criminosos	Auditoria de conformidade nos atos do Conare relativos a concessão do refúgio
		Auditoria de Operacional no Conare/PF/CNIG para aprimorar a atuação dos órgãos na concessão de refúgio/residência
Planejamento (item transversal)	Falta de dados oficiais convergentes	Fiscalização para avaliar a governança da política de migração no estado de Roraima
Prestação de Serviços Públicos	Dificuldade de os imigrantes venezuelanos de conseguirem inserção no mercado de trabalho	Avaliação das políticas públicas para a formalização de emprego com foco em estrangeiros
Prestação de Serviços Públicos	Falta de planejamento e dimensionamento da situação migratória pode ensejar a construção de estruturas permanentes na rede de ensino público para uma situação que pode ser temporária.	Fiscalização para avaliar a gestão da rede de ensino em Roraima frente à demanda migratória
Prestação de Serviços Públicos	Falta de proteção ao interesse da criança e do adolescente imigrante	Auditoria de Conformidade nos CRAS para avaliação dos benefícios e ações desenvolvidas para as crianças e adolescentes
		Auditoria operacional no âmbito do MDS para aprimorar a política de assistência aos estrangeiros em situação de vulnerabilidade
Prestação de Serviços Públicos	Falta de proteção aos indígenas venezuelanos, como por exemplo os da etnia warao	Fiscalização na Funai para verificação de medidas adotadas em relação às políticas indigenista no tocante aos índios da etnia waraos que se encontram no Brasil por motivo de fluxo migratório da Venezuela
Prestação de Serviços Públicos	Falta de estudos e diagnósticos preciso sobre o problema migratório pode ensejar superestimação/ subestimação da necessidade de infraestrutura pelas redes de ensino locais	Fiscalização para avaliar a gestão da rede de ensino em Roraima frente à demanda migratória
Interiorização	Insuficiente operacionalização das ações necessárias, o que poderá levar à baixa eficiência no processo decisório, impactando na efetividade da política de interiorização, resultando em menores oportunidades de inserção socioeconômica aos imigrantes	Auditoria operacional com foco na eficácia e efetividade das ações realizadas pelos órgãos integrantes do Subcomitê de interiorização.
		Fiscalização para avaliar

Área	Evento indesejado	Possível ação de controle
	venezuelanos e aumentando a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima.	a governança da política de migração

238. Partindo desse contexto, após a realização de análise da gravidade, urgência e tendência dos riscos verificados, observou-se que as áreas de saúde e assistência social apresentaram maior impacto para verificação de possíveis ações de controles.

9. Proposta de encaminhamento

239. Considerando que o objetivo deste levantamento foi identificar possíveis áreas de atuação do Tribunal com base no diagnóstico, na organização e funcionamento das atividades de gestão das ações integradas relacionadas à crise migratória em Roraima, submete-se o presente relatório à consideração superior, propondo o arquivamento dos presentes autos, observando que, em cumprimento ao art. 18, §§ 1º e 2º da Resolução TCU 257/2013, as propostas de fiscalização constantes da conclusão da presente instrução serão formuladas por procedimento específico e encaminhadas ao relator, por intermédio da Segecex, para manifestação quanto à conveniência de sua realização, bem assim quanto ao enquadramento em uma das linhas de ação constantes do Plano de Controle Externo.

Também propomos encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Ministério da Defesa (MD), Departamento da Polícia Federal (DPF), Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), Ministério da Justiça (MJ), Superintendência do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério de Relações Exteriores (MRE), Ministério da Integração (MI), Ministério de Direitos Humanos (MDH), Gabinete de Segurança Institucional (GSI), ao Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), governo do Estado de Roraima, e prefeituras dos municípios de Boa Vista/RR e de Pacaraima/RR."

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame Relatório de Levantamento de Auditoria realizado com o objetivo de conhecer a organização e o funcionamento das atividades de gestão das ações integradas relacionadas às medidas de assistência emergencial adotadas em função do crescente fluxo migratório de venezuelanos, bem como de destacar as principais áreas de risco e potenciais ações de controle.

2. Com vistas a obter informações que subsidiem o desenvolvimento de futuros trabalhos do TCU para atuar nos problemas evidenciados pelo fluxo migratório proveniente da Venezuela, a equipe de auditoria visitou abrigos de refugiados nas cidades de Boa Vista/RR e de Pacaraima/RR, a 1ª Brigada de Infantaria de Selva, local em que funciona a base da Força Tarefa Logístico Humanitária responsável pela Operação Acolhida, e a Superintendência Regional da Polícia Federal em Roraima, tendo, ainda, realizado entrevistas e requisitado informações a diversos órgãos.

3. Na realização dos trabalhos, foi dada ênfase às seguintes iniciativas governamentais: ordenamento nas fronteiras, acolhimento de imigrantes em situação de vulnerabilidade, inserção no mercado de trabalho e fornecimento de serviços públicos capazes de promover dignidade aos estrangeiros e sustentabilidade às políticas públicas nos locais afetados pelo surto migratório.

4. Foram identificados os principais riscos envolvidos na assistência aos imigrantes, abrangendo o acolhimento, regularização, interiorização e na implementação dos serviços públicos envolvendo a situação dos venezuelanos. Por fim, foram propostos trabalhos de fiscalização sob a competência do Tribunal de Contas da União para atuar nos riscos identificados. A seguir, abordo algumas informações obtidas a partir deste Relatório de Levantamento.

5. O aumento no fluxo migratório de venezuelanos tem sido observado desde 2015. Inicialmente, o movimento era pendular, provocado pela crise de desabastecimento na Venezuela, com demandas desses migrantes por trabalhos temporários para compra de mantimentos e, posterior, retorno ao país de origem. No entanto, em um segundo momento, iniciou-se um processo de fixação desses migrantes aos arredores da fronteira, e, mais recentemente, passou-se a ter um trânsito maior de pessoas com intuito de fixação no Brasil.

6. Embora os números não sejam precisos a respeito da dimensão desse fluxo migratório, haja vista as informações discrepantes dos diversos órgãos, os dados publicados pela Polícia Federal indicam que, de janeiro/2017 a agosto/2018, entraram 154.920 imigrantes venezuelanos pelas fronteiras de Pacaraima, sendo que 79.402 registraram egresso. Quanto aos pedidos de regularização no país, até julho de 2018, cerca de 46 mil venezuelanos solicitaram refúgio e 14 mil residência pela Resolução 126 do Comitê Nacional da Imigração – CNIg.

7. O aumento do fluxo migratório também é observado em nível global. De acordo com o Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – Acnur, *Venezuela Situation Supplementary Appeal – January-December 2018* (peça 68), mais de um milhão e meio de venezuelanos foram deslocados e as quantidades de pedidos de asilo subiram mais de 2.000% desde 2014. O Brasil, juntamente com Colômbia, Chile, Peru, Argentina e Estados Unidos, está dentre os principais países receptores de solicitações de refúgio e outras proteções legais.

8. Apesar de expressivo, o número de imigrantes não supera a capacidade de absorção do país. Todavia, para o estado de Roraima, a situação é preocupante, pois ele não está preparado economicamente para receber e instalar os venezuelanos na região, os quais já representam mais de 10% da população da capital Boa Vista/RR.

9. Importante ressaltar que o Governo Federal passou a ter papel de maior relevância nesse panorama, de crescente fluxo migratório, em 15/2/2018, quando foi publicada a Medida Provisória 820/2018.

10. Por esse ato, foram estabelecidas medidas de assistência emergencial aos imigrantes, reconhecida a crise humanitária emergencial e criado o Comitê Federal de Assistência Emergencial – CFAE. Na mesma data, por meio do Decreto 9.286/2018, foram, ainda, definidas a composição, as competências e as normas de funcionamento do referido Comitê.

11. A atuação do Governo Federal está organizada em três eixos principais, definidos pelo Presidente da República: a) ordenamento da fronteira; b) acolhida dos imigrantes e c) interiorização.

12. Relativamente aos dois primeiros eixos apresentados acima, foi estabelecido um plano intitulado Operação Acolhida, o qual é coordenado pelo Ministério da Defesa.

13. A Operação prevê ações por meio da montagem de estrutura que permita o controle, a identificação e a triagem dos imigrantes que entram no país na fronteira brasileira com a Venezuela, em Roraima, e a ampliação e a requalificação dos abrigos para imigrantes em situação de vulnerabilidade. Quanto à interiorização, a Operação Acolhida é responsável apenas pelo suporte operacional.

14. Para atender à assistência emergencial e ao acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela, foram liberados R$ 190.000.000,00 pela Medida Provisória 823/2018. Desse valor, quase a totalidade (R$$ 188.356.133,05) já havia sido empenhada até julho/2018, embora apenas uma parcela tinha sido efetivamente liquidada e paga, por 31 Unidades Gestoras que realizaram algum empenho.

15. Importante mencionar que, do total estimado, a maior parte corresponde a grandes contratos centralizados (locação de **overlays**, contêineres, geradores e banheiros), alimentação e aquisição de gêneros alimentícios. De sorte, há um volume grande de contratos em que foram utilizadas diversas atas de registro de preço ainda vigentes, de modo que muitas contratações não ocorreram de modo emergencial.

16. Além do montante acima mencionado, ainda há de se registrar que diversos ministérios aumentaram suas transferências para programas já existentes. Sem adequada precisão de valores,

houve pelo menos R$ 25.000.000,00 transferidos indiretamente em função da presença de venezuelanos em Roraima, visto que o Ministério da Saúde aumentou em R$ 23.860.000 o repasse para o Bloco de Média e Alta Complexidade do SUS em Roraima (desde agosto de 2017) e o Ministério de Desenvolvimento Social – MDS reforçou os repasses para o Estado de Roraima e municípios de Boa Vista/RR e Pacaraima/RR, desde 2017, com a destinação de R$ 3.736.575,92 para a Secretaria de Trabalho e Bem-Estar Social do Estado de Roraima e para a Secretaria Municipal de Assistência Social de Pacaraima/RR.

II - Regularização

17. No que se refere à regularização dos venezuelanos que pretendem permanecer no Brasil, e ter garantidos direitos, como o cadastro no CPF e a obtenção de carteira de trabalho, bem como o acesso aos serviços públicos e benefícios sociais, são disponibilizados os processos de concessão de refúgio e de residência temporária.

18. O primeiro, instituído pela Lei de Refúgio brasileira (Lei 9.474/1997), foi formulado internacionalmente em convenções internacionais, como a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951) e o Protocolo de 1967. Já o dispositivo da residência temporária é resultante de uma lei brasileira específica (Lei 13.445/2017), regulado pela Resolução Normativa CNIg 126/2017 e pela Portaria Interministerial 9/2018.

19. Os macroprocessos para a concessão do refúgio e da residência temporária são detalhados nos subitens 52 a 60 do relatório precedente. A maior diferença na tramitação desses institutos é que o refúgio é analisado e julgado pelo Conare (órgão ligado ao Ministério da Justiça), enquanto o pedido de residência temporária, no caso dos imigrantes venezuelanos, é analisado pela própria Polícia Federal – PF.

20. Conforme informações obtidas do Conare, desde 2015, foram recebidos 37.653 pedidos de refúgio de nacionais da Venezuela, mas apenas 87 foram analisados.

21. Enquanto não há julgamento, os refugiados são protegidos e a atuação da PF fica limitada para realizar ações como o repatriamento e expulsão.

22. Como a Resolução Normativa Conare 8/2014 estabelece que "o prazo de validade do protocolo será de um ano, prorrogável por igual período de forma sucessiva até a decisão final do processo", caso mantido o baixo ritmo de julgamento observado serão necessários diversos pedidos de renovação pelos imigrantes, aumentando as demandas de atendimento da PF para além de sua capacidade, comprometendo, assim, suas outras atividades.

23. Essa demora foi apontada pela equipe da Secex/RR como risco envolvido nesse processo de regularização. Também foi anotado que o consequente retardo na obtenção de documentação que permita ao imigrante trabalhar regularmente no Brasil pode potencializar as situações de exploração e informalidade no mercado de trabalho.

24. Outra situação de risco registrada no relatório refere-se especificamente ao pedido de refúgio, que, em razão de seu caráter humanitário, em que se permite aceitar solicitantes que não possuam certidões ou documentos oficiais, é possível a admissão de refugiados criminosos, gerando o aumento da violência.

III – Operação Acolhida

25. No que concerne à Operação Acolhida, sob a coordenação do Ministério da Defesa, tem-se ser a parte mais visível da atuação do Comitê Federal de Assistência Emergencial, e envolve a atuação de 494 militares do Exército, Marinha e Aeronáutica. Sua missão é:

"Cooperar com os Governos Federal, Estadual e Municipal com as medidas de assistência emergencial para acolhimento de imigrantes provenientes da Venezuela, em situação de vulnerabilidade (pessoas desassistidas), decorrente de fluxo imigratório provocado por crise humanitária."

26. Participam da Operação Acolhida, além dos militares, servidores de diversos órgãos federais como a Receita Federal, Abin, Força Nacional, Vigiagro, PF, PRF, órgãos estaduais (Governo de RR, Caer, Boa Vista Energia, Setrabes, CBMRR/Defesa Civil, Vigilância Sanitária de RR, PMRR e Polícia

Civil de Roraima), órgãos Municipais (Prefeitura de Boa Vista e de Pacaraima, Secretaria de Obras de Boa Vista, Guarda Municipal de Boa Vista, organismos internacionais (ACNUR, OIM, USAid/OFDA, UNFPA, Associação de Voluntários para o Serviço Internacional da Itália) além de ONGs (Fraternidade Federação Humanitária Internacional; Fundação Pan-americana para o Desenvolvimento; Fraternidade sem Fronteiras; Telecom sem Fronteiras) e entidades (Igreja Católica, com destaque para a Paróquia Nossa Senhora Consolata, Igreja Metodista; Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias – Mórmons; Cruz Vermelha Internacional; Rotary Clube Internacional; ADRA – Associação dos Adventistas; Cáritas Brasileira).

27. O fluxo principal da Operação Acolhida consiste em toda organização colocada à disposição do imigrante desde a entrada no Brasil até o apoio àqueles que necessitam de abrigo.

28. Ao ingressarem pelo Brasil, os migrantes passam primeiramente pelo Posto de Recepção e Identificação, onde são realizados procedimentos de imigração pela Polícia Federal e sanitários pelo Ministério da Saúde/Anvisa. No local, também existe espaço para o Conselho Tutelar e Defensoria Pública da União atuarem dentro de suas competências, e para voluntários de ONGs e de agências da Organização das Nações Unidas – ONU (Acnur e OIM) orientarem os imigrantes sobre os procedimentos passíveis de serem realizados no posto de triagem.

29. Caso desejem solicitar refúgio ou residência no Brasil, os interessados são encaminhados para uma estrutura localizada no outro lado da rodovia: o posto de triagem. Lá eles passam por uma avaliação médica e preenchem e entregam formulários e são direcionados aos órgãos competentes. Ao fim, espera-se que os imigrantes deixem o posto de triagem com toda a documentação necessária para a permanência no Brasil e com os protocolos de solicitação de refúgio e residência.

30. Aqueles mais necessitados, que se encontram em situação de vulnerabilidade, são encaminhados para os abrigos, onde têm garantidas três refeições diárias, visitas médicas regulares e segurança oferecida pelo Exército. O modelo adotado no caso da crise humanitária venezuelana é a de abrigos pequenos, com capacidade entre 300 e 600 vagas, contudo já com operação acima da capacidade planejada.

31. Importa destacar, dentre as tarefas desenvolvidas pela Operação Acolhida, a solução dada para a retirada dos imigrantes que se encontravam em péssimas condições na praça Simon Bolívar de Boa Vista/RR, com sua realocação para dois abrigos temporários, melhorando as condições de vida dessas pessoas e possibilitando melhor organização das entidades interessadas no auxílio.

32. Os principais riscos envolvidos na Operação Acolhida, visualizados pela equipe de auditoria, referem-se especialmente à continuidade da operação, que, por ser temporária, sem período determinado, não possui garantidos os recursos para sua execução. Outro fator de risco a ser considerado é o possível aumento do fluxo de imigração acima da capacidade da estrutura empregada.

33. Sobre a execução dos recursos financeiros, registra-se que a descentralização orçamentária para mais de 31 Unidades Gestoras espalhadas por todo território nacional dificulta o acompanhamento pela população e pelas entidades da sociedade civil.

IV - Interiorização

34. Visando à inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas, conforme preceitua o art. 3º, inciso X, da Lei 13.445, a interiorização de imigrantes no país trata da estratégia de deslocamento de estrangeiros, notadamente das regiões de fronteiras, geralmente de menor porte.

35. Quanto aos atores envolvidos no processo de interiorização, a coordenação é realizada pelo Subcomitê Federal de Interiorização, com apoio do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, da Organização Internacional de Migração – OIM e do Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA. A OIM é a organização responsável pela operacionalização da interiorização, a partir de Memorando de Entendimento assinado junto à Agência Brasileira de Cooperação/MRE

36. De acordo com pesquisa realizada pelo Ministério do Trabalho, mais de 70% dos venezuelanos possuem interesse em se deslocar para outras cidades. Com resultado similar, a

OIM/ONU identificou que 65% dos imigrantes venezuelanos indicaram interesse pela interiorização, sendo que 87% desses apontaram trabalho, alojamento e apoio no transporte como as principais condições para participar desse processo.

37. Apesar das estatísticas apresentadas, em quatro meses, apenas 820 imigrantes foram interiorizados, correspondendo a uma média mensal aquém da idealizada pelo Ministério da Defesa, que estimou ser necessária uma saída mensal de 500 imigrantes, seja pela absorção do mercado, interiorização ou retorno a Venezuela.

38. Conforme ressaltado pela equipe de auditoria, não há um plano de interiorização do Governo Federal formalizado, com regras bem definidas para articulação com outros entes, critérios que garantam a participação de imigrantes além daqueles que estejam em abrigos públicos, bem como formas de promoção e inserção no mercado de trabalho, com oferta de cursos profissionalizantes para refugiados.

39. Ademais, poucas cidades e estados têm demonstrado interesse e condições de abrigar os imigrantes, e os entes que se mostram receptivos impõem requisitos rigorosos de qualificação, dificultando o acesso dos candidatos às vagas oferecidas.

40. Haja vista a importância do processo de interiorização, a sua baixa celeridade acarreta grande impacto nos serviços públicos e no aumento de pessoas em situação de vulnerabilidade no estado de Roraima.

V – Serviços Públicos

41. A respeito dos serviços públicos, o art. 5º da Constituição Federal assegura aos estrangeiros residentes no país os mesmos direitos e garantias fundamentais conferidos aos brasileiros, especialmente quanto à inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

42. De acordo com dados obtidos da Organização Internacional para as Migrações e Agência da Nações Unidas para Migrações, entre 25/1 e 8/3/2018, 40% dos imigrantes entrevistados recebia algum tipo de apoio institucional, principalmente alimentação, sendo que a maior parte da ajuda proveio de instituições religiosas (70%). Contudo, segundo esse levantamento, 37% dos entrevistados consumiam menos de três refeições diárias.

43. A equipe de auditoria apresentou um resumo do impacto do fluxo dos imigrantes venezuelanos nos serviços de saúde, educação, assistência social, segurança pública, trabalho e renda e promoção aos direitos humanos, identificando os processos determinantes e os principais riscos.

44. No âmbito da Saúde Pública, foi registrado um crescimento no atendimento hospitalar de 35% em relação a 2016 e de 216%, a 2015. Os riscos apontados pela equipe são relacionados ao aumento abrupto na demanda por atendimento nas unidades de saúde, à falta generalizada de medicamentos e aos surtos de doenças contagiosas, observando-se já ter havido um significativo aumento nos casos de sarampo em Roraima e no Amazonas. Assim, há potencial risco de alastramento de várias doenças para todo o Brasil, com impactos nos índices de mortalidade e aumento de mortes e de tempo de espera nos hospitais.

45. No que concerne à Educação, verificou-se falta de estrutura física nas escolas municipais para comportar o problema migratório, o que, sem ações de mitigação, poderá provocar superlotação das salas de aulas.

46. Não obstante a necessidade de atuação nessa problemática, a incompatibilidade de informações fornecidas pelos órgãos também pode ser vista com uma dificuldade em relação ao planejamento das demandas voltadas para a educação, com risco de superestimação ou subestimação da necessidade de infraestrutura pelas redes de ensino locais. O desconhecimento do real impacto do fluxo migratório no médio e longo prazo pode gerar desperdícios de recursos públicos com a construção de estruturas permanentes para uma situação que pode ser temporária, acarretando a ociosidade das edificações.

47. Quanto ao aspecto da articulação, a equipe de auditoria vislumbra que as regras existentes para acesso às escolas públicas, por não terem sido flexibilizadas para os imigrantes, podem estar

prejudicando a continuidade do ensino deles, fazendo o alerta de que a dificuldade na matrícula regular de crianças também influencia o ingresso dos necessitados em outros programas sociais do governo, como o bolsa família.

48. Outrossim, o Relatório de Levantamento menciona que a falta de celeridade no processo de revalidação do diploma dos Venezuelanos no país impacta diretamente na política de inclusão deles no no mercado de trabalho.

49. No que concerne à assistência social, os riscos dizem respeito à questão da vulnerabilidade. Como muitos venezuelanos não conseguem trabalho formal nem vagas nos abrigos, acabam por pernoitar nas ruas. Alguns, por falta de documentação, sequer podem ter acesso a serviços sociais.

50. Na Segurança Pública, os índices de criminalidade tendem a subir, pois as forças de segurança em Roraima estão dimensionadas para uma população menor do que a atual e a manutenção dos investimentos em face do aumento populacional demandará um elevado investimento pelo governo.

51. Alerta-se, ainda, que, em decorrência de situação de necessidade, muitos imigrantes são aliciados por facções criminosas. Sem políticas de inclusão socioeconômica aos imigrantes, a violência e crimes transfronteiriços tendem a crescer.

52. O alto índice de imigrantes venezuelanos em trabalhos informais também foi indicado como fator de risco de que esses estrangeiros trabalhem em situações análoga à de escravos, contribuindo para o crescimento da situação de vulnerabilidade social dos imigrantes na região.

53. Algumas ações empreendidas pelo Ministério dos Direitos Humanos e órgãos locais têm sido realizadas em prol da promoção de direitos, mas têm-se mostrado insuficientes especialmente quanto à atenção às crianças e adolescentes em situação de rua. Vale ressaltar que essa falha de proteção ao interesse da criança e do adolescente imigrante poderá levar ao descumprimento ao inciso XVII, art. 3º, Lei n° 13.445/2017 (lei do imigrante), bem como ao não atendimento aos direitos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, o que acaba por corroborar com o aumento do risco dos índices de vulnerabilidades.

54. Outrossim, o presente levantamento observou, quanto aos índios, a ausência da atuação da Fundação Nacional do Índio – Funai, notadamente no que concerne à prestação de assistência aos índios da etnia waraos (imigrantes venezuelanos), que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade.

VI – Fluxo migratório

55. Quanto ao fluxo migratório, importante perceber, como risco, a falta de números confiáveis, na medida que a divergência entre os quantitativos adotados pelos diversos órgãos poderá dificultar uma coordenação adequada, além de aumentar a possibilidade de se ter a realidade distorcida, com uso indevido por alguns agentes.

VII – Conclusão

56. Enfim, foram identificados e discriminados ao final do relatório precedente 17 riscos relacionados às ações governamentais federais relacionadas às medidas de assistência emergencial para acolhimento de imigrantes venezuelanos, bem como reflexos em outras áreas que recebem repasses de recursos federais.

57. Depois de examinadas a gravidade, a urgência e a tendência dos riscos verificados, foram identificadas como áreas mais impactantes para verificação de ações de controles a saúde e a assistência social.

58. Os eventos de risco foram relacionados a possíveis ações de controle, cuja conveniência dever ser avaliada, sob a supervisão da Segecex, em processo específico, em confronto com outras ações fiscalizatórias a cargo deste Tribunal, bem assim quanto ao enquadramento em uma das linhas de ação constantes do Plano de Controle Externo.

Nesse contexto, acolho a proposta da unidade técnica e manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2891/2018 – TCU – Plenário

1. Processo 015.603/2018-0.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades jurisdicionadas: Comando de Fronteira-Roraima e 7º Batalhão de Infantaria de Selva, Departamento de Polícia Federal, Ministério da Defesa, Ministério da Justiça, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Trabalho e Ministério da Segurança Pública.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima – Secex/RR.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este Relatório do Levantamento realizado com o objetivo de conhecer a organização e o funcionamento das atividades relacionadas às ações de assistência emergencial adotadas para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente da crise na Venezuela, e identificar as principais áreas de risco e potenciais ações de controle.

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

9.1. encaminhar cópia deste Acórdão ao Ministério da Defesa, ao Departamento da Polícia Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Justiça, à Superintendência do Trabalho e Emprego, ao Ministério de Relações Exteriores, ao Ministério da Integração, ao Ministério de Direitos Humanos, ao Gabinete de Segurança Institucional, ao Comitê Federal de Assistência Emergencial, ao governo do Estado de Roraima, e às prefeituras dos municípios de Boa Vista/RR e de Pacaraima/RR;

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

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2891-48/18-P.
13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 037.783/2011-4 [Apensos: TC 003.600/2014-9, TC 015.676/2010-2]

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – Dnit e Município de Caracaraí/RR.

Responsáveis: Antônio Eduardo Filho (164.386.202-20); Adanilson Jose Silva de Araujo (164.264.792-68); Alexandro da Costa Goes (763.074.502-82); Edson Prado Barros (269.230.498-57); Fagner dos Santos e Santos (760.639.332-04); Haroldo José Muniz (628.085.594-53); Herbert Drummond (110.346.966-53); Luiz Antônio Pagot (435.102.567-00); Michel Dib Tachy (000.376.135-53); Nadja Tereza Monteiro de Oliveira (361.617.487-20), Andrade Galvão Engenharia Ltda. (13.558.309/0005-77); Andrea Soares Barnez (937.910.465-00); e Sandra Silva Pinto (155.291.852-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL RESULTANTE DA CONVERSÃO DE AUDITORIA NAS OBRAS DO TERMINAL PORTUÁRIO DE CARACARAÍ/RR. INDÍCIOS DE PREÇOS ACIMA DOS VALORES DE MERCADO PARA ALGUNS ITENS DO ORÇAMENTO. GLOSA CAUTELAR DETERMINADA NO ACÓRDÃO N. 2.766/2011 – PLENÁRIO. CITAÇÕES. AJUSTES INDICADOS PELA UNIDADE TÉCNICA ESPECIALIZADA NAS COMPOSIÇÕES DE CUSTOS UNITÁRIOS UTILIZADAS COMO PARÂMETRO DE PREÇOS DE MERCADO. DETERMINAÇÃO AO DNIT, POR MEIO DO ACORDÃO 1.296/2018 – PLENÁRIO, PARA APURAÇÃO DO SOBREPREÇO REMANESCENTE APÓS A EFETIVAÇÃO DESSES AJUSTES. APRESENTAÇÃO DE DEMONSTRATIVO DE CÁLCULO QUE COMPROVA A INEXISTÊNCIA DE SOBREPREÇO. LIBERAÇÃO DO VALOR CONTRATUAL RETIDO. RETORNO DOS AUTOS À SECEX/RR PARA ANÁLISE DAS RESPOSTAS ÀS AUDIÊNCIAS REALIZADAS, MEDIANTE CONFRONTAÇÃO ENTRE AS DEFESAS APRESENTADAS E OS NOVOS ELEMENTOS ACOSTADOS AOS AUTOS.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial, determinada pelo Acórdão n. 2.766/2011 – Plenário, resultante da conversão da Auditoria versada no TC 015.676/2010-2 que tratou das obras de construção do terminal portuário de Caracaraí/RR, realizada no período de 15/09 a 11/10/2010, referente à aplicação da verba repassada no âmbito do Convênio n. 306/2007.

2. O aludido ajuste (peça 27, pp. 52 e 53, e peça 28, pp. 1 a 8, do processo apenso TC 015.676/2010-2) foi firmado entre o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – Dnit e a Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR, e, após a pactuação do 1º termo aditivo (peça 28, pp. 8 e 9, do processo apenso TC 015.676/2010-2) atingiu o valor total de R$ 14.483.098,90 (sendo R$ 14.048.605,93 de recursos federais e R$ 434.492,97 de contrapartida).

3. O empreendimento em tela contempla a execução de terminal de passageiros, edificação para administração, depósito, ponte de acesso, **flap** de chegada, cais flutuante, muro de contenção, além de execução de serviços correlatos.

4. Com vistas à consecução do objeto pactuado, a Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR realizou a Concorrência n. 003/2009, sagrando-se vencedora desse certame a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda., consoante Termo de Adjudicação acostado aos autos (peça 30, pp. 8 e 12 do processo apenso TC 015.676/2010-2).

5. Transcrevo, a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, a última instrução elaborada pela SeinfraHidroFerrovia que traça um breve histórico do andamento destes autos e detalha os principais aspectos que são objeto de questionamentos (peça 163):

“HISTÓRICO

3. Após realizar a fiscalização dos recursos repassados por meio do Convênio 306/2007-DAQ-DNIT, a equipe de fiscalização da Secex-RR detectou as seguintes falhas e irregularidades (Relatório de Fiscalização, peça 1, p. 10-50, do TC 015.676/2010-2):

a) realização de processo licitatório, contratação da empresa vencedora do certame e início das obras sem que houvesse previsão de recursos orçamentários suficientes para arcar com as despesas previstas;

b) início da execução da obra com base em projeto executivo que não foi previamente aprovado pela Prefeitura Municipal de Caracaraí-RR e pelo Dnit e que contempla alterações substanciais nas especificações contidas no projeto básico, em especial mudanças das estruturas de apoio das pontes móveis e fixas;

c) julgamento da fase de habilitação da Concorrência 003/2009 em desacordo com os critérios previstos no edital de licitação e na Lei 8.666/1993;

d) realização da Concorrência 003/2009 por meio de edital que não contempla a composição de todos os custos unitários previstos no orçamento-base, em afronta ao que prevê o art. 7°, §2°, inciso II, da Lei de Licitações;

e) adoção, no item 2.3 do orçamento da obra, referente ao serviço de movimento de terra, de Distância Média de Transporte (DMT) majorada indevidamente (a DMT referente ao percurso entre a jazida e o canteiro de obras é de 16 km e não de 18 km como estava inicialmente previsto); e

f) superfaturamento decorrente do pagamento da execução do serviço 'aquisição de chapa naval' por preço acima do valor de mercado.

4. Em decorrência dos indícios de irregularidade contidos nas alíneas **a** a **d** do parágrafo acima, foi prolatado, em 1º/12/2010, o Acórdão 3.265/2010-TCU-Plenário (peça 1, p. 25-27, do TC 015.676/2010-2, doravante denominado apenas 'apenso'), determinando que fossem realizadas as audiências dos diversos responsáveis identificados pela Secex-RR. Realizadas as comunicações, a Instrução de 8 de junho de 2011 (p. 19-40, peça 3 do apenso) analisou as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis.

5. A respeito das irregularidades sintetizadas nas alíneas **e** e **f**, foi exarado, em 19/10/2011, o Acórdão 2.766/2011-TCU-Plenário (relatório, voto e acórdão à peça 3, p. 48-51, e à peça 4, p. 1-25, do apenso), pugnando pela conversão do relatório de auditoria em tomada de

contas especial e pela retenção dos futuros pagamentos das obras do convênio (visto que ainda estava em execução).

6. Em atenção ao item 9.3 do supracitado acórdão, o Dnit enviou o Ofício 156/2012/ Audint/DNIT (peça 81 do apenso), no qual comunicou a retenção de R$ 1.167.260,38 no repasse da terceira parcela de recursos para o convênio, valor correspondente aos sobrepreços apontados.

7. A fim de precisar as datas dos pagamentos à empresa, a partir das quais os débitos relacionados nas citações seriam atualizados, a Secex-RR diligenciou a Prefeitura de Caracaraí/RR requisitando os documentos pertinentes (peças 52, 53 e 58 do apenso) e, não obtendo sucesso, realizou inspeção no convênio (peças 65 e 66 do apenso).

8. Procedida à inspeção, a equipe constatou que os serviços da obra haviam sido medidos e pagos em 60,33%. Em nova instrução (peça 8), foram apontados débitos de R$ 571.548,27 e R$ 61.035,15 pelos superfaturamentos referentes ao sobrepreço na aquisição de aço naval e à distância média de transporte, respectivamente (peça 8, p. 3-4, §§ 12 e 13). Desse modo, propôs-se a realização das devidas citações.

9. Cumpridas as comunicações, os responsáveis apresentaram suas alegações de defesa (peças 22, 23, 25 e 32) após diversas solicitações de dilação de prazo. A Secex-RR, assim, analisou as defesas, reformou seu entendimento sobre as irregularidades e elaborou nova instrução (peça 33), contendo as seguintes propostas de mérito: acolhimento de defesa de alguns dos responsáveis, imputação dos débitos já identificados na peça 8 a novo rol de responsáveis, rejeição das razões de justificativa relativas às irregularidades sem débito e aplicação de sanções, entre outras.

10. Contudo, ao se encaminhar a instrução para o Gabinete do Eminente Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Sr. Marinus Eduardo de Vries Marsico, este dissentiu das conclusões apresentadas pela Secex-RR, recomendando o encaminhamento dos autos à unidade técnica

especializada no tema, a então 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-4), para que esta analisasse o sobrepreço do convênio de forma global.

11. A Secob-4, em seu exame (peça 45), verificou o sobrepreço global na obra para os itens beneficiamento do a ço naval, aquisição do aço naval e cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira. Contudo, considerou a não ocorrência para o item relativo à distância média de transporte.

12. Após o parecer da Secob-4, os autos foram devolvidos à Secex-RR. Tendo em vista a necessidade de conhecer as datas e valores de pagamentos ulteriores ainda não informados do Convênio 306/2007-DAQ-DNIT, a unidade procedeu à realização de diligência à Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR (Ofício 224/2013 – TCU/Secex-RR, datado de 13/3/2013, à peça 58).

13. Cumpre informar que, nesse meio tempo, a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda. solicitou vista aos autos, o que lhe foi concedido, conforme pronunciamento da unidade à peça 60. A despeito de já ter apresentado uma vez suas alegações de defesa, e de não ter sido citada novamente até então, a empresa solicitou prorrogação de prazo para apresentação de nova defesa, conforme peça 62. Esse documento continha solicitação expressa de a cesso ao Acórdão 2.319/2009 – Plenário, utilizado como fundamento pela

Secob-4 nos cálculos do superfaturamento. A solicitação foi feita porque a defendente não

teria logrado obter acesso à referida deliberação em virtude de esta ser sigilosa. Como se tratava do segundo pedido de dilação de prazo, a solicitação foi encaminhada à consideração do Ministro Relator.

14. Em resposta, o Plenário do TCU concordou em conceder o prazo, mediante o Acórdão 1.367/2013-TCU-Plenário (peça 73). Todavia, esta última Deliberação foi omissa no tocante ao acesso ao Acórdão 2.319/2009, razão pela qual a empresa opôs embargos de declaração por omissão no referido **decisum**.

15. Os embargos foram considerados procedentes, o que deu origem ao Acórdão 2.933/2013-TCU-Plenário (peça 86), que se manifestou quanto ao acesso à deliberação sigilosa, bem como renovou o prazo para apresentação de alegações de defesa da empresa.

16. Frise-se que tanto o Acórdão 1.367/2013-TCU-Plenário, quanto o Acórdão 2.933/2013-TCU-Plenário foram encaminhados a todos os responsáveis, sob a forma de notificações (peças 74 a 77, 80 a 83 e 87 a 95).

17. Após as notificações, a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda. trouxe argumentos de defesa (peça 96).

18. Em análise a tais argumentos e aos demais elementos contidos nos autos, a Secex-RR, na instrução de 17 de fevereiro de 2014 (peça 107), concluiu que:

a) houve sobrepreço nos serviços de aquisição de chapa de aço naval, beneficiamento de aço naval e de cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira;

b) para o sobrepreço nos dois primeiros serviços, relacionados ao aço, cujos valores originais totalizavam R$ 1.635.129,59, existiam dois responsáveis: a Sra. Andrea Soares Barnez, analista de infraestrutura do Dnit responsável pela aprovação do projeto básico com preços majorados, e a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda., que se beneficiou dos pagamentos indevidos;

c) para o sobrepreço no serviço de cobertura em telha metálica, cujos valores originais totais somavam R$ 19.285,07, havia quatro responsáveis: além dos mencionados no parágrafo anterior, incluindo-se a Sra. Sandra Silva Pinto, engenheira da Prefeitura Municipal de Caracaraí-RR, autora do projeto básico questionado, e o Sr. Antonio Eduardo Filho, ex-Prefeito do Município de Caracaraí/RR, representante do município durante a execução do convênio;

d) deveriam ser citados os responsáveis indicados nas alíneas acima, para que apresentassem suas alegações de defesa acerca das irregularidades que lhes foram imputadas;

19. Ademais, foi verificado que o convênio seguia em execução e que o Dnit tinha realizado a retenção de uma parcela de recursos federais na monta de R$ 1.167.260,44. Malgrado, tenha se

entendido que os responsáveis deveriam ser citados pelo valor total das irregularidades, abatendo-se, na oportunidade do ressarcimento, as quantias já retidas pela entidade.

20. Após as citações, a senhora Andrea Soares Barnez e a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda. trouxeram ao TCU suas alegações de defesa, acostadas às peças 135 e 138-140. Por outro lado, tanto o Sr. Antonio Eduardo Filho quanto à Sra. Sandra Silva Pinto, apesar de devidamente comunicados, transcorrido o prazo fixado, quedaram-se silentes e também não recolheram os débitos a eles imputados nos presentes autos aos cofres do Tesouro Nacional.

21. Dessa forma, no pronunciamento da Subunidade de 15 de dezembro de 2014 (peça 148), foram apreciadas tais alegações de defesa, bem como as revelias. Adicionalmente,

revisou-se as conclusões das análises feitas nas instruções anteriores.

22. Tendo em vista o tecnicismo da matéria e diante do fato de o centro das discussões ser as bases técnicas da manifestação da Secretaria especializada desta Corte, o Gabinete do Eminente Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Sr. Marinus Eduardo de Vries

Marsico, considerou ser necessária a participação desta Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHidroFerrovia), unidade que detém atualmente as competências da antiga Secob-4, para que se manifestasse acerca das alegações de defesa autuadas às peças 135, 138 e 140.

23. Ante as razões expostas pelo **Parquet** especializado, o Exmo. Relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, no despacho de 18 de maio de 2015 (peça 161) determinou o envio dos autos a esta unidade técnica, a fim de que se manifestasse acerca da documentação a que se referem as peças 135, 138 e 140.

Exame técnico

24. O escopo do presente parecer tem o objetivo de analisar as alegações de defesa acostadas às peças 135, 138 e 140.

1. Das alegações de defesa de Andrea Soares Barnez (peça 135)

25. A Sra. Andrea Soares Barnez apresentou ao TCU as alegações de defesa contidas na peça 135, as quais trazem os argumentos adiante sintetizados.

Aquisição do aço naval (p. 2-3 e p. 48-55)

26. Visando justificar os valores praticados, a agente apresentou cotações do insumo chapa de aço naval em épocas próximas à data base do orçamento (outubro de 2008), obtidas junto às empresas Fermazon (16/1/2009), Fasal (23/7/2008) e MBA-AÇO (30/3/2011).

27. Baseando-se nesses preços e utilizando os índices de atualização monetária do Dnit e um BDI de 19,70%, a Autarquia teria chegado aos seguintes custos de aquisição de aço: Fermazon (R$ 6.357,01), Fasal (R$ 8.763,67) e MBA-AÇO (R$ 8.743,23).

28. Desse modo, a Sra. Andrea Soares Barnez concluiu que não teria havido sobrepreço na aquisição de aço, haja vista o preço do orçamento-base (R$ 6.159,40) ser inferior aos obtidos por meio de todas as cotações apresentadas.

29. Ademais, a servidora destaca que, na época da elaboração do orçamento da obra, não havia Acórdão do TCU indicando que deveria ser utilizado BDI diferenciado para esse tipo de serviço. Dessa forma, a valor adotado estaria correto, uma vez que se tratava do vigente no Dnit à época.

Serviço de beneficiamento do aço naval (p. 4-8)

30. A Sra. Andrea Soares Barnez afirmou que a composição para o serviço de beneficiamento do aço naval elaborada pela então Secob-4 durante a fiscalização do terminal hidroviário de Eirunepé/MA (TC 029.512/2011-5) teria sido adotada como referência pelo Dnit em demais processos licitatórios. No entanto, não representaria a realidade de mercado.

31. Nesse sentido, ressaltou as Fiscalizações 679/2012 e 680/2012, realizadas nos lotes II e III do Edital de Concorrência 70/2012-1 do Dnit, para contratação das obras de instalação portuária pública de Anamã/MA e Alvarães/MA, terminais que teriam projetos semelhantes ao de Caracaraí/RR. Após as referidas fiscalizações, foram prolatados os

Acórdãos 2.838/2012 e 2.839/2012, ambos do Plenário, os quais determinaram ao Dnit que retificasse o orçamento base da licitação conforme os valores de referência apontados no Relatório de fiscalização de Eirunepé/MA. Em atendimento às decisões, o Dnit teria readequado os custos dos serviços de beneficiamento de aço naval, o que teria gerado um orçamento base para licitação consideravelmente abaixo das propostas das empresas participantes.

32. Assim, alegou que, por meio do resultado dos processos licitatórios de Anamã/MA e Alvarães/MA, cuja concepção do sistema naval seria o mesmo de Caracaraí/RR, seria possível perceber que os custos navais mostrar-se-iam como a principal barreira para as obras não terem sido contratadas, inferindo-se que as composições de referência elaboradas pelo TCU não representariam a realidade de mercado.

Esclarecimento sobre a análise de projeto e conclusão (p. 8-10)

33. Nesse tópico, a servidora destaca alguns pontos que seriam primordiais na análise técnica do projeto básico, quais sejam: estudo hidrológico, a fim de verificar a amplitude do rio; situação do terreno, para averiguar a solução de contenção de margem; e o memorial de cálculo dos quantitativos, para subsidiar as planilhas orçamentárias. Após tais conferências, ainda seriam analisados os desenhos técnicos e as planilhas orçamentárias.

34. Desse modo, no caso de Caracaraí/RR teriam sido emitidas sete notas técnicas com a análise minuciosa do projeto e transcorridos 705 dias entre o recebimento e a aprovação do documento.

35. Assim, esses sucessivos documentos demonstrariam a demasiada cautela da servidora com intuito de exigir o aprimoramento do projeto básico e, consequentemente, desonerar o erário. Nesse sentido, teria ocorrido a redução do valor de projeto de R$ 17.517.418,53 para R$ 14.483.098,90.

36. Ademais, relata que determinadas situações poderiam passar despercebidas, haja vista o fato de a planilha apresentar 354 serviços e de toda atenção estar voltada para os serviços mais robustos.

37. Por fim, concluiu que a composição de referência elaborada pela então Secob-4 não representava as condições de mercado; os custos de aquisição do aço naval estão de acordo com as cotações da época; o projeto foi minuciosamente analisado; e foi prudente e agiu com perícia diante de suas atribuições, preservando o erário.

I.I Análise das Alegações de defesa da Sra. Andrea Soares Barnez

38. Quanto à aquisição do aço naval, cabe destacar o trecho a seguir do Relatório de Fiscalização do processo apenso que originou a TCE em comento (peça 1, p. 30, do TC 015.676/2010-2):

‘Nessa linha, cumpre ter presente que o serviço em epígrafe não possui referência no SINAPI/CEF, nem no SICRO/DNIT. De modo que o projeto básico teve que se socorrer a outros meios para a obtenção dos valores de mercado a serem utilizados na composição do custo. Aí temos outra falha, nos autos do processo consta apenas uma cotação genérica do insumo aço, fornecida pela empresa Amazon Aço, sediada na cidade de Manaus/AM (cf. fl. 1452 – Anexo 1). Na proposta, a empresa relaciona vários tipos do material, com unidades diversas. Apenas dois deles são cotados em Kg (quilograma), a unidade utilizada no projeto básico. Não ficou demonstrado de que forma aquele preço contido na cotação subsidiou o valor aposto na composição unitária.’

39. Observa-se, portanto, que, nos autos do processo licitatório, não foram apresentadas as cotações ou os preços referenciais que subsidiaram o valor adotado no orçamento base da administração para o serviço de aquisição do aço naval.

40. Por outro lado, em suas alegações defesa, a servidora afirma que ‘utilizou cotações do insumo de aço de datas próximas à data base do orçamento (outubro de 2008), obtidas junto às empresas Fermazon (16/1/2009), Fasal (23/7/2008) e MBA-AÇO (30/3/2011).’ Contudo, é possível

extrair da Nota Técnica 19/2012-COBRHIDIDE-CGHIPAQ-DAQ (peça 135, p. 33) o seguinte:

‘A data-base do orçamento do projeto básico do terminal hidroviário de Caracaraí é outubro de 2008.

Embora nos autos do processo que trate a respeito do Convênio 306/2007 não conste cotação de aço, dispomos de cotações que subsidiaram a elaboração de outros projetos:

- Fermazon: cotação realizada em 16/1/2009
- Fasal: cotação realiada em 23/7/2008
- Mba-Aço: cotação realizada em 30/3/2011’

41. Destarte, resta claro que, na realidade, as cotações são posteriores ao processo licitatório e, portanto, não subsidiaram o orçamento base do certame, conforme alega a servidora.

42. Por outro lado, destaca-se que existe novo valor paradigma para o serviço de aquisição do aço naval calculado por esta unidade técnica.

43. Com efeito, no processo de terminal fluvial de Itamarati/AM (TC 006.287/2012-3, peça 81, p. 20), foi obtida nova composição de preço unitário (CPU) para o item em comento. 44. Nessa CPU, foi previsto novo valor para o custo da chapa de aço naval de 6mm (‘Chapa de Aço Naval GR A-36’ ¼’), a R$ 3.582,32/t, para data base de novembro de 2008.

45. Com relação à data base, como o índice de reajustamento de obras portuárias da FGV referente à estruturas e fundações metálicas é 446,205, para outubro de 2008, e 448,108, para novembro de 2008, de forma conservadora, será mantido o valor acima (de novembro de 2008), uma vez que fornece valor superior para chapa de aço naval.

45. Desse modo, deve ser aplicado esse novo custo do material chapa de aço naval de 6mm na composição de preço unitário elaborado anteriormente neste processo (peça 44, p. 2), conforme se observa na nova composição abaixo:

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aquisição de aço naval
Composição de referência

Data Base: **out/08**

PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO

Serviços: Aquisição de aço naval

Unid.: t Item(ns): **1.1,2.1,3.1,5.1**

EQUIPAMENTO (A)	CÓDIGO	QUANT.	UTILIZAÇÃO		CUSTO OPERACIONAL		CUSTO
Discriminação			PROD.	IMPROD.	PROD.	IMPROD.	HORÁRIO
						(A) TOTAL	**0,00**

MÃO DE OBRA (B)	Unidade	Qtde	Salário Base	Custo Horáio
Discriminação				
			TOTAL(B)	**0,00**
(C) Produção da equipe: 1,0000 t/H			CUSTO HORÁRIO (A + B)	0,00
(D) Custo Unitário da Execução [(A) + (B)]/(C) =				**0,00**

MATERIAIS	Unidade	CUSTO	CONSUMO	Custo Horáio	
Chapa de Aço Naval 6MM (Chapa de Aço Naval GR A-36" 1/4")	T	3.582,32	1,0300	3.689,79	(1)
			(E) TOTAL	**3.689,79**	

TRANSPORTE (F)	DMT (T)	DMT (P)	DMT(Tot)	CUSTO	CONSUMO	Custo Horáio
Discriminação						
Transporte comerc. c/ carr. Rodov. Pav		640,00		0,31	1,0000	198,40
					(F) TOTAL	**198,40**

CUSTO UNITÁRIO TOTAL (D) + (E) + (F) (R$)			**3.888,19**
BONIFICAÇÃO (BDI)	15,60 %	R$	**606,56**
PREÇO UNITÁRIO TOTAL (R$)			**4.494,75**

Observações:

(1) valores obtidos por meio de pesquisa de mercado

46. Desse modo, malgrado as alegações de defesa da Sra. Andrea Soares Barnez não mereçam prosperar, faz-se mister a atualização do preço unitário do item em comento no processo em epígrafe, em virtude dos preços paradigmas para o serviço de aquisição de aço naval adotados por esta unidade técnica.

47. Destarte, a fim de manter a análise corrente em harmonia com as realizadas nos processos relativos às Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) (Itamarati/AM – TC 006.287/2012-3, Eirunepé/AM – TC029.512/2011-5, Consolidação

dos Levantamentos de Auditoria dos Terminais Fluviais na Região Norte – TC 006.547/ 2012-5, entre outros), deve-se confrontar o valor contratado para aquisição do aço naval (R$ 6.159,40/t) com o novo preço unitário de referência, R$ 4.494,75/t, em vez dos R$ 3.541,82/t, calculados na peça 44.

48. No que concerne ao serviço de beneficiamento do aço naval, destaca-se que os argumentos apresentados pela servidora se concentram em invalidar a composição de preço unitário elaborada pela então Secob-4, pelo fato de os certames que adotaram tais composições terem resultado fracassados, o que demostraria um eventual preço fora de mercado desse serviço.

49. Essa justificativa, todavia, não é suficiente para invalidar a composição de preço unitário elaborada pela então Secob-4, tampouco para validar os preços contratados.

50. Nesse caso, a ocorrência de licitações sem sucesso deve motivar aprofundamento na análise das composições unitárias originais, para que sejam identificadas possíveis distorções que estejam resultando no fracasso das licitações.

51. As experiências apontadas não se prestam a comprovar que o motivo para frustração da licitação seria, conclusivamente, o preço do item do beneficiamento de aço naval, pois a incerteza em relação à composição dos diversos serviços apresentados, em especial ao baixo detalhamento das composições de referência utilizadas naqueles certames, bem como à escolha pelo Regime Diferenciado de Contratações Pública (RDC) na Modalidade de Contratação Integrada já pode, por si, afastar os licitantes ou fazer com que majorem consideravelmente suas propostas a fim de cobrir os eventuais riscos envolvidos.

52. No entanto, do mesmo modo que a aquisição do aço naval, o serviço de beneficiamento do aço naval possui novos valores paradigmas calculados por esta unidade técnica.

53. Por meio do processo do terminal fluvial de Itamarati/AM (TC 006.287/2012-3, peça 81), esta unidade técnica realizou correções na composição do beneficiamento do aço naval, especificamente nas quantidades de solda por tonelada de aço beneficiado e, como consequência, também nas quantidades de soldadores necessários.

54. Dessa sorte, a composição de preço unitário para beneficiamento do aço naval do terminal fluvial de Caracaraí/RR também carece de tais ajustes. Desse modo, serão procedidas às alterações na quantidade de solda por tonelada de aço beneficiada e na quantidade de soldadores na composição da peça 44 desse processo, conforme a composição apresentada abaixo (alterações grifadas em vermelho):

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Beneficiamento do aço naval
composição de referência

COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO

Código
Itens do Orçamento **2.2, 2.2.2, 3.2, 5.2**
Data Base dez/09

Serviço: **Beneficiamento do aço naval (mão de obra, solda, tratamento e pintura)** — Unidade **t**

EQUIPAMENTO	CÓDIGO	QUANT.	UTILIZAÇÃO PROD.	UTILIZAÇÃO IMPROD.	CUSTO OPERACIONAL PROD.	CUSTO OPERACIONAL IMPROD.	CUSTO HORÁRIO
Ponte rolante 5 ton		1,00	0,85	0,15	50,04	14,16	44,66
Ponte rolante 15 ton		1,00	1,00	0,00	76,25	14,16	76,25
Mesa de corte plasma		1,00	0,15	0,85	112,62	17,84	31,73
Prensa hidráulica de 300 ton		1,00	1,00	0,00	80,24	14,16	80,24
Equipamento de solda MIG/MAG		12,00	0,38	0,62	26,27	0,00	119,79
Equipamento de solda eletrôdo revestido	Sinapi (3335)	129,00	0,23	0,77	1,26	0,00	37,38
						(A) TOTAL	**390,05**

MÃO DE OBRA SUPLEMENTAR	CÓDIGO	K ou R	QUANTIDADE	SALÁRIO BASE	CUSTO HORÁRIO
Encarregado de turma	T501		6,00	19,41	116,46
Ajudante (Recebimento e estoque)	T702		2,00	11,01	22,02
Ajudante (Pontes rolantes)	T702		4,00	11,01	44,04
Ajudante (Corte)	T702		5,00	11,01	55,05
Ajudante (Dobramento)	T702		5,00	11,01	55,05
Montadores	T602		40,00	13,63	545,20
Soldadores (Eletrôdo revestido)	T608		129,00	13,63	1.758,27
Soldadores (MIG/MAG)	T608		12,00	13,63	163,56
		Adc. M.O. - Ferramentas (%)		20,51	566,00
				(B) TOTAL	**3.325,65**
				CUSTO HORÁRIO (A + B)	3.715,70
				PRODUÇÃO DA EQUIPE (t)	2,00
				D - CUSTO UNITÁRIO DA EXECUÇÃO [(A + B)] / (C) = (D)	**1.857,85**

MATERIAIS	CÓDIGO	UNIDADE	CUSTO	CONSUMO	CUSTO UNITÁRIO
ACETILENO (CILINDRO DE 7 A 9KG)	Sinapi (0001)	Kg	57,00	4,7000	267,90
Oxigênio	Sinapi (0002)	m³	21,96	5,5000	120,78
CO2		m³	11,20	7,0000	78,40
Arame tubular (TUBROD 71 ULTRA)		Kg	14,13	13,0900	184,96
ELETRODO AWS E-6010 (0K 22.50; WI 610) D = 4MM (SOLDA	Sinapi (10998)	kg	10,84	34,9500	378,86
Energia elétrica para soldas por eletrôdo revestido	Sinapi (14250)	Kwh	0,48	71,7600	34,44
				(E) TOTAL	**1.065,34**

TRANSPORTE	CÓDIGO	DMT	UNIDADE	CUSTO	CONSUMO	CUSTO UNITÁRIO
					(F) TOTAL	**0,00**
				CUSTO UNITÁRIO TOTAL (D) + (E) + (F) (R$)		**2.923,21**
				BONIFICAÇÃO (BDI) 24,70 %	R$	**722,03**
				PREÇO UNITÁRIO TOTAL - R$ (G)		**3.645,24**

Composição Auxiliar	Preço/t	Consumo	Preço unitário
Tratamento e pintura da estrutura **(H)**	1.443,15	1,0000	1.443,15
		PREÇO UNITÁRIO TOTAL (R$)	**5.088,39**

Mudança para data base out/2008:
Indice de reajust. out/08: 446,21
Indice de reajust. dez/09: 426,19

PREÇO UNITÁRIO TOTAL (R$) **5.327,40**

OBSERVAÇÕES

i. Os quantitativos e coeficientes de equipamentos, mão de obra e insumos estão estimados conforme documento "Análise do serviço de beneficiamento de aço naval" do relatório Fiscalis 874/2011, referente ao terminal hidroviário de Eirunepé (TC 029.512/2011-5);

ii. Os custos dos equipamentos ponte rolantes, mesa de corte, prensa hidráulica e solda MIG foram mantidos conforme composição unitária do Dnit;

iii. Os quantitativos dos insumos acetileno, oxigênio e CO_2 foram mantidos conforme composição unitária do Dnit.

iv. O preço do insumo CO2 foi mantido conforme composição unitária do Dnit.

v. O preço do insumo arame tubular teve por base pesquisa em fornecedores realizada em outubro de 2011.

vi. O cálculo do custo de tratamento superficial e pintura por tonelada de aço beneficiado foi calculado de acordo com o projeto executivo e com projetos de portos semelhantes.

vii. Utilizado na mudança da data base o indíce de reajustamento de obras portuárias da FGV referente à estruturas e fundações metálicas (446,205/426,186 = 1,05).

viii. Adotado o preço de tratamento e pintura mais conservador conforme memória de cálculo da peça 44

55. Assim, a fim de manter a harmonia da análise em comento com os entendimentos já esposados em outros processos por este Tribunal, deve-se confrontar o valor contratado do beneficiamento do aço naval (R$ 4.995,02/t) com o novo preço unitário de referência R$ 5.327,40/t, em vez dos R$ 4.383,19/t calculados na peça 44.

56. De plano, constata-se que, a partir do novo valor paradigma, o superfaturamento encontra-se elidido para o serviço de beneficiamento do aço naval.

57. No que concerne aos esclarecimentos referentes à análise de projeto e à conclusão, a servidora somente relata como ocorreu o exame dos projetos, ressaltando a quantidade de notas técnicas elaboradas e a redução do valor de projeto obtida. Acrescenta, ainda, que determinados pontos poderiam passar despercebidos em virtude da demanda de itens para se analisar.

58. Desse modo, não foram apresentados argumentos que contrapusessem os valores adotados nas composições de preço unitário para os serviços de aquisição e beneficiamento do aço naval. As alegações restringem-se a tentar mostrar que a agente agiu com diligência. Contudo, conquanto diversos pontos tenham sido apreciados e ressaltados pela servidora quando da análise do projeto básico, o que fato atenuante, o sobrepreço no orçamento perdurou e se propagou durante a contratação, inclusive com a materialização em superfaturamento. Destarte, a análise aprofundada de determinadas partes não pode ser motivo suficiente para afastar o adequado exame das demais.

II. Das alegações de defesa de Andrade Galvão Engenharia Ltda. (peça 138)

59. A empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda. apresentou ao TCU as alegações de defesa acostadas à peça 138, que traz os argumentos a seguir compendiados:

Os fatos (peça 138, p. 1-2)

60. De acordo com a contratada, a unidade técnica, no cálculo do suposto sobrepreço, utilizou o padrão de Limitação do Preço Unitário Ajustado (LPUA) e os preços de referência do Sinapi e do Sicro, metodologia que não seria adequada à obra, tendo em vista as especificidades oriundas da natureza e da localização do empreendimento.

61. Além disso, não teria evidenciado se foram considerados os custos de aquisição do material, de transporte, a diferença de alíquotas de ICMS, as instalações provisórias e outros encargos significativos.

Aquisição e beneficiamento do aço naval (peça 138, p. 2-3)

62. A contratada alegou que o aço utilizado na obra possuiria certificação naval, atestada pela Usiminas Siderúrgicas de Minas Gerais S/A, e que tal característica teria sido desconsiderada na análise da unidade técnica do TCU. Na composição do preço de referência, a Secob-4 teria adotado, de forma equivocada, o preço do aço comum - Perfil de Aço Estrutural, referência 4766 do Sinapi/CEF.

63. Ademais, ressaltou o fato de ter apresentado valores inferiores aos orçados pelo órgão licitante, pois, caso contrário, teria sido desclassificada do certame. Além disso, esses valores não apresentariam sobrepreço nem trariam quaisquer prejuízos ao erário, uma vez que estariam de acordo com valores de mercado.

64. Argumentou que a unidade técnica, ao analisar o cálculo do suposto sobrepreço, desconsiderou peculiaridades da obra, tais como: a localização do município de Caracaraí/RR e a praça de onde provêm os insumos; a insuficiência ou ausência de mão de obra especializada local; a infraestrutura, maquinário e tecnologia para subsidiar a execução da obra.

65. Complementa, ainda, com o fato de o munícipio de Caracaraí/RR estar localizado no estado de Roraima e não do Amazonas. Desse modo, as obras presentes nesse estado não poderiam servir de referencial para aquele.

Cobertura em telha metálica, perfil trapezoidal, inclusive cumeeira (peça 138, p. 3-4)

66. Quanto ao serviço de cobertura em telha metálica, perfil trapezoidal, inclusive cumeeira, a contratada alegou que não existe preço referencial específico no Sinapi.

67. Desse modo, o preço unitário praticado no contrato seria plenamente compatível com o mercado local, o qual não possuiria mão-de-obra especializada, equipamentos, tecnologia e

infraestrutura de construção naval. Ainda mais pelo fato de ter sido necessária a construção e montagem de toda a instalação provisória para fabricação de flutuantes e pontes, que não estavam abertas nas planilhas orçamentárias mas eram necessárias.

68. Tal condição teria sido ignorada nas análises da unidade técnica, as quais compararam a situação citada alhures com aquelas realizadas em estaleiro profissional com toda estrutura necessária para o desenvolvimento dos serviços.

Encargos intersindicais não considerados nos pareceres (peça 138, p. 4-6)

69. A requerente afirmou que a Secob-4 não teria considerado a incidência de encargos intersindicais e de adicionais à mão-de-obra, tais como equipamentos de proteção individual (EPI), transporte coletivo, alimentação, fardamento e programas de saúde e segurança, além de ferramentas manuais e equipamentos.

70. Apresenta, outrossim, tabela detalhando esses custos, os quais corresponderiam a R$ 1.065.602,84.

Demais custos incidentes desconsiderados (peça 138, p. 7-11)

71. De acordo com a contratada, determinados serviços foram executados com algumas estruturas auxiliares e de apoio, as quais foram construídas por ela e cujos custos não foram considerados pela unidade técnica.

72. Os custos diretos com estas estruturas seriam os gastos com dez meses de locação de duas balsas, uma de trinta metros e outra de quarenta, além de despesas indiretas com a execução das instalações provisórias e desembolsos com os aluguéis de móveis e utensílios para alojamentos.

73. Ademais, o atraso para a conclusão da obra decorrente da postergação da liberação dos recursos teria gerado custo adicional suportado apenas pela requerente, em virtude da mobilização dos equipamentos.

74. Além das despesas supracitadas, também existiriam outras relativas a custos financeiros, as quais seriam objeto de estudo e parecer pela Fundação Instituo de Pesquisas Econômicas (FIPE).

75. Nesse sentido, justifica que houve uma dilação de prazo de 23 meses, não obstante a prefeitura de Caracaraí/RR ter aditivado o contrato em apenas doze meses. Desse modo, haveria a necessidade de se adequar a planilha de serviços em R$ 1.229.057,07.

Fato Relevante (peça 138, p. 11-12)

76. Por fim, a alegante destacou que as licitações de Alvarães/MA, Anamã/MA e Anori/MA resultaram fracassadas por terem utilizado em seus orçamentos os preços paradigmas para aquisição do aço naval calculados pela Secob-4, os quais seriam inexequíveis.

77. Argumentou também que o cenário de aquecimento do país à época implicaria a elevação dos preços dos insumos e, em muitos casos, a necessidade de importação deles. Desse modo, teria ocorrido reajustamento negativo, caracterizando desequilíbrio econômico e financeiro do contrato, uma vez que os materiais teriam sido adquiridos com preços em alta, mas a empresa remunerada com eles em baixa, após um processo de deflação.

II.I Análise das alegações de defesa de Andrade Galvão Engenharia Ltda. (peça 138)

78. Com relação à alegação de que o Sicro, o Sinapi e o Método de Limitação do Preços Unitários Ajustados não seriam adequados, destaca-se que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica quanto à utilização dessas ferramentas.

79. Conforme já abordado no parecer desta unidade, acostado à peça 45, por determinação do Acórdão 2.319/2009-TCU-Plenário, o método padrão a ser adotado pelo Tribunal nas fiscalizações de obras públicas para apuração do sobrepreço pelo Tribunal é o Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados. Ademais, a utilização do Sicro e do Sinapi decorre de imposição legal, mais especificamente das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Logo, não se pode descaracterizar a adequação desses instrumentos.

80. Quanto à especificidade da obra e à incidência de outras variáveis no preço referencial dos serviços, como a natureza e localização do município de Caracaraí/RR, os custos de aquisição do

material, do transporte, a diferença de ICMS, as instalações provisórias e outros encargos significativos, verifica-se que a Secob-4 não só considerou a localização correta de execução das obras, como deixou isso claro nas composições de referência, conforme pode ser comprovado na peça 44 deste processo. Deveras, o serviço de aquisição de aço naval inclui o custo do transporte do material de Manaus-AM para Caracaraí-RR. Ademais, **a empresa não apresentou documentos que comprovassem os demais custos adicionais, de forma que seu argumento carece de fundamentação e não pode subsistir**.

81. No que concerne à aquisição e beneficiamento do aço naval, quanto à alegação de que teria sido utilizado aço com certificação naval, conforme se observa na fotografia registrada pela equipe de auditoria, durante a fiscalização do empreendimento (peça 3, p. 25 do TC 015.676/2010-2), o aço utilizado foi o ASTM A36 e não o ASTM A131. Assim, o padrão condiz com o referencial do Sinapi adotado nas composições. **Não merece prosperar, portanto, o argumento apresentado**.

82. Também não deve subsistir o argumento de que a empresa contratada teria apresentado valores inferiores aos orçados pelo órgão licitante. Ainda que a proposta da empresa tenha sido menor que o orçamento da administração, não deixou de ocorrer sobrepreço. Ou seja, o valor pago pela administração foi superior aos custos referenciais aceitos.

83. No entanto, é imperioso destacar que, a fim de se uniformizar os entendimentos depreendidos por esta unidade técnica especializada, o superfaturamento para o item beneficiamento naval, consoante o parágrafo 59 desta instrução, foi considerado elidido, haja vista o novo preço paradigma adotado para esse serviço no processo do terminal fluvial de Itamarati/AM (TC 006.287/2012-3, peça 81).

84. De igual modo, deve-se confrontar o valor contratado para aquisição do aço naval (R$ 6.159,40/t) com o novo preço unitário de referência definido alhures, R$ 4.494,75/t, em vez dos R$ 3.541,82/t, calculados na peça 44.

85. Quanto à alegação de que o serviço cobertura em telha metálica, perfil trapezoidal, inclusive cumeeira, não possui preço referencial no Sinapi, destaca-se que há no sistema referencial de custos da Caixa Econômica Federal o código Sinapi 75381/1 (cobertura com telha de chapa de aço zincado, ondulada), o qual pode ser utilizado para o serviço em tela.

86. Tal qual se verificou nas composições de preço unitário da peça 44, o referido código do Sinapi foi utilizado com as devidas adequações para a realidade da obra. Com relação a eventuais custos adicionais necessários para a construção e montagem de toda a instalação provisória para fabricação dos flutuantes e pontes, conforme já exposto anteriormente, **não foram expostas evidências que corroboraram a procedência desses custos**.

87. Acerca das justificativas de que a unidade técnica teria desconsiderado a incidência de encargos intersindicais e de adicionais à mão de obra, ressalta-se que, nas composições de preço unitário acostadas à peça 44 no item ‘Mão de Obra Suplementar’, verifica-se a rubrica ‘adc. M.O. – Ferramentas (%)’, no valor de 20,51%, a qual, segundo o Manual de Custos Rodoviários do Sicro, Volume 1 – Metodologias e Conceitos, disponível no sítio eletrônico do Dnit (http://www.dnit.gov.br/custos-e-pagamentos/sicro/manual-de-custos-rodoviarios), consiste em encargos adicionais relativos à mão de obra em virtude de equipamentos de proteção individual, transporte, alimentação e ferramentas manuais. Com relação aos encargos intersindicais, a contratada somente expõe genericamente esses custos, sem, contudo, apresentar evidências que comprovassem a incidências dessas obrigações. **Desse modo, não procede a alegação da contratada**.

88. No tocante aos demais custos incidentes desconsiderados, provenientes de estruturas provisórias, auxiliares e de apoio e de atrasos para conclusão da obra em virtude da postergação da liberação de recursos, a alegante não apresentou evidências que subsidiassem suas alegações. Tão-só anexou documento com fotos pouco conclusivas referentes à atuação de balsas auxiliando a montagem de determinadas partes do terminal portuário.

89. Ademais, destaca-se que, no orçamento da obra (peça 6, p. 1-13, do TC 015.676/2012-2), já

são previstos serviços preliminares e estruturas provisórias, auxiliares e de apoio em itens distintos daqueles analisados pela unidade técnica especializada. Assim não caberia a ela acrescentar tais custos nas composições de preço unitário analisadas na peça 44. Caso eventuais estruturas fossem necessárias, além das já previstas no orçamento, tal cômputo deveria ser feito por meio da inclusão desses componentes no orçamento, por meio de termos aditivos, e não pela majoração dos preços unitários de outros serviços, como a aquisição do aço naval, beneficiamento do aço naval e cobertura de telha metálica, perfil trapezoidal, inclusive cumeeira.

90. Além do mais, a empresa não se prestou a disponibilizar em sua defesa documentos que comprovassem esses custos adicionais que alegou, de forma que **seu argumento carece de fundamentação e não pode subsistir, tanto para dispêndios provenientes das estruturas provisórias, auxiliares e de apoio quanto para aqueles oriundos dos atrasos para conclusão da obra**.

91. Com relação às experiências vivenciadas em licitações que resultaram fracassadas, como no caso de Anori, Alvarães e Anamã, todas no estado do Amazonas, nas quais o consórcio apontou como motivo para falta de sucesso a utilização de preços referenciais abaixo dos valores de mercado, tal fato, como já mencionado, não é suficiente para validar os preços contratados, tampouco para afastar o cumprimento dos ditames da Lei 8.666/1993.

92. Nesse caso, a ocorrência de licitações fracassadas deve motivar um aprofundamento na análise das composições unitárias originais, para que sejam identificadas possíveis distorções que estejam resultando no desinteresse pelas licitações.

93. As experiências apontadas não se prestam a comprovar que o motivo da licitação fracassada seria conclusivamente o preço desse item, pois a incerteza em relação à composição dos serviços, devido ao baixo detalhamento na composição de referência utilizadas naqueles certames, pode, por si, fazer os licitantes majorarem as suas propostas devido à elevação do risco envolvido.

94. Quanto ao cenário de aquecimento do país à época, o que teria ocasionado majoração dos insumos, ressalta-se que as composições de preço unitário calculadas pela unidade

técnica especializada consideraram a data base de outubro de 2008, ou seja, já computaram os insumos refletindo o cenário de expansão econômica. **Desse modo, não merecem prosperar tais argumentos.**

III. Do estudo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE (peça 140)

95. A requerente afirmou que o estudo concluiu pela compatibilidade dos valores praticados na construção do terminal portuário de Caracaraí/RR com os de mercado. Nesse diapasão, apresentou as seguintes observações, extraídas do trabalho em tela:

a) Nós observamos que os valores de referência apresentados pelo TCU não levam em consideração a prática do mercado na formação do preço de venda do produto.

b) A investigação mostrou que os estaleiros imputam uma margem de lucro sobre o preço de aquisição do aço, bem como sobre seu beneficiamento, que não estão imputadas na planilha de referência. Embora existam os valores de referência apresentados nos Acórdãos sobre os valores de BDI para aquisição de produtos (aço naval) e prestação de serviço (beneficiamento de aço naval), tais valores não refletem a prática do mercado.

c) Outro aspecto importante refere-se aos valores de referência que são utilizados para essa composição. A prática da construção de embarcações fluviais é diferente de embarcações marítimas. Em geral, os lotes de compra de aço dedicados na navegação fluvial são muito inferiores à construção de grandes embarcações marítimas, o que leva a um encarecimento do valor do aço no mercado local.

d) Por fim, nós entendemos que o edital de referência já apresentava um valor limite para aquisição e beneficiamento do aço naval que foi respeitado pela empresa e não se mostra discrepante em relação ao praticado no mercado local.

96. A contratada destacou que o estudo analisou, apenas, os preços referenciais para os serviços de aquisição de aço naval, beneficiamento do aço naval e cobertura em telha metálica perfil

trapezoidal, inclusive cumeeira.

97. Nesse sentido, a análise teria concluído que preço de referência ficaria entre R$ 9.300,29 e R$ 11.908,81/t, para o serviço de aquisição e beneficiamento do aço naval, e R$ 49,35 e R$ 67,20/m^2, para cobertura de telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira. Desse modo, os valores contratados estariam entre as faixas aceitáveis.

III.I. Análise do estudo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE (peça 140)

98. Com relação ao argumento de que o valores de referência apresentados pelo TCU não levaram em consideração a prática do mercado na formação do preço de venda do produto, uma vez que os estaleiros imputam uma margem de lucro sobre o preço de aquisição do aço que não é considerada na planilha de referência, destaca-se que as cotações de preços utilizadas pelo TCU foram coletadas junto a fornecedores de aço no mercado. Desse modo, o preço de referência do serviço de aquisição do aço naval considera a prática de mercado (TC 015.860/2012-0, que tratou da Fiscalização 678/2012). Assinala-se, ainda, que a análise empreendida foi consideravelmente conservadora, haja vista que foi adotado o maior valor entre as cotações obtidas com data-base de maio/2010, ou seja, R$ 2.600,00/t.

99. Já a composição de beneficiamento do aço naval realizada pela unidade técnica especializada (peça 44) considerou todos os custos envolvidos nesse serviço, inclusive utilizando como parâmetro a composição referencial do Dnit.

100. Desse modo, a prática de mercado foi verificada nos dois tipos de serviço. Repisa-se, na aquisição do aço naval realizou-se busca de cotações junto a fornecedores, fato que se configurou como procura de preços do mercado para a compra desse insumo com as especificações necessárias para a obra. No que concerne ao beneficiamento do aço, observou-se os padrões de composições aceitos, que buscam espelhar a realidade de produção dos serviços e sua respectiva implicação nos custos.

101. Relativamente à imputação da margem de lucro, a qual seria desconsiderada nas planilhas de referência do TCU, ressalta-se que a unidade técnica considerou as taxas de BDI de 24,70% para serviços e 15,60% para aquisição de aço naval, conforme o Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, as quais correspondem, entre outros, à margem de lucro do construtor. Além disso, verifica-se que tais valores refletiam a jurisprudência desta Corte de Contas e foram obtidos a partir de valores encontrados no mercado.

102. Com relação a eventual erro existente nas composições da unidade técnica especializada em virtude da diferença de preço dos insumos dos terminais fluviais e marítimos, conforme já bem explorado no pronunciamento da Subunidade da Secex-RR (peça 148, p. 17-18), as cotações utilizadas pela então Secob-4 como referenciais relacionavam-se a um porto fluvial, o de Anori/AM, do mesmo modo que no caso vertente.

103. Quanto ao valor da proposta da contratada ser inferior ao valor limite definido no orçamento base da licitação, conforme já salientado, esse cenário não afasta a existência do sobrepreço, na medida em que o valor pago pela administração continua sendo superior aos custos referenciais aceitos.

104. Por fim, com relação às faixas aceitáveis para os preços de referência, somente foi elaborada composição de preço unitário para o serviço cobertura de telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira. Para os demais serviços que foram objeto do estudo da Fipe, aquisição de aço naval e beneficiamento do aço naval (peça 140, p. 42-43), a fundação consultou o Centro de Inovação em Logística e Infraestrutura Portuária (Cilip), integrante do Departamento de Engenharia Naval e Oceânica da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, o qual definiu determinadas faixas de preços para esses serviços navais, sem, contudo, apresentar evidencias que subsidiassem os valores encontrados.

105. Conforme explanado no estudo da Cilip (peça 140, p. 54):

‘Salienta-se que a principal limitação do estudo é que não foi possível recompor cada elemento

de custo que compreende a construção da estrutura de aço naval, uma vez que os valores de peso utilizado já estão apresentados na planilha de custo de projeto, já sendo preestabelecido no edital de referência. Deste modo, nós optamos por realizar um **benchmarking** dos valores praticados atualmente nos estaleiros da região.'

106. Contudo, ao realizar o **benchmarking**, a Cilip não apresentou evidências dos valores praticados no mercado, conforme se depreende do trecho apresentado no estudo (peça 140, p. 56):

'Para comparar os valores apresentados nos documentos apresentados foram contatados dois estaleiros na região. Contudo, apenas um estaleiro forneceu, informalmente, os valores praticados no mercado local para o processamento e beneficiamento do aço aplicado à construção naval de embarcações fluviais.'

107. Ademais, o estudo expõe um custo para o insumo aço naval, o qual teria sido fornecido por empresa consultada, mas não apresenta o documento que embasaria tal valor.

108. Quanto à faixa apresentada de preço referencial para o serviço 'cobertura de telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira' (peça 140, p. 27-41), **assiste razão, em parte, à contratada**. No estudo em tela é apresentada a composição Sinapi 84040 – Cobertura com telha de aço zincado, trapezoidal, espessura de 0,5mm, incluindo acessórios, a qual se mostra mais adequada ao serviço em epígrafe do que a composição Sinapi 75381/1 – Cobertura com telhas de aço zincado, ondulada, espessura de 0,5mm.

109. Com efeito, a telha ondulada possui maior facilidade de instalação do que a trapezoidal, o que afeta a produtividade dos insumos, fato consubstanciado pela diferença de consumo de cada insumo nas duas composições.

110. Desse modo, os consumos dos insumos referentes ao item em tela serão reajustados conforme os valores da composição Sinapi 84040. Ademais, o insumo 'telha chapa ondulada zincada E=0,5 mm', presente na composição de referência elaborada pela unidade técnica especializada e na composição Sinapi 75381/1, será substituído pelo 'telha aço zincado trapezoidal esp. = 0,5 mm', presente na composição Sinapi 84040. Contudo, destaca-se que o preço unitário será corrigido de junho de 2014 (data apresentada pelo estudo) para data base do mês de referência, outubro de 2008, por meio do índice de reajustamento de obras portuárias da FGV referente a estruturas e fundações metálicas (446,205/492,773=0,906).

111. Todavia, atinente à majoração do serviço em virtude do cômputo de um insumo específico para cumeeira, não merece subsistir o argumento apresentado pela contratada. A composição de preço unitário do serviço em epígrafe é parametrizada por metro quadrado, desse modo, a cumeeira será devidamente remunerada pela área que ela abrange.

112. No que concerne aos demais serviços salientados no estudo, como cobertura vertical e horizontal do domo do prédio e lances de espigão, os quais não foram previstos na composição de referência da unidade técnica, ressalta-se que eles não devem fazer parte da composição do serviço em epígrafe, mas sim ser registrado como um serviço distinto no orçamento.

113. Quanto aos demais itens abordados no estudo da Fipe que subsidiariam a faixa de preço referencial apresentada, quais sejam, valor de BDI diferenciado e outros valores para os custos unitários dos insumos, **as justificativas apresentadas não merecem subsistir**.

114. Conforme já exposto na presente instrução, o BDI adotado foi obtido por meio de jurisprudência pacífica nesta Corte.

115. No que diz respeito aos demais custos unitários apresentados, quanto à mão de obra no item 'Mão de Obra Suplementar', verifica-se uma rubrica 'adc. M.O. – Ferramentas (%)' no valor de 20,51%, a qual, segundo o Manual de Custos Rodoviários do Sicro, Volume 1 – Metodologias e Conceitos, disponível no sítio eletrônico do Dnit (http://www.dnit.gov.br/custos-e-pagamentos/sicro/manual-de-custos-rodoviarios), consiste em encargos adicionais relativos à mão de obra em virtude de equipamentos de proteção individual, transporte, alimentação e ferramentas manuais. Demais benefícios sociais não foram amparados por evidências que os subsidiassem.

Destarte, não há razão para alterar os custos unitários da mão de obra definidos na composição de referência, os quais foram extraídos a partir do Sicro. O mesmo se aplica aos custos unitários dos materiais, que foram obtidos a partir do Sinapi.

116. Portanto, a composição de preço unitário para o serviço de ‘cobertura de telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira’, acostada à peça 44, página 5, será corrigida, conforme análises desenvolvidas nos parágrafos 105 e 106 da presente instrução.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira
Composição Sinapi

COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO

Código	**75381/1**
Origem	Sinapi
Itens do Orçamento	**C8.2**
Data Base	out/08

Serviço: **Cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira** — Unidade: **M2**

EQUIPAMENTO	CÓDIGO	QUANT.	UTILIZAÇÃO PROD.	UTILIZAÇÃO IMPROD.	CUSTO OPERACIONAL PROD.	CUSTO OPERACIONAL IMPROD.	CUSTO HORÁRIO
						(A) TOTAL	0,0000000

MÃO DE OBRA SUPLEMENTAR	CÓDIGO	K ou R	QUANTIDADE	SALÁRIO BASE	CUSTO HORÁRIO
Montador	T602		0,220	11,09	2,44
Ajudante	T702		0,220	8,96	1,97
			Adc. M.O. - Ferramentas (%)	20,51	0,90
				(B) TOTAL	**5,32**
				CUSTO HORÁRIO (A + B)	5,32
				PRODUÇÃO DA EQUIPE (M3)	1,00
			D - CUSTO UNITÁRIO DA EXECUÇÃO [(A + B)] / (C) = (D)		**5,32**

MATERIAIS	CÓDIGO	UNIDADE	CUSTO	CONSUMO	CUSTO UNITÁRIO
Conjunto Arrelas de Vedação 5/16" p/ telha fibrocime	1607	Cj	0,08	2,0500	0,16
Parafuso Rosca Soberba aço zinc cabeça chata fenda s	4381	Uni-	0,31	1,4200	0,44
Haste reta p/ gancho fg c/ rosca 1/4"x30cm	11029	Cj	0,80	2,0500	1,64
Telha aco zincado trapezoidal esp=0,5MM	25007	m2	23,71	1,1900	28,21
				(E) TOTAL	**30,46**

TRANSPORTE	CÓDIGO	DMT	UNIDADE	CUSTO	CONSUMO	CUSTO UNITÁRIO
					(F) TOTAL	**0,00**
				CUSTO UNITÁRIO TOTAL (D) + (E) + (F) (R$)		**35,77**
				BONIFICAÇÃO (BDI) 24,70% R$		**8,84**
				PREÇO UNITÁRIO TOTAL (R$)		**44,61**

Observações:

(1) Composição de preços do Sinapi, para o estado de Roraima, mês de referência outrubro de 2010, código "75381/1", exceto telha de aço zincado trapezoidal esp=0,5mm, que foi adaptada a partir do código "84040", mês de referência junho de 2014 e reajustada para outubro de 2008

(2) Foram ajustados os custos dos insumos para data base: outubro 2008, conforme Sinapi-RR

(3) Custo da mão de obra - Sicro 2 - AM, novembro/2008

117. Destarte, considerando-se os argumentos acolhidos e os ajustes efetuados na composição de preço unitário, deve-se confrontar o valor contratado para o serviço cobertura de telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira, R$ 56,75/m^2, com o novo preço unitário de referência, R$ 44,61/m^2, em vez dos R$ 38,48/m^2, calculados na peça 44.

IV Considerações finais

118. Tendo em vista as análises empreendidas sobre as peças 135, 138 e 140 do processo em epígrafe, corrigiram-se os preços unitários de referência dos serviços aquisição do aço naval, beneficiamento do aço naval e cobertura de telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira.

119. Os serviços aquisição de aço naval e beneficiamento de aço naval foram corrigidos para uniformizar os preços unitários do processo em comento com os entendimentos firmados por esta unidade técnica especializada no processo do terminal fluvial de Itamarati/AM (TC 006.287/2012-3, peça 81).

120. Nesse sentido, foi obtido um preço unitário de referência para aquisição do aço naval no montante de R$ 4.494,75/tonelada, frente aos R$ 6.159,40/tonelada contratados.

121. Para o serviço de beneficiamento do aço naval, chegou-se à soma de R$ 5.327,40/tonelada, em confronto aos R$ 4.995,02/tonelada contratados, caracterizando, assim, a elisão do superfaturamento.

122. Atinente à cobertura de telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira, tendo em vista os argumentos acolhidos, encontrou-se um preço unitário de referência de R$ 44,61 por m^2, em comparação aos R$ 56,75 por m^2 definidos contratualmente.

123. Por fim, considerando que os novos preços unitários de referência acarretaram contexto mais favorável aos responsáveis, não se faz necessária nova citação deles.

CONCLUSÃO

124. O processo trata de Tomadas de Conta Especial, de responsabilidade da Secretaria de Controle Externo de Roraima, autuada para verificar a aplicação de verba repassada no âmbito do Convênio 306/2007-DAQ-DNIT (peça 27, p. 52-53 e peça 28, p. 1-8, do processo apenso TC 015.676/2010-2), com vistas à construção de terminal portuário a ser implementado em Caracaraí/RR. O ajuste foi firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a aludida Prefeitura.

125. Considerando a tecnicidade e a complexidade das informações prestadas pelos responsáveis em sede de citação, que tratam de composições de custos de obras portuárias, o Exmo. Relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em despacho de 18 de maio de 2015 (peça 161), solicitou desta Secretaria parecer especializado em que fossem analisadas as alegações de defesa da Sra. Andrea Soares Barnez, analista de infraestrutura do Dnit responsável pela aprovação do projeto básico das obras do terminal portuário (peça 135), e da empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda., contratada para a execução das obras (peças 138 e 140).

126. A primeira responsável foi citada para que apresentasse alegações de defesa acerca das irregularidades nos serviços de aquisição do aço naval e beneficiamento do aço naval.

127. A contratada, por sua vez, foi citada para justificar o superfaturamento nos dois serviços expostos alhures, bem como no de cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira.

128. A partir da análise realizada, entendeu-se que as alegações de defesa da Sra. Andrea Soares Barnez não mereciam prosperar. Contudo, a fim de manter a uniformidade do exame em epígrafe com os demais realizados nos processos relativos às Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) (Itamarati/AM – TC 006.287/2012-3,

Eirunepé/AM – TC029.512/2011-5, Consolidação dos Levantamentos de Auditoria dos Terminais Fluviais na Região Norte – TC 006.547/2012-5, entre outros), foram atualizados os preços de referência dos serviços de aquisição e beneficiamento do aço naval de acordo com os novos entendimentos esposados por essa unidade técnica no processo que fiscalizou a construção do terminal

fluvial de Itamarati/MA
(TC 006.287/2012-3, peça 81).

129. Nesse sentido, foi obtido preço unitário de referência para aquisição do aço naval de R$ 4.494,75/tonelada, frente aos R$ 6.159,40/tonelada contratados. Para o serviço de beneficiamento do aço naval, chegou-se à soma de R$ 5.327,40/tonelada, em confronto aos R$ 4.995,02/tonelada contratados inicialmente.

130. Constatou-se desse cenário que, para o serviço de beneficiamento do aço naval, o superfaturamento restava elidido. Para o de aquisição do aço naval o débito subsiste, conquanto em montante reduzido.

131. Desse modo, entendeu-se que não foram apresentados argumentos que contrapusessem o valor adotado na composição de preço unitário final para o serviço de aquisição do aço naval. As alegações restringiram-se a tentar demonstrar que a agente agiu com diligência. Contudo, embora diversos pontos tenham sido apreciados e ressaltados pela servidora quando da análise do projeto básico, o que pode atenuar sua responsabilidade, o sobrepreço no orçamento perdurou e propagou-se durante a contratação, inclusive com a materialização em superfaturamento. Assim, a análise aprofundada de determinadas partes não pode ser motivo suficiente para afastar o adequado exame das demais. Entendeu-se, assim, subsistir a responsabilização da gestora no caso concreto.

132. Quanto à contratada, com relação aos serviços de aquisição e beneficiamento do aço naval, considerou-se, outrossim, que as alegações expostas não mereciam subsistir. Contudo, atinente ao serviço cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira, considerou-se que determinados argumentos deveriam ser acatados.

133. Dessa forma, adaptações foram efetuas na composição de preço unitário e um novo valor paradigma foi obtido. Com efeito, encontrou-se um preço unitário de referência de R$ 44,61/m^2, em comparação aos R$ 56,75/m^2 definidos contratualmente.

134. Malgrado o novo preço unitário de referência tenha reduzido o superfaturamento no serviço cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira, a redução não foi o bastante para elidi-lo. Desse modo, entendeu-se que o débito em relação ao serviço em tela subsiste, embora em quantia inferior.

135. Assim, tendo em vista o superfaturamento subsistente, entende-se prudente encaminhar os autos à Secex-RR para seguimento do feito.

136. É o parecer.”

6. Ao final da instrução, a SeinfraHidroFerrovia efetuou proposta de encaminhamento (peça 163, p. 19 e peças 164 e 165) no sentido de remeter os autos primeiramente ao Ministério Público junto ao TCU e, posteriormente, ao Gabinete do Relator, em cumprimento ao despacho que proferi à peça 161.

7. Após os autos serem encaminhados ao **Parquet**, o Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico acolheu a solicitação da empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda. de inclusão de novos elementos de defesa (peças 169 a 177) e manifestou-se consoante trecho a seguir transcrito do parecer que constitui a peça 178 destes autos:

‘Diante da farta documentação acostada, seria o caso de sugerir nova avaliação das secretarias envolvidas, o que deixamos de fazer por considerarmos que os pontos de discussão pretendidos pela Andrade Galvão Engenharia Ltda. foram trabalhados no curso do processo e os novos elementos pouco inovam.

Por exemplo, a construtora vem reclamando que as instâncias técnicas não estão levando em consideração o relatório técnico contratado por ela junto à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe). Nesse particular, deve-se ter o cuidado de distinguir o não considerar do não concordar com a metodologia e as conclusões apresentadas. Para se ter ideia da divergência que pode existir, destacamos apenas um ponto do relatório da Fipe:

‘Como apenas um proponente se apresentou na licitação do Edital 03/09 que originou a obra em estudo, será utilizada a DRE da proponente (ou Contratada) apresentado no processo licitatório para

definir o efetivo BDI que corresponderia à fórmula de 'Preço de oferta = Custos Diretos x BDI' (ver Anexo II). (peça 140, p. 32).'

Essa é uma metodologia que pode ser sugerida, mas para ser acolhida como representativa do setor a Fipe deveria ter ampliado o universo amostral e trabalhado com a DRE auditada de um grupo de empresas, não exclusivamente com a demonstração contábil da empresa interessada no estudo. Ademais, quando se dimensiona o custo de projeto, o usual é utilizar a estrutura de centro de custo em substituição à adoção pura da contabilidade do estabelecimento, porquanto a demonstração contábil retrata a coletividade da empresa, que na sua atuação diária conduz projetos com custos e retornos diferentes, sendo inadequado pensar que todas as ações participam de maneira igualitária no rateio das despesas administrativas e operacionais.

Com esse pensar, fizemos a leitura do processo levando em consideração todos os aspectos e tendo em mente que a discussão residual está no fato de se posicionar acerca de quais parâmetros são mais adequados ao levantamento da existência ou não de sobrepreço, independente de as unidades técnicas terem enfrentado e desqualificado pontualmente todos os argumentos da empresa executante. Tem-se como rumo que o deslindar de um processo se faz pelo seu conjunto, e não necessariamente pelo enfrentamento pormenorizado de todos os elementos que as partes pretendem ver debatidos.

Ocorre que sequer é possível notar algum aspecto argumentativo relevante que tenha ficado de fora na avaliação do processo em tela, pois a SeinfraHidroFerrovia, diferente do que afirma a empresa, avaliou o relatório da Fipe, ficando descartada assim a alegação de que o relatório da Fipe não foi considerado. Nesse particular indicamos o item III.I da peça 163.

À peça 148 a Secex/RR apresentou as análises e as conclusões que deveriam ser apreciadas pelo Tribunal. A propósito, a unidade técnica, dentre outros pontos, indica que na Nota Técnica 019/2012-COBRHIDIDE-CGHEPAQ-DAQ (peça 135, p. 33), no processo que originou o projeto básico do porto em discussão, não consta a cotação de preços; que considera a metodologia de coleta de preço em um único ano utilizada pela Secob-4 a mais adequada; que a empresa vem alegando que diversos custos não foram considerados pela Secob-4, mas não apresenta documentos que comprovem os gastos apontados e que alguns encargos e despesas reclamados são definidos em termos percentuais pelo Sicro 2.

A Secex de Roraima também dedicou parte de sua avaliação ao relatório da Fipe. Deixa transparecer que não concordou com as conclusões do relatório pelos motivos que estão apresentados nos parágrafos 58 a 63 da peça 148.

Por seu turno, a SeinfraHidroFerrovia (peça 163), pautando-se em entendimentos firmados por ela no processo do terminal fluvial de Itamarati/AM (TC 006.287/2012-3, peça 81), sugeriu a mudança de paradigma, o que resultou em condição mais favorável para os responsáveis, sobrepujando as seguintes explicações:

'120. Nesse sentido, foi obtido um preço unitário de referência para aquisição do aço naval no montante de R$ 4.494,75/tonelada, frente aos R$ 6.159,40/tonelada contratados.

121. Para o serviço de beneficiamento do aço naval, chegou-se à soma de R$ 5.327,40/tonelada, em confronto aos R$ 4.995,02/tonelada contratados, caracterizando, assim, a elisão do superfaturamento.

122. Atinente à cobertura de telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira, tendo em vista os argumentos acolhidos, encontrou-se um preço unitário de referência de R$ 44,61 por m^2, em comparação aos R$ 56,75 por m^2 definidos contratualmente.'

No material entregue em nosso gabinete após as avaliações técnicas (peças 169 a 177) nota-se que os debates ficaram adstritos ao sobrepreço relacionado à aquisição de chapa de aço naval, ao beneficiamento do aço naval e à compra de telhas metálicas trapezoidais, inclusive cumeeira.

No tópico elementos desprezados pelos técnicos do TCU, a empresa aduz que solicitou manifestação específica e aprofundada sobre elementos como análise do estudo hidrológico, análise da situação do terreno, memorial de cálculo dos quantitativos para subsidiar as planilhas orçamentárias, desenho técnico e das planilhas orçamentárias elaboradas de acordo com as especificidades locais,

totalizando aproximadamente três dezenas de pontos duvidosos. Nota-se que a empresa pretende com alguns questionamentos inverter a lógica do debate, pois se diversos aspectos relacionados obrigaram o afastamento do padrão utilizado pelo TCU, cabe a ela demonstrar como o fluxo hidrológico, o terreno de implantação e os outros pontos impactaram nos custos do projeto. Quem está perto das obras e é encarregado pela planilha de execução e caderneta de campo é que tem o dever de indicar de maneira precisa e clara as situações não contempladas no projeto básico, sem esquecer que as modificações precisam ser referendadas em termos aditivos ao contrato original. A simples alegação, neste momento processual, desacompanhada de elementos probatórios não tem o condão de desautorizar a avaliação apresentada pelas unidades técnicas, que adotaram como parâmetro a experiência adquirida na análise de outros projetos, como o terminal fluvial Itamarati/AM.

Ainda em relação ao não esclarecimento das irregularidades rediscutidas neste momento, destacamos trechos da peça 169:

‘27. Além de tudo, apesar de todas as fotos, relatos, relatórios e comprovações de que tais estruturas foram executadas, os analistas do TCU ainda as taxam de ‘eventuais estruturas’ e ainda gizam:’ [...] **se fossem necessárias, além das já previstas no orçamento, tal cômputo deveria ser feito por meio da inclusão desses componentes no orçamento, por meio de termos aditivos, e não pela majoração dos preços unitários de outros serviços**, como a aquisição do aço naval, beneficiamento do aço naval e cobertura de telha metálica, perfil trapezoidal, inclusive cumeeira [...]’.

28. Afirmaram ainda: ‘[...] que a empresa não se prestou a disponibilizar em sua defesa documentos que comprovassem esses custos adicionais que alegou, de forma que seu argumento carece de fundamentação e não pode subsistir, tanto para dispêndios provenientes das estruturas provisórias, auxiliares e de apoio quanto para aqueles oriundos dos atrasos para conclusão da obra [...]’. Verdadeiro absurdo, primeiro **porque todos os custos indiretos foram apropriados nas composições auxiliares já apresentadas pela empresa e não foram objeto de medição explícita por serviços integrantes e abertos na planilha orçamentária do contrato, depois, não precisa de muitos constructos mentais para entender os danos e impactos causados em um contrato pela postergação do prazo da obra, afinal, as despesas com a administração da obra, administração central, custo de manutenção do canteiro, encargos sociais e previdenciários, encargos intersindicais, taxas, despesas de custeio como alimentação, viagens, hospedagens, veículos, etc.. São todas majoradas com a elevação do prazo da obra. Não foi possível entender o que os analistas do TCU não entenderam que não ficou comprovado**. (negritamos)’

Percebe-se com certa facilidade que as análises e as alegações de defesa se distanciam muito em função de a execução do objeto não ter sido cercada de cuidados que deveriam ser observados, lembrando que o projeto executivo promoveu mudanças nas estruturas de apoios e pontes móveis e fixas sem prévia anuência dos contratantes, que o edital não contemplava a previsão de todos os custos unitários e que no processo da licitação não se identificou as cotações e os preços que subsidiaram o valor adotado no orçamento base para o item aquisição do aço naval.

Ademais, o aumento de custos resultante da demora das obras debatidos pela empresa no trecho que evidenciamos anteriormente pode ser adequado, o que não quer dizer que o concedente precisa arcar com tal encargo. Há situações em que o convenente ou o próprio executante são os responsáveis pelos acréscimos.

Na continuação da peça 169 a empresa rediscute aspectos que foram rebatidos pelas unidades técnicas nas instruções anteriores. A título de exemplo, trazemos à colação o seguinte excerto da instrução de peça 163:

‘80. Quanto à especificidade da obra e à incidência de outras variáveis no preço referencial dos serviços, como a natureza e localização do município de Caracaraí/RR, os custos de aquisição do material, do transporte, a diferença de ICMS, as instalações provisórias e outros encargos significativos, verifica-se que a Secob-4 não só considerou a localização correta de execução das obras, como deixou isso claro nas composições de referência, conforme pode ser comprovado na peça 44 deste processo. Deveras, o serviço de aquisição de aço naval inclui o custo do transporte do

material de Manaus-AM para Caracaraí-RR. Ademais, **a empresa não apresentou documentos que comprovassem os demais custos adicionais, de forma que seu argumento carece de fundamentação e não pode subsistir**.'

Nesse contexto, mesmo colhendo como válida a irresignação da empresa por se achar no direito de receber os valores questionados pelo Tribunal, avaliamos que as derradeiras análises técnicas são sólidas e consentâneas à jurisprudência que o Tribunal tem consolidado em torno da construção de estruturas hidroviárias.

Deve ficar registrado que a sugestão da SeinfraHidroFerrovia em sua última manifestação é que o processo seja remetido para a Secex/RR, medida que julgamos desnecessária.

Dito isso, caso o E. Relator concorde que não é o caso de ordenar o retorno para que as unidades técnicas envolvidas analisem as peças 169 a 177, sugerimos o acolhimento da proposta de encaminhamento da Secex/RR (peça 148), com a adaptação indicada pela SeinfraHidroFerrovia (peça 163), sem prejuízo de lembrarmos que o Dnit informou por meio do Ofício 156/2012/Audint/Dnit (peça 81 do TC 015.676/2010-2) que foram retidos R$ 1.167.260,38, devendo o acórdão contemplar essa situação."

8. Após os autos serem encaminhados ao **Parquet**, o Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico acolheu a solicitação da empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda. de inclusão de novos elementos de defesa (peças 169 a 177).

8. Por meio do Acórdão 1.296/2018 – Plenário, este Tribunal considerou que, apesar da grande quantidade de documentos acostados (mais de 500 páginas), a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda. não trouxe elementos probatórios suficientes para rechaçar a embasada análise

realizada pela SeinfraHidroFerrovia, de tal forma que não foi elidido o sobrepreço em dois itens do orçamento, em proporções inferiores ao cálculo inicial, embora tenha sido afastada a suspeita em relação à inadequação dos preços praticados para os serviços "Beneficiamento de Aço Naval" e "Transporte de terra em caminhão basculante com previsão de Distância Média de Transporte – DMT de 18 Km", sendo que o valor retido (R$ 1.167.260,44) por meio da glosa determinada pelo Acórdão 2.766/2011 – Plenário é suficiente para afastar a ocorrência de efetivo dano ao Erário.

9. Diante desse contexto, a aludida deliberação foi proferida nos seguintes termos:

"9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit que, no prazo de trinta dias, a contar da ciência deste Acórdão, remeta a este Tribunal demonstrativo de cálculos para obtenção do sobrepreço remanescente nas obras de construção do terminal portuário de Caracaraí/RR, adotando os custos unitários indicados pela atual Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia), na instrução que constitui a peça 163 destes autos, para os itens 'beneficiamento de aço naval', 'aquisição de chapa naval' e 'cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira', e observando as considerações contidas na Proposta de Deliberação que embasou esta deliberação;

9.2. determinar à SeinfraPortoFerrovia que monitore o cumprimento do subitem 9.1 deste Acórdão;

9.3. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e ao Município de Caracaraí/RR acerca do sobrepreço detectado nas composições de custos unitários dos itens 'aquisição de aço naval' e 'cobertura em telha metálica perfil trapezoidal', no âmbito do Convênio n. 306/2007."

10. Em atendimento à determinação supramencionada, o Dnit encaminhou a documentação que constitui as peças 187 e 189 a 193, com vistas a demonstrar que, após serem efetivados os ajustes nas composições de custos unitários utilizadas como parâmetro de valores de mercado para os itens "beneficiamento de aço naval", "aquisição de chapa naval" e "cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira", foram afastados os indícios de sobrepreço inicialmente detectados, consoante as seguintes argumentações:

10.1. o principal insumo das obras navais é a chapa grossa de aço, comumente chamada de aço naval, cujo preço é ditado pelo mercado internacional e que, ao longo dos anos, tem sofrido grandes flutuações;

10.2. houve um significativo pico nos custos da chapa naval exatamente na data-base do orçamento que embasou a Concorrência n. 003/2009 (outubro de 2008);

10.3. em 2008 o mercado brasileiro de chapa naval era dominado pelo sistema Usiminas, e não havia, na época, um preço de mercado delimitado pelo equilíbrio das forças concorrenciais;

10.4. o preço do insumo aço naval chapa grossa ASTM A36, Espessura de ¼' (6,35 mm) só passou a constar do Sinapi em dezembro de 2015;

10.5. para obtenção do preço de mercado do item "aquisição de chapa naval", a unidade técnica especializada do TCU utilizou cotações de preços obtidas em outubro de 2011 e retroagiu para a data-base do orçamento que embasou a Concorrência n. 003/2009 (outubro de 2008), mediante aplicação do índice de estruturas para fundações metálicas de obras portuárias da Fundação Getúlio Vargas – FGV;

10.6. para demonstrar a inadequação dessa metodologia de utilização de índices econômicos, foram retroagidos os valores cotados pela unidade técnica do TCU em 2011 para janeiro de 2009, utilizando o mesmo índice da FGV, sendo que os resultados obtidos em comparação com as cotações de preços realizadas pelo Dnit, em 16/01/2009 indicam que os valores estavam muito distoantes (Dnit x TCU);

10.7. a metodologia de se obter preços em datas-base diferentes e retroagir usando índices econômicos traz enormes distorções para um mercado volátil como o de chapa de aço naval.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Cuidam os presentes autos da Tomada de Contas Especial, determinada pelo Acórdão n. 2.766/2011 – Plenário, resultante da conversão da Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR, no período de 15/09 a 11/10/2010, referente à aplicação da verba repassada no âmbito do Convênio n. 306/2007, objetivando à construção de terminal portuário a ser implementado naquela municipalidade.

2. Com vistas à implementação do objeto previsto no ajuste em tela, a Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR, após realizar a Concorrência n. 003/2009, firmou contrato com a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda., pelo valor total original de R$ 14.435.605,93.

3. O empreendimento em questão contempla a execução de terminal de passageiros, edificação para administração, depósito, ponte de acesso, **flap** de chegada, cais flutuante, muro de contenção, além de execução de serviços correlatos, sendo que o valor total estimado para sua execução, após a pactuação de vários termos aditivos ao Convênio n. 306/2007, alcançou o montante de R$ 16.537.109,02 (R$ 16.040.996,02 de recursos federais e R$ 496.113,00 de contrapartida).

4. Acerca da importância socioeconômica do empreendimento, cumpre destacar que Caracaraí/RR é o único município à margem do Rio Branco e possui grande movimento de embarcações de pequeno porte que transportam produtos daquela região, em especial aqueles oriundos do Estado do Amazonas, de tal forma que a estimativa é que o aludido terminal portuário venha beneficiar cerca de 20.000 pessoas.

I – Histórico das várias análises empreendidas no âmbito desta Corte de Contas.

5. Após realizar a fiscalização dos recursos repassados por meio do Convênio n. 306/2007, a equipe da Secex/RR detectou as seguintes falhas e irregularidades, consoante Relatório de Auditoria (peça 1, pp. 10 a 50, do processo apenso TC 015.676/2010-2):

5.1. realização de processo licitatório, contratação da empresa vencedora do certame e inicialização das obras sem que houvesse previsão de recursos orçamentários suficientes para arcar com as despesas previstas;

5.2. início da execução da obra com base em projeto executivo que não foi previamente aprovado pela Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR e pelo Dnit e que contempla alterações

substanciais nas especificações contidas no projeto básico, em especial mudanças das estruturas de apoio das pontes móveis e fixas;

5.3. julgamento da fase de habilitação da Concorrência n. 003/2009 em desacordo com os critérios previstos no edital de licitação e com o que prevê a Lei n. 8.666/1993;

5.4. realização da Concorrência n. 003/2009 por meio de edital que não contempla a composição de todos os custos unitários previstos no orçamento-base, em afronta ao que prevê o art. 7º § 2º, inciso II, da Lei de Licitações;

5.5. adoção, no item 2.3 do orçamento da obra, referente ao serviço de movimento de terra, de Distância Média de Transporte – DMT majorada indevidamente (a DMT referente ao percurso entre a jazida e o canteiro de obras é de 16 km e não de 18 km como estava inicialmente previsto);

5.6. superfaturamento decorrente do pagamento do serviço "aquisição de chapa naval" por preço acima do valor de mercado.

6. Constatados esses indícios de irregularidade, a unidade técnica deste Tribunal propôs a realização de audiências dos responsáveis e, no que concerne especificamente aos achados 5.5 e 5.6, a adoção de medida cautelar para retenção dos valores indicados em decorrência de potencial dano ao erário, além da oitiva da Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR e da empresa contratada – Andrade Galvão Engenharia Ltda.

7. Após analisar essas questões abordadas no Relatório de Auditoria da Secex/RR, ponderei, na Proposta de Deliberação que submeti ao Plenário e que embasou o Acórdão 3.265/2010 – Plenário, acerca da possibilidade de este Tribunal oportunizar, à Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR e à empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda., a negociação da repactuação voluntária do contrato decorrente da Concorrência Pública n. 03/2009, tendo em vista que o sobrepreço/superfaturamento detectado, no montante total de R$ 1.167.260,38, representa percentual pequeno do valor total contratado (8%).

8. Ante o insucesso da negociação determinada pelo Acórdão 3.265/2010 – Plenário, e diante do fato de a análise da Secex/RR ter apontado ocorrência de potencial dano ao Erário na execução da obra em comento, por meio de nova deliberação (Acórdão 2.766/2011 – Plenário), este Tribunal determinou a glosa cautelar do valor referente ao sobrepreço inicialmente detectado (R$ 1.167.260,44) e a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, para quantificação do débito e responsabilização dos que deram causa ao prejuízo detectado.

9. Em atenção ao item 9.3 do supracitado **decisum**, o Dnit enviou expediente ao TCU (peça 81 do processo apenso TC 015.676/2010-2), comunicando ter cumprido a determinação de retenção cautelar.

10. No âmbito da TCE instaurada foi efetuada diligência à Prefeitura do Município de Caracaraí/RR, tendo sido obtidos os documentos pertinentes (peças 52, 53 e 58 do apenso), e realizadas as citações dos seguintes responsáveis quanto ao débito decorrente de sobrepreço: a) Sra. Andrea Soares Barnez, analista de infraestrutura do Dnit responsável pela aprovação do projeto básico das obras do terminal portuário; b) Sr. Antônio Eduardo Filho, prefeito do município de Caracaraí/RR à época de vigência do convênio 306/207; c) Sra. Sandra Silva Pinto, engenheira civil da Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR responsável pela elaboração do projeto básico das obras, e d) empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda., contratada para a execução das obras.

11. Foram apresentadas alegações de defesa (peças 22, 23, 25 e 32), após diversas solicitações de dilação de prazo, as quais foram analisadas pela Secex/RR (peça 33), que reviu seu entendimento em relação a determinadas irregularidades, acolhendo a defesa de alguns dos responsáveis, mantendo, contudo, o débito inicialmente identificado, e rejeitando razões de justificativa relativas às irregularidades objeto de audiência.

12. O Ministério Público junto ao TCU (peça 36), representado pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, discordou do exame empreendido pela Secex/RR e propôs o encaminhamento dos autos à unidade técnica especializada no tema, a então 4ª Secretaria de

Fiscalização de Obras – Secob-4 (atualmente denominada Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias – SecobHidroFerrovia), para que procedesse à análise do preço global do contrato ora questionado, a fim de verificar a existência de sobrepreço, bem assim avaliasse a adequabilidade do referencial de preço adotado pela Secex/RR para o serviço "Aquisição de Chapa Naval".

13. Determinei, então, o encaminhamento dos autos à unidade técnica especializada que analisou as composições de custos unitários da obra em tela e verificou a existência de sobrepreço nas obras de construção do terminal portuário Município de Caracaraí/RR, em razão de preços excessivos frente ao mercado nos seguintes itens do orçamento:

13.1. beneficiamento do aço naval – sobrepreço de **R$ 442.310,26**, que corresponde a 13,96% do valor de referência;

13.2. aquisição de aço naval – sobrepreço de **R$ 1.892.327,11**, que corresponde a 73,90% do valor de referência;

13.3. cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira – sobrepreço de R$ **10.742,76**, que corresponde a 47,48% do valor de referência.

14. Os autos foram, então, devolvidos à Secex/RR que, ante a necessidade de conhecer as datas relativas a pagamentos ulteriores ainda não informados no âmbito do convênio 306/2007, realizou nova diligência à Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR (Ofício 224/2013 – TCU/Secex-RR, datado de 13/3/2013, à peça 58), tendo obtido, em resposta, a documentação acostada aos autos nas peças 63 a 70.

15. A empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda., apesar de já ter apresentado suas alegações de defesa, encaminhou expediente a este Tribunal (peça 62) solicitando prorrogação de prazo para apresentação de nova defesa, bem como lhe fosse dado acesso ao Acórdão 2.319/2009 – Plenário (deliberação de caráter sigiloso) que foi utilizado como parâmetro na análise de preços empreendida pela Secob-4.

16. Submeti a mencionada solicitação a este Plenário que, por meio do Acórdão 2.933/2013, autorizou o acesso à aludida deliberação sigilosa, bem como estipulou novo prazo para que a Andrade Galvão Engenharia Ltda. apresentasse novos elementos de defesa, os quais, posteriormente, passaram a integrar a peça 96.

17. Em análise a tais argumentos e aos demais elementos contidos nos autos, a Secex/RR elaborou outra instrução (peça 107), na qual constam as seguintes conclusões:

17.1. o sobrepreço nos serviços de “aquisição de chapa de aço naval” e “beneficiamento de aço naval” alcançou o montante de R$ 1.635.129,59, e teve como responsáveis: a Sra. Andrea Soares Barnez, analista de infraestrutura do Dnit responsável pela aprovação do projeto básico com preços majorados, e a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda., que se beneficiou dos pagamentos indevidos;

17.2. quanto ao serviço “cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira”, detectou-se um sobrepreço total de R$ 19.285,07, sendo que a responsabilização recaiu na Sra. Sandra Silva Pinto, engenheira da Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR e autora do projeto básico ora questionado, e no Sr. Antonio Eduardo Filho, ex-Prefeito do Município de Caracaraí/RR.

18. Diante desse contexto, foram realizadas as citações do Sr. Antonio Eduardo Filho (peças 112 e 117), das Sras. Andrea Soares Barnez (peças 113 e 118) e Sandra Silva Pinto (peças 111 a 115), e da empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda. (peças 114 e 131).

19. Após recorrentes pedidos de prorrogações de prazo, a Sra. Andrea Soares Barnez e a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda. apresentaram suas alegações de defesa, respectivamente às peças 135 e 138 a 140.

20. Por sua vez, o Sr. Antonio Eduardo Filho e a Sra. Sandra Silva Pinto, apesar de devidamente citados, deixaram transcorrer **in albis** o prazo para defesa, devendo ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

21. A Secex/RR instruiu os autos mais uma vez e examinou essa nova documentação acostada aos autos (peça 148), concluindo haver um sobrepreço de R$ 1.654.414,66, superior à glosa cautelar efetuada no âmbito do Convênio 306/2007 (R$ 1.167.260,44), propondo a imputação de débito aos responsáveis citados, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

22. O **Parquet** especializado, em outra manifestação nos autos (peça 158), considerou ser necessário que, mais uma vez, houvesse a participação da unidade técnica especializada deste Tribunal, tendo em vista o tecnicismo das matérias abordadas neste processo e a necessidade de se justificar, de forma embasada, a metodologia utilizada na quantificação do dano.

23. Determinei, então, nova remessa dos autos à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHidroFerrovia) que, conforme consta no Relatório precedente, concluiu pelo afastamento do sobrepreço do item "beneficiamento de aço naval" e ajustes no sobrepreço para os itens de serviço "aquisição de chapa naval" (custo unitário de referência R$ 4.494,75/tonelada, frente aos R$ 6.159,40/tonelada contratados) e "cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira" (custo unitário de referência de R$ 44,61 por m², em comparação aos R$ 56,75 por m² definidos contratualmente), de tal forma que houve uma redução no débito total em relação ao valor glosado por este Tribunal.

24. Após o encaminhamento para o Ministério Público junto ao TCU, para análise dessa última manifestação da SeinfraHidroFerrovia, a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda. anexou aos autos nove peças à título de novos elementos que, segundo posicionamento do **Parquet**, não contemplavam documentos comprobatórios capazes de alterar o posicionamento desta Corte de Contas acerca do sobrepreço detectado, sendo que a conclusão do parecer acostado à peça 178 é no sentido de se acolher a proposta de encaminhamento da Secex/RR (peça 148), com a adaptação indicada pela SeinfraHidroFerrovia (peça 163).

25. Tendo em vista que este Tribunal já havia determinado a glosa de quantia correspondente ao somatório dos valores supostamente pagos a maior para determinados itens da planilha que estavam inicialmente sendo questionados nestes autos (valor total de R$ 1.167.260,44), e restando constatada a necessidade de serem efetuados ajustes nos preços de mercado anteriormente adotados como parâmetro para esses itens, por meio do Acórdão 1.296/2018 – Plenário, foi efetuada determinação ao Dnit para que, com base nas referências de preços apontadas na última análise da SeinfraHidroFerrovia, encaminhasse o respectivo demonstrativo de cálculos para obtenção do sobrepreço porventura remanescente.

26. No cumprimento da aludida determinação desta Corte de Contas, o Dnit encaminhou a documentação que constitui as peças 187 e 189 a 193, com vistas a demonstrar que, após serem efetivados os ajustes nas composições de custos unitários utilizadas como parâmetro de valores de mercado para os itens "beneficiamento de aço naval", "aquisição de chapa naval" e "cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira", foram afastados os indícios de sobrepreço inicialmente detectados, consoante as seguintes argumentações:

26.1. o principal insumo das obras navais é a chapa grossa de aço, comumente chamada de aço naval, cujo preço é ditado pelo mercado internacional e que, ao longo dos anos, tem sofrido grandes flutuações;

26.2. houve um significativo pico nos custos da chapa naval exatamente na data-base do orçamento que embasou a Concorrência n. 003/2009 (outubro de 2008);

26.3. em 2008 o mercado brasileiro de chapa naval era dominado pelo sistema Usiminas, e não havia, na época, um preço de mercado delimitado pelo equilíbrio das forças concorrenciais;

26.4. o preço do insumo aço naval chapa grossa ASTM A36, Espessura de ¼' (6,35 mm) só passou a constar do Sinapi em dezembro de 2015;

26.5. para obtenção do preço de mercado do item "aquisição de chapa naval", a unidade técnica especializada do TCU utilizou cotações de preços obtidas em outubro de 2011 e retroagiu para a data-

base do orçamento que embasou a Concorrência n. 003/2009 (outubro de 2008), mediante aplicação do índice de estruturas para fundações metálicas de obras portuárias da Fundação Getúlio Vargas – FGV;

26.6. para demonstrar a inadequação dessa metodologia de utilização de índices econômicos, foram retroagidos os valores cotados pela unidade técnica do TCU em 2011 para janeiro de 2009, utilizando o mesmo índice da FGV, sendo que os resultados obtidos em comparação com as cotações de preços realizadas pelo Dnit, em 16/01/2009 indicam que os valores estavam muito distoantes (Dnit x TCU);

26.7. a metodologia de se obter preços em datas-base diferentes e retroagir usando índices econômicos traz enormes distorções para um mercado volátil como o de chapa de aço naval.

27. Passo a tratar desses aspectos levantados pelo Dnit nos novos elementos acostados aos autos, especificamente no tocante à documentação apresentada como embasamento para os demonstrativos de cálculos encaminhados que indicam inexistir sobrepreço no orçamento-base da Concorrência n. 003/2009.

II - Da volatilidade do mercado de aço naval.

28. O desempenho de um mercado tem suas limitações influenciadas pelo conjunto de instituições que regulam a economia. Especificamente acerca das características do mercado de aço naval, reproduzo trecho da obra "Retomada da Indústria de Construção Naval Brasileira: Reestruturação e Trabalho". Jesus, Claudiana Guedes de. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências. 2013.

"Por fim, a indústria naval está sujeita ao comportamento cíclico também dos preços dos insumos necessários em seu processo produtivo (especialmente o aço), dos fretes e do câmbio, todos fortemente influenciados pelos rumos da economia e comércio internacionais."

29. A volatilidade surge como uma variável que mostra a intensidade e a freqüência das oscilações nas cotações de preços de determinado insumo. Nesse sentido, o comportamento do preço do aço em 2008 traduz a extrema volatilidade desse mercado, consoante se observa no trecho da reportagem da Revista Construção Mercado Edição 83 – junho de 2008, intitulada "pressões de custos":

"**Aumentos em 2008**.

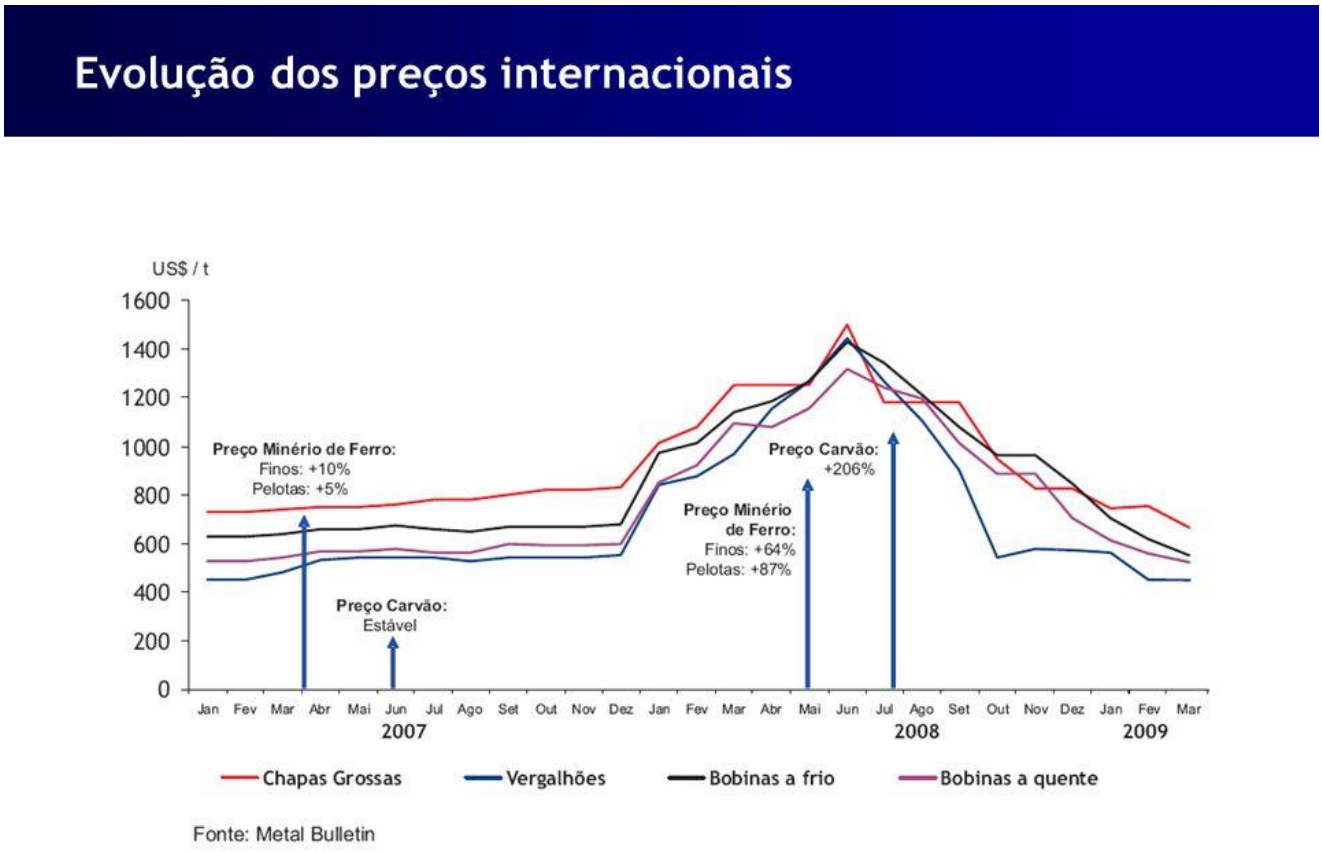
Essa visão mais pessimista encontra apoio no aumento do preço de materiais verificado especialmente nos primeiros meses de 2008. **O próprio aço, depois de viver ciclos de relativa estabilidade, já está à beira de um segundo reajuste no ano**. 'O aço laminado a quente, muito utilizado na construção civil, vai sofrer impacto de praticamente 30%, considerando-se os dois reajustes', calcula o presidente da Afapar (Associação do Ferro e Aço do Paraná), Edson Tateishi.

Nesse caso, a explicação esbarra na inevitável conjuntura das commodities, dentro da qual o aço em estado bruto se encontra. '**O que determina o preço é o mercado internacional - e está faltando aço no mundo. As usinas siderúrgicas não estão conseguindo atender à demanda**', diz Tateishi.

Uma situação que também tem afetado os preços do aço em todo o mundo é a demanda da China, que passou de exportadora a importadora do produto. O presidente da Afapar explica que diversas pequenas usinas ao redor de Pequim foram temporariamente fechadas pelo governo para reduzir a poluição na cidade, que será sede dos jogos Olímpicos em agosto. Na medida inversa à queda da produção interna, o volume de obras na cidade é crescente - daí a necessidade de se comprar material do exterior. 'Toda a indústria está dando atenção ao mercado chinês, pelo ensejo das Olimpíadas e mesmo pelo poder de consumo daquele país', afirma o dirigente.

Segundo Tateishi, quando a demanda chinesa diminuir, terminadas as construções para as Olimpíadas, a situação tende a mudar. 'Existe a possibilidade de um retrocesso nos preços, em meados do segundo semestre, quando o mercado interno absorver essa mudança', acredita."

30. Por fim, o gráfico a seguir consta na documentação apresentada pelo Dnit (peça 187, p. 8) e ilustra o comportamento volátil do mercado de chapas de aço naval e o pico nos preços desse insumo verificado exatamente em 2008:



III - Da utilização de índices econômicos para retroação de preços.

31. A utilização de cotações de preços em datas futuras com aplicação de índices econômicos para retroagir à data-base pretendida, com vistas a obtenção de valores médios de mercado, é uma prática que tem sido rechaçada por este Tribunal (acórdãos 301/2018 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 854/2016 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 2.158/2014 (Rel. Min. José Jorge), 3.100/2013 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 1.657/2011 (Rel. Min. Valmir Campelo), 1.923/2011 (Rel. Min. Valmir Campelo), 3.061/2011 (Rel. Min. Valmir Campelo), 2.339/2009 (Rel. Min. Raimundo Carreiro), 1.317/2006 (Rel. Min. Ubiratan Aguiar), 2.127/2006 (Rel. Min. Augusto Sherman), 2.137/2005 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 1.199/2004 (Rel. Min. Augusto Sherman), todos do Plenário), tendo em vista que a utilização de retroação monetária de preços em períodos longos gera distorções decorrentes da variabilidade dos índices de deflação, de tal forma que os preços ajustados não espelham os valores de mercado vigentes à época da contratação.

32. Além do fato de a comparação válida para preços de obras públicas estar atrelada à utilização de referenciais de mercado com data mais próxima à data-base do contrato, há no caso específico do insumo chapa de aço naval distorções associadas à volatilidade do mercado que não são traduzidas por índices genéricos de preços.

33. Acrescente-se o fato de, na data do orçamento-base da Concorrência n. 003/2009 (outubro de 2008), ter ocorrido uma enorme flutuação no preço desse insumo, consoante ilustrado na figura abaixo.



Fonte: Bloomberg Elaboração: FUNCEF/DIRIN/GEMAC

34. Ainda quanto às distorções geradas pela comparação de preços de obras públicas com utilização de referenciais de mercado com data distoante da data-base do contrato, transcrevo trecho do Voto do Ministro-Relator Valmir Campelo que embasou o Acórdão 1.657/2011 – Plenário:

"As correções por datas demasiadamente longas não se prestam a clonar as exatas condições da obra à época da assinatura do contrato. Não deve ser desprezada a flutuação individual no preço de algum insumo, as modificações no cenário sócio-econômico e mesmo as inovações tecnológicas dos equipamentos, a alterar suas produtividades, os custos de propriedade e diversos outros componentes de gasto."

35. Diante de todo esse contexto, considero que as cotações para o item "aquisição de aço naval" obtidas pelo Dnit junto a empresas do setor siderúrgico, relativas às datas de 31/07/2008 (peça 193, p. 50) e 23/07/2008 (peça 193, p. 53), são as que melhor traduzem o valor de mercado desse insumo.

36. Há que se considerar, contudo, que essas cotações dizem respeito à aquisição do insumo em Manaus/AM, devendo ser acrescentado o valor do transporte comercial até Caracaraí/RR (R$ 198,40, segundo adotado pela SeinfraHidroFerrovia) e aplicada a taxa de BDI contratual de 15,6%.

37. Efetuando-se esses ajustes, os dois valores de referência de mercado para o item aquisição de aço naval passam a ser R$ 6.565,39/tonelada (R$ 5.481,00 + R$ 198,40 = R$ 5.679,40 + 15,6%) – data base: 31/07/2008 e de R$ 6.684,45/tonelada (R$ 5.584,00 + R$ 198,40 = R$ 5.782,40 + 15,6%) – data-base: 23/07/2008.

38. Tem-se, portanto, que o valor adotado na construção de terminal portuário de Caracaraí/RR para custo unitário do item "aquisição de aço naval", de R$ 6.159,40/tonelada, está abaixo do referencial de mercado obtido para as duas cotações realizadas.

IV - Conclusão.

39. A retenção cautelar de valores, no âmbito do contrato pactuado com a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda. para construção de terminal portuário de Caracaraí/RR, no total de R$ 1.167.260,44, determinada pelo Acórdão 2.766/2011 – Plenário, estava associada ao sobrepreço inicialmente detectado em três itens do orçamento: a) "beneficiamento de aço naval", b) "aquisição de aço naval" e c) "cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira".

40. Este Tribunal já tinha verificado, por ocasião da prolação do Acórdão 1.296/2018, que o item "beneficiamento de aço naval" foi orçado abaixo do valor médio de mercado (R$ 4.995,02/tonelada enquanto o valor de referência era de R$ 5.327,40/tonelada).

41. Nesta fase processual também o sobrepreço no item "aquisição de aço naval" foi afastado, restando apenas o item "cobertura em telha metálica perfil trapezoidal, inclusive cumeeira" com custo unitário acima do valor médio de mercado.

42. Contudo, o valor do sobrepreço remanescente é de baixa materialidade (R$ 10.742,76) e foi compensado pelo desconto verificado nos dois outros itens do orçamento supramencionados, de tal forma que o valor retido por meio do Acórdão 2.766/2011 – Plenário deve ser integralmente liberado para a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda.

43. Por fim, importante ressaltar a informação contida nos autos (peça 196) de que as obras foram integralmente implementadas, encontrando-se o terminal portuário de Caracaraí/RR em plena operação.

44. Compulsando os autos, verifico que há razões de justificativa que devem ser analisadas em cotejo com os documentos e informações constantes dos novos elementos anexados ao processo, de tal forma que considero adequado restituir os autos à Secex/RR para um posicionamento final acerca das audiências realizadas.

Ante todo o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2892/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 037.783/2011-4 [Apensos: TC 003.600/2014-9 e TC 015.676/2010-2]

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

3. Responsáveis: Antônio Eduardo Filho (164.386.202-20); Adanilson Jose Silva de Araujo (164.264.792-68); Alexandro da Costa Goes (763.074.502-82); Edson Prado Barros (269.230.498-57); Fagner dos Santos e Santos (760.639.332-04); Haroldo José Muniz (628.085.594-53); Herbert Drummond (110.346.966-53); Luiz Antônio Pagot (435.102.567-00); Michel Dib Tachy (000.376.135-53); Nadja Tereza Monteiro de Oliveira (361.617.487-20), Andrade Galvão Engenharia Ltda. (13.558.309/0005-77); Andrea Soares Barnez (937.910.465-00); e Sandra Silva Pinto (155.291.852-15).

4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e Município de Caracaraí/RR.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Representação Legal: Walter Ramos Costa Couto (OAB/DF 6.098); Antônio Perilo de Sousa Teixeira Netto (OAB/DF 21.359); Guilherme Augusto Fregapani (OAB/DF 34.406); Jéssica de Oliveira Amaral (OAB/DF 48.386); e outros, representando Andrade Galvão Engenharia Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos da Tomada de Contas Especial, determinada pelo Acórdão n. 2.766/2011 – Plenário, resultante da conversão da Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Caracaraí/RR, no período de 15/09 a 11/10/2010, referente à aplicação da verba repassada no âmbito do Convênio n. 306/2007, objetivando a construção de terminal portuário a ser implementado naquela municipalidade.

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

9.1. suspender a retenção cautelar determinada pelo subitem 9.3. do Acórdão n. 2.766/2011 – Plenário;

9.2. informar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e ao Município de Caracaraí/RR que foram afastados os indícios de sobrepreço incialmente detectados neste processo, não havendo óbices à liberação dos recursos remanescentes no âmbito do contrato pactuado com a empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda.;

9.3. determinar a remessa dos autos à Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima (Secex/RR) para que proceda a análise das razões de justificativa em cotejo com os demais elementos inseridos nas novas peças acostadas a este processo; e

9.4. dar ciência o presente acórdão à empresa Andrade Galvão Engenharia Ltda.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2892-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 016.161/2015-7.

Natureza: Representação.

Órgão: Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CComGEx).

Representação legal:

_Luís André Fagundes Monteiro (OAB-SP 214.352) e outros, representando a Savis Tecnologia e Sistemas S/A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CCOMGEX. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NO CONTRATO PARA A IMPLANTAÇÃO DO SISFRON. INSPEÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPOSIÇÃO DETALHADA DOS PREÇOS. MANUTENÇÃO DOS PREÇOS APÓS A QUALIFICAÇÃO DA CONTRATADA NO REDIT COM A SUBJACENTE REDUÇÃO DE OBRIGAÇÕES FISCAIS. OITIVA. DILIGÊNCIA. DESCARACTERIZAÇÃO DAS IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA, DIANTE DOS ELEMENTOS DE CONVICÇÃO ATÉ AQUI OBTIDOS PELO TCU. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela equipe de auditoria da SecexDefesa sobre os indícios de irregularidade no Contrato nº 27/2012 celebrado entre o Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército – CComGEx e o Consórcio Tepro (constituído pela Savis Tecnologia e Sistemas S/A e Bradar Indústria S/A) sob o valor total de R$ 839.664.954,32 para a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron).

2. Após a análise final do feito, o auditor federal da SecexDefesa lançou o seu parecer conclusivo à Peça 83, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 84 e 85), nos seguintes termos:

"(...) *2. A auditoria que originou este processo de representação era de natureza operacional, tinha como objetivo avaliar a efetividade da estrutura de gestão e controle do Projeto Sisfron e foi autuada por meio do TC 025.650.2014-9, já encerrado.*

Histórico

3. No curso da auditoria operacional a equipe identificou quatro possíveis irregularidades no Contrato 27/2012: (i) serviços contratados sem composição detalhada de preços; (ii) inclusão de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na composição da taxa de bonificação e despesas indiretas (BDI); (iii) BDI indistinto para obras e serviços de engenharia e para fornecimento de materiais e de equipamentos; e (iv) manutenção dos preços originalmente contratados mesmo após a contratada e a sua cadeia de fornecedores se qualificarem no Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid), com a consequente fruição de redução de suas obrigações fiscais (peça 9, p. 1).

4. Por conseguinte, a equipe de auditoria propôs realizar inspeção junto à base administrativa do Ccomgex para apurar essas possíveis irregularidades (peça 9, p. 4).

5. Essa fiscalização foi autorizada por despacho do Ministro-Relator André Luís de Carvalho (peça 11).

6. A equipe de fiscalização foi designada pela Portaria de Fiscalização 795, de 12/8/2015 (peça 12), alterada pelas Portarias de Fiscalização 1001, de 18/9/2015 e 1068, de 1°/10/2015 (peças 20 e 21).

7. Para melhor entendimento de todo o processo de habilitação de empresas e de produtos ao Retid, estendeu-se a inspeção à Secretaria de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa (Seprod/MD), já que é esta unidade jurisdicionada que assessora o ministro de Estado da Defesa na formulação da política nacional da indústria de defesa e no acompanhamento da execução desta política.

8. Na supracitada inspeção, a equipe de auditoria obteve esclarecimentos sobre o sistema e o processo de cadastro das empresas e dos produtos de defesa (Siscaped) e conheceu maiores detalhes a respeito do processo de homologação de pessoas jurídicas como Empresa Estratégica de Defesa (EED) e de cadastramento dos Produtos Estratégico de Defesa (PED), condições imprescindíveis para fruir os benefícios do Retid.

9. Além disso, a equipe esteve na Coordenação-Geral de Tributação da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) para coletar informações gerais sobre o Retid, notadamente quanto à abrangência do PED da empresa Savis cadastrado no Siscaped (peça 38).

10. Nessa reunião foram abordadas dúvidas a respeito do que pode ou não ser considerado como PED, isto é, se todas as aquisições realizadas pelas empresas que compõem o Consórcio Tepro e destinadas ao Sisfron eram parte do produto estratégico catalogado no Siscaped.

11. Ao término da inspeção, permaneceram dois dos quatro indícios de irregularidades citados na instrução inicial: (i) serviços contratados sem composição detalhada de preços e (ii) manutenção dos preços originalmente contratados mesmo após a contratada e a sua cadeia de fornecedores se qualificarem no Retid, com a consequente fruição de redução de suas obrigações fiscais (peça 9, p. 1).

12. Em relação ao primeiro indício de irregularidade, foi proposta determinação, após a apreciação do mérito, ao Ccomgex para que apresentasse a este Tribunal, no prazo de até 120 dias, o detalhamento dos itens apresentados no Contrato 27/2012 como 'VB' (verba) e 'CJ' (conjunto), abstendo-se de celebrar novos aditivos enquanto não concluído o detalhamento (peça 40, p. 4).

13. Já em relação ao segundo indício, foram propostos os seguintes encaminhamentos na instrução anterior: i) oitiva da base administrativa da Ccomgex e do Consórcio Tepro, para manifestação acerca da revisão do contrato 27/2012, em razão da desoneração tributária promovida pela Lei 12.598/2012, a qual instituiu o Retid; e ii) realização de diligência à Seprod/MD para

manifestação conclusiva a respeito da abrangência do PED relativo ao Sisfron cadastrado no Siscaped (peça 40, p. 15-16).

14. Do mesmo modo, foi proposto expedir determinação, após o exame do mérito, ao Ministério da Defesa e aos Comandos Militares para que adotassem medidas necessárias com vistas a ajustar os preços dos demais contratos vigentes no âmbito do ministério, dos comandos, e das suas entidades vinculadas, refletindo a desoneração tributária trazida pela Lei 12.598/2012 e que informassem a este Tribunal os resultados alcançados (peça 40, p. 43).

15. O Ministro-Relator, André Luís de Carvalho, acolheu o posicionamento consignado pela unidade técnica e autorizou a realização da oitiva da base administrativa da Ccomgex e do Consórcio Tepro, bem como da diligência à Seprod/MD, conforme despacho presente à peça 43.

Exame técnico

16. Em cumprimento ao despacho do Ministro-Relator (peça 43), foram promovidas as oitivas da base administrativa do Ccomgex, por meio dos Ofícios 1577/2015-TCU/SecexDefesa (peça 45) e 17/2016-TCU/SecexDefesa (peça 56), datados de 9/11/2015 e 18/1/2016, respectivamente; do Consórcio Tepro, por meio dos Ofícios 1578/2015-TCU/SecexDefesa (peça 48) e 19/2016-TCU/SecexDefesa (peça 52), datados de 9/11/2015 e 18/1/2016, respectivamente; e a diligência à Seprod/MD, por meio dos Ofícios 1579/2015-TCU/SecexDefesa (peça 47) e 18/2016-TCU/SecexDefesa (peça 55), datados de 9/11/2015 e 18/1/2016, respectivamente.

17. Em resposta às oitivas promovidas por esta Secretaria, tanto a base administrativa do Ccomgex quanto o Consórcio Tepro apresentaram, tempestivamente, as informações e/ou esclarecimentos constantes das peças 60 e 73, respectivamente. Do mesmo modo, a Seprod/MD apresentou as informações e/ou esclarecimentos constantes da peça 78, de forma tempestiva.

Análise das informações e/ou esclarecimentos encaminhados à Secretaria

Base Administrativa do Ccomgex

18. O Ccomgex respondeu, resumidamente, que concordava com a necessidade de revisão contratual, mas solicitou esclarecimentos sobre a abrangência da aplicação do Retid no âmbito do Sisfron e sobre a data/marco inicial dessa aplicação no Contrato 27/2012 (peça 60, p. 2).

19. Contudo, não é possível aplicar o Retid no mencionado acordo e ainda não há data/marco inicial para essa aplicação.

20. As razões para essa impossibilidade serão relatadas nesta instrução.

Consórcio Tepro

21. Em resumo, o consórcio concluiu que atualmente é impossível a aplicação do Retid às operações relativas ao Sisfron, porque este não foi classificado como produto de defesa (Prode), PED ou SD por ato do Ministro da Defesa (peça 73, p. 15).

22. De fato, não é possível aplicar o Retid ao contrato objeto desta instrução por limitações impostas pelas normas que tratam deste regime tributário e pela Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional - CTN), que serão abordadas a seguir.

23. O regime especial tributário para a indústria de defesa (Retid) foi instituído pelo art. 7° da Lei 12.598/2012 e regulamentado pelo Decreto 8.122/2013.

24. Constam as seguintes definições no art. 2°, inciso I a IV, da supracitada lei:

a) produto de defesa (Prode) - todo bem, serviço, obra ou informação, utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo;

b) produto estratégico de defesa (PED) - todo Prode que seja de interesse estratégico para a defesa nacional;

c) sistema de defesa (SD) - um conjunto inter-relacionado ou interativo de Prode que atenda a uma finalidade específica; e

d) empresa estratégica de defesa (EED) - toda pessoa jurídica credenciada pelo Ministério da Defesa mediante o atendimento cumulativo de condições impostas pela mesma lei.

25. Essa lei também admite a contratação de consórcio nas compras e contratações de bens de defesa, porém é imprescindível que a liderança do consórcio seja de uma EED, quando o contrato for para fornecimento ou desenvolvimento de PED (art. 3°, § 4°, inciso I).

26. Ademais, segundo o art. 2° do Decreto 8.122/2013, que regulamentou o Retid, são beneficiárias deste regime tributário especial as EED que produzam ou desenvolvam bens de defesa nacional ou que preste alguns serviços empregados na manutenção, conservação, modernização, reparo, revisão, conversão ou industrialização dos referidos bens.

27. Do mesmo modo, o art. 2°, § 1° e incisos III, IV e V do Decreto 7.970/2013, que regulamentou dispositivos da Lei 12.598/2012, prevê que bens, serviços, obras ou informações possam ser classificados como Prode, SD ou PED, respectivamente, pelo Ministro da Defesa, após proposta da Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID).

28. Resumindo as restrições relatadas até aqui, só pode se beneficiar do Retid a empresa credenciada como empresa estratégica de defesa (EED) e que produza ou desenvolva produtos de defesa (Prode), produtos estratégicos de defesa (PED) ou sistemas de defesa (SD). E no caso de empresas em consórcio que produzam ou desenvolvam PED, que a empresa líder seja uma EED.

29. Por sua vez, o art. 111, inciso I, do CTN impõe uma restrição relacionada à interpretação da legislação tributária, que deve ser interpretada literalmente quando dispõem sobre suspensão de crédito tributário.

30. Logo, a legislação que trata do Retid deve ser interpretada de forma literal, já que o art. 3° do decreto que regulamenta este regime tributário suspende a exigência de alguns tributos para as empresas beneficiárias do aludido regime, tais como: Contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

31. Dessa forma, inicialmente é necessário verificar se as empresas que formaram o consórcio são credenciadas como EED e se há um Prode, PED ou SD vinculado ao Contrato 27/2012, para ponderar a possibilidade de aplicar o Retid no citado acordo.

32. Segundo cópia do Diário Oficial da União (DOU), de 24/4/2014, não só a empresa líder do consórcio (Savis) foi credenciada como EED na Portaria 1.017/MD, de 23/4/2014 (peça 26, p. 3), como também teve um produto classificado como PED, conforme extrato do Siscaped consignado à peça 38.

33. Esse PED foi apresentado à comissão como serviços de engenharia especializada em desenvolvimento e integração de sistemas, estruturação e gestão de projetos complexos, monitoramento de fronteiras e sistemas de proteção de estruturas estratégicas, e tem relação com o projeto Sisfron, conforme informação incluída em ata de reunião da CMID (peça 82, p. 5).

34. Entretanto, essa descrição genérica do PED da Savis não permitiu a sua catalogação no Sistema Militar de Catalogação (Sismicat), onde está registrado como produto não catalogável (peça 73, p. 8), o que é autorizado pelo art. 4° do Decreto 7.970/2013.

35. Além disso, ela não permite que o benefício previsto no Retid seja aplicado ao Contrato 27/2012, já que esse PED não é um dos produtos previstos no mencionado contrato, conforme interpretação imposta pelo CTN.

36. Esse entendimento foi ratificado pela RFB em despacho decisório consignado à peça 80 (p. 7-8), após consulta da empresa Savis sobre a possibilidade de aplicação do Retid no supracitado contrato.

37. Diante do exposto, conclui-se que a possível irregularidade tratada na instrução anterior, concernente a ausência de revisão de preços em razão de benefício tributário concedido à contratada e a seus fornecedores, não foi confirmada (peça 40, p. 2).

38. Contudo, cabe ressaltar a informação apresentada na mesma instrução, que trata da aplicação do benefício do Retid ao Contrato 27/2012.

39. Segundo informado, a aplicação do aludido regime tributário resultaria na redução de R$ 59.616.194,80, de um total contratado de R$ 839.664.954,32, (peça 40, p. 15).

40. Também foi relatado que a aplicação do benefício do Retid poderia ter impacto significativo no âmbito da Defesa Nacional, devido à alta materialidade dos contratos relacionados aos projetos estratégicos, que ultrapassavam o montante de R$ 100 bilhões (peça 40, p. 5).

41. Do mesmo modo, conforme informado pela RFB em resposta à consulta formulada pela empresa Savis, para fazer jus aos benefícios do Retid, o Sisfron deve ser reconhecido formalmente como um produto de defesa nacional (Prode ou PED) ou um sistema de defesa (SD) (peça 80, p. 8).

42. Ademais, consoante o art. 11 da Lei 12.598/2012, as empresas habilitadas ao Retid podem usufruir desse benefício tributário pelo prazo de vinte anos a contar da publicação desta lei. Potencializando o montante da desoneração das contratações, impactando não somente os contratos vigentes, mas também aqueles a serem celebrados pelo Ministério da Defesa e pelos Comandos Militares.

43. Com efeito, será proposto recomendar ao Ministério da Defesa e aos Comandos Militares que avaliem, à luz da Lei 12.598/12 e legislação correlata, os contratos firmados com empresas beneficiárias do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid), de modo a identificar e a sanear eventuais irregularidades relacionadas com a inclusão indevida no preço dos ajustes de tributos com exigibilidade suspensa.

44. Cabe ainda relatar que o referido consórcio apresentou informações sobre alguns itens apresentados no Contrato 27/2012 como 'VB' (verba) e que fundamentaram uma proposta de determinação presente à instrução anterior (peça 40, p. 4).

45. Na instrução anterior foi elaborada uma tabela com nove itens selecionados na Planilha de Formação de Preços do Contrato 27/2012 (peça 32) cotados como 'VB' e para os quais não era possível identificar qualquer tipo de detalhamento dos custos (peça 40, p. 3-4).

46. Os itens enumerados na tabela abaixo foram copiados da tabela um da instrução anterior (peça 40, p. 3-4) e os demais dados incluídos foram retirados da planilha de formação de preços (peça 32).

Tabela 1. Itens contratados sem detalhamento de preços e preços previstos na planilha de formação de preços.

	ITEM	QUANT	UNIDADE	PREÇO FINAL (R$)
	Licenças de Software - MAGE - Conf. Detalhamento anexo	1	VB	27.465.220,73 (peça 32, p.2)
	Suporte Logístico - Com. Táticas - Conforme Detalhamento por Subsistema e Metodologia Anexa	1	VB	13.962.931,07 (peça 32, p.5)
	Suporte Logístico - MAGE - Conforme Detalhamento por Subsistema e Metodologia Anexa	1	VB	11.472.468,25 (peça 32, p.5)
	Suporte Logístico - Com. Estratégicas - Conforme Detalhamento por Subsistema e Metodologia Anexa	1	VB	8.305.918,35 (peça 32, p.5)
	Serviços de Engenharia e Licenças de Software - CRM 30 Posições - Conf. Detalhamento anexo	1	VB	5.595.304,06 (peça 32, p.2)
	Integração - COMINT - Conforme Detalhamento por Subsistema e Metodologia Anexa	1	VB	7.648.312,17 (peça 32, p.6)
	Integração - Com. Táticas - Conforme Detalhamento por Subsistema e Metodologia Anexa	1	VB	6.981.465,54 (peça 32, p.6)
	Integração - Com. Estratégicas - Conforme Detalhamento por Subsistema e Metodologia Anexa	1	VB	5.191.198,97 (peça 32, p.6)
	Suporte Logístico - SVMR - Conforme Detalhamento por Subsistema e Metodologia Anexa	1	VB	3.310.316,45 (peça 32, p.5)
			TOTAL	89.933.135,59

Fontes: peças 32 e 40.

47. Segundo o consórcio, no apêndice 1 do Anexo M (peça 36) foram detalhados os custos dos itens um e cinco da tabela acima (peça 73, p. 20).

48. Em relação aos demais itens da mesma tabela, o consórcio alega que a leitura conjunta do tópico métricas e estimativas adotadas na metodologia de apuração da integração e suporte logístico integrado (SLI) e do apêndice um do anexo M ao contrato 27/2012 (peça 36), permite o pleno entendimento da formação dos preços da aludida convenção (peça 73, p. 23).

49. As estimativas de custos de integração e SLI apresentados no supracitado tópico estão representados na tabela presente à peça 73 (p. 24), conforme transcrição abaixo:

Tabela 2. Estimativas de custos no tópico métricas e estimativas adotadas na metodologia de apuração da integração e SLI.

SUBSISTEMA	***INTEGRAÇÃO (%)***	***SLI (%)***
Sensores Óticos e Optrônicos	*5*	*12*
Sistema de Vigilância, Monitoramento e Reconhecimento	*10*	*15*
Sensores de Sinais Eletromagnéticos	*10*	*15*
Comunicações Táticas	*8*	*16*
Comunicações por Satélite	*10*	*17*
Comunicações Estratégicas	*10*	*16*
Centros de Comando e Controle	*5*	*10*
Infraestrutura	*2*	*12*
Infraestrutura Instalação	*2*	*6*

Fonte: peça 73.

50. Analisando as informações prestadas, conclui-se que os itens um, três e seis da tabela 1 têm seus custos vinculados ao subsistema sensores de sinais eletromagnéticos, o item cinco com os custos relacionados ao Centro Regional de Monitoramento, e o item nove com os custos do subsistema sistema de vigilância, monitoramento e reconhecimento. Os demais itens estão vinculados aos subsistemas de comunicações.

51. Considerando as novas informações repassadas pelo consórcio, foram comparados os custos apresentados na peça 32, com os custos detalhados na peça 36, segundo as estimativas apresentadas na tabela 2.

52. Os dados obtidos na comparação foram compilados na tabela abaixo:

Tabela 3. Valores obtidos na peça 36 x valores apresentados na peça 32.

ITENS	*CUSTO PEÇA 36 (R$)*	*CUSTO DETALHADO (R$)*
1	*27.465.220,73*	*27.465.220,73*
2	*13.962.957,59*	*13.962.931,07*
3	*11.439.275,22*	*11.472.468,25*
4	*8.305.918,35*	*8.305.918,35*
5	*5.515.158,37*	*5.595.304,06*
6	*7.626.183,48*	*7.648.312,17*
7	*6.981.478,80*	*6.981.465,54*
8	*5.191.198,97*	*5.191.198,97*
9	*3.310.316,45*	*3.310.316,45*
TOTAIS	***89.797.707,96***	***89.933.135,59***

Fontes: peças 36 e 32.

53. Como verifica-se na tabela 3, as divergências entre os valores apresentados na planilha de formação de preços (peça 32) e os valores detalhados no apêndice um do Anexo M ao Contrato 27/2012 (peça 36) não são relevantes.

54. Dessa forma, as dúvidas sobre o detalhamento dos custos do Contrato 27/2012, que fundamentaram a proposta de determinação ao Ccomgex sugerida na instrução anterior (peça 40, p. 4), foram sanadas, tornando desnecessária a mencionada determinação.

Seprod/MD

55. Em manifestação conclusiva a Seprod/MD respondeu, em síntese, que o Sisfron não é um PED, e sim um Projeto Estratégico do Exército Brasileiro (peça 78, p. 2).

56. Essa informação corrobora o entendimento apresentado nesta instrução sobre a impossibilidade de aplicação do Retid ao Contrato 27/2012, por não haver produto de defesa vinculado ao mencionado pacto.

Informações adicionais

57. Por fim, cabe relatar que o Consórcio Tepro solicitou o credenciamento do Sr. Luís André Fagundes Monteiro (OAB/SP 214.352), entre outros, conforme consignado à peça 63, todos representantes legais do aludido consórcio, para obtenção de vistas, inclusive eletrônica, do presente processo de representação.

58. Cabe registrar que a concessão de vistas aos autos é restrita às partes, conforme art. 163 do Regimento Interno deste Tribunal, condição não atendida pelo Consórcio Tepro. No entanto, o art. 164 do mesmo regimento possibilita o ingresso como parte no processo de pessoas interessadas, devendo para isso apresentar pedido de ingresso formulado por escrito e devidamente fundamentado. Ademais, nos termos do § 1° do citado artigo, o interessado deverá demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo.

59. A despeito do pedido formulado pelo consórcio não ter atendido aos requisitos mencionados, a realização de sua oitiva, com vistas a possibilitar eventual alteração de contrato do qual é parte, caracteriza o interesse legítimo para intervir no processo, motivo pelo qual propor-se-á autorizar a concessão de vistas ao processo, nos termos solicitados pelo Consórcio Tepro.

Conclusão

60. Considerando que a equipe de auditoria, nos termos do art. 237, inciso V, e do art. 246, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), autuou representação no curso de Auditoria Operacional no Projeto para implantação do Sistema de Monitoramento Integrado de Fronteiras (Sisfron) conduzido pelo Comando do Exército.

61. Considerando que os dois indícios de irregularidades do Contrato 27/2012 apontados na instrução anterior (peça 40, p. 2) não restaram confirmados.

62. Considerando o pedido de vistas do processo formulado pelo Consórcio Tepro.

63. Em face do exame técnico realizado, propor-se-á conhecer da presente representação e considerá-la, no mérito, improcedente, deferir o pedido de vistas do processo, inclusive eletrônica, formulado pelo Consórcio Tepro e expedir recomendação ao Ministério da Defesa e aos Comandos Militares, para que avaliem os contratos firmados com empresas beneficiárias do Retid, de modo a identificar e a sanear eventuais irregularidades relacionadas com a inclusão indevida no preço dos ajustes de tributos com exigibilidade suspensa.

Proposta de encaminhamento

64. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso V do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) deferir o pedido de vistas ao processo de representação formulado pelo Consórcio Tepro;

c) recomendar ao Ministério da Defesa e aos Comandos Militares, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avaliem, à luz da Lei 12.598/12 e legislação correlata, os contratos firmados com empresas beneficiárias do Regime Especial Tributário para a Indústria de

Defesa (Retid), de modo a identificar e a sanear eventuais irregularidades relacionadas com a inclusão indevida no preço dos ajustes de tributos com exigibilidade suspensa;

d) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido à Base Administrativa do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Comando do Exército e ao representante do Consórcio Tepro, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos; e

e) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal."

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de representação formulada pela equipe de auditoria da SecexDefesa sobre os indícios de irregularidade no Contrato nº 27/2012 celebrado entre o Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército – CComGEx e o Consórcio Tepro (constituído pela Savis Tecnologia e Sistemas S/A e Bradar Indústria S/A) sob o valor total de R$ 839.664.954,32 para a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron).

2. Entendo, preliminarmente, que a presente representação merece ser conhecida pelo TCU, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade.

3. Por sua vez, no mérito, incorporo o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir no sentido de a presente representação ser considerada improcedente.

4. Como visto, o presente processo decorreu de auditoria operacional destinada a avaliar a efetividade da estrutura de gestão e de controle do Projeto Sisfron no bojo do TC 025.650.2014-9.

5. No âmbito da referida auditoria operacional, ao analisar o Contrato nº 27/2012, a equipe de fiscalização identificou os seguintes indícios de irregularidade:

(i) serviços contratados sem a detalhada composição de preços;

(ii) manutenção dos preços originalmente contratados após a contratada e a sua cadeia de fornecedores qualificarem-se no Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid), com a consequente fruição da redução em suas obrigações fiscais;

(iii) inclusão de ICMS na composição da taxa de bonificação e despesas indiretas (BDI); e

(iv) indistinto BDI para as obras e serviços de engenharia e para o fornecimento de materiais e equipamentos.

6. Por meio, inicialmente, do despacho acostado à Peça 11, autorizei a inspeção para apurar os aludidos indícios de irregularidade, em resposta à solicitação da equipe de auditoria (Peça 9).

7. Como resultado da mencionada inspeção, a equipe indicou que restariam ainda pendentes de esclarecimentos os seguintes pontos: (i) serviços contratados sem a detalhada composição de preços; e (ii) manutenção dos preços originalmente contratados após a contratada e a sua cadeia de fornecedores qualificarem-se no Retid, com a consequente fruição da redução em suas obrigações fiscais.

8. Por esse prisma, a unidade técnica solicitou a realização de oitiva da Base Administrativa da CComGex e do Consórcio Tepro com o intuito de obter a devida manifestação sobre a revisão do Contrato nº 27/2012, em face da desoneração tributária promovida pela Lei nº 12.598 (instituidora do Retid), de 2012, além de diligência junto à Secretaria de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa (Seprod-MD) a respeito da abrangência dos Produtos Estratégico de Defesa (PED) no bojo do Sisfron, tendo essas medidas sido autorizadas por meio do despacho acostado à Peça 43.

9. Em relação ao referido detalhamento de preços, a unidade técnica teria elaborado, no parecer anterior, a correspondente tabela com 9 (nove) itens selecionados na Planilha de Formação de Preços

do Contrato nº 27/2012 (Peça 32) cotados como "VB" (verba), sem a possibilidade de identificar, assim, o devido tipo de detalhamento dos custos.

10. O referido consórcio respondeu, em suma, que a interpretação conjunta do tópico para métricas e estimativas na metodologia de apuração da integração com o Suporte Logístico Integrado (SLI), além do Apêndice 1 do Anexo M ao Contrato nº 27/2012 (Peça 36), permitiria o pleno entendimento sobre a formação dos preços no aludido ajuste.

11. A partir, então, dessas novas informações enviadas pelo referido consórcio, a equipe de auditoria comparou os custos apresentados (Peça 32) com os custos detalhados (Peça 36) e passou a assinalar que as dúvidas sobre o detalhamento dos preços no Contrato nº 27/2012 teriam sido sanadas, a despeito de irrelevantes divergências entre os valores nessa comparação, conforme demonstrado na Tabela 3 (ver: item 52 do Relatório).

12. Já em relação ao Retid, a equipe anotou que a aplicação desse regime tributário suspenderia a exigência de alguns tributos em prol das empresas beneficiárias, a exemplo da contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins e do IPI, salientando que, para gozar desses benefícios tributários, a empresa teria de ser credenciada como Empresa Estratégica de Defesa (EED) e produzir ou desenvolver os Produtos de Defesa (Prode), Produtos Estratégicos de Defesa (PED) ou Sistemas de Defesa (SD), em sintonia com a definição dada por ato do Ministro de Estado da Defesa, ao passo que, no caso de consórcio, a empresa líder deveria ser classificada como EED, nos termos da Lei nº 12.598, de 2012, e do Decreto nº 8.122, de 2013.

13. Por conseguinte, a partir das normas aplicáveis e das informações obtidas, a unidade técnica aduziu que o indício de irregularidade consubstanciado na ausência de revisão dos preços em face do suscitado benefício tributário à contratada e aos seus fornecedores não teria restado confirmado nos autos, até porque não seria possível aplicar o Retid no aludido Contrato nº 27/2012, já que, embora a Savis Tecnologia e Sistemas S/A seja beneficiária do Retid, o Sisfron não seria formalmente reconhecido como produto ou sistema de defesa, mas, sim, como Projeto Estratégico do Exército Brasileiro, estando essa situação confirmada pela manifestação conclusiva da Seprod-MD (Peça 78, p. 2).

14. Diante, assim, das informações até aqui obtidas pelo TCU, as falhas suscitadas originalmente pela equipe de auditoria não teriam restado confirmadas nos autos, sobressaindo, contudo, a possibilidade indicada pela aludida equipe de que a aplicação dos benefícios fiscais concedidos pelo Retid tenha grande impacto no orçamento de Defesa Nacional, em face da elevada materialidade dos contratos nos projetos estratégicos, ultrapassando o montante de R$ 100 bilhões.

15. Em vez, portanto, de apenas recomendar, o TCU deve determinar que o Ministério da Defesa, em conjunto com os Comandos das Forças Singulares, avaliem os contratos celebrados com as empresas beneficiárias do Retid com vistas a identificar e a sanear as eventuais irregularidades pela indevida inclusão de tributos, com exigibilidade suspensa, nos itens de preço em cada ajuste.

16. Pode ser deferido, enfim, o pedido de vistas do presente processo de representação formulado pelo Consórcio Tepro (Peça 63), devendo o TCU determinar, ainda, que o CComGEx evidencie detalhada e conclusivamente a regularidade e a economicidade dos itens de custo cotados como "VB" (verba) na Planilha de Formação de Preços do Contrato nº 27/2012 (Peça 32), devendo o Centro de Controle Interno do Comando do Exército informar o TCU sobre o resultado dessa medida, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, com a devida apresentação do memorial de cálculo, entre outros elementos de convicção necessários, até porque a jurisprudência do TCU não tende a admitir o emprego de itens de custo genéricos, como "VB" (verba).

17. Por tudo isso, entendo que o TCU deve conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente, sem prejuízo de proferir a referida determinação.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2893/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.161/2015-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (Ccomgex).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).
8. Representação legal:
8.1. Luís André Fagundes Monteiro (OAB-SP 214.352) e outros, representando a Savis Tecnologia e Sistemas S/A.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela equipe de auditoria da SecexDefesa sobre os indícios de irregularidade no Contrato nº 27/2012 celebrado entre o Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército – CComGEx e o Consórcio Tepro (constituído pela Savis Tecnologia e Sistemas S/A e Bradar Indústria S/A) sob o valor total de R$ 839.664.954,32 para a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron);
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, V, do RITCU, para, no mérito, considerá-la improcedente, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo TCU;
9.2. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, em conjunto com os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, o Ministério da Defesa adote as seguintes medidas:
9.2.1. avalie, à luz da Lei nº 12.598, de 2012, e da legislação aplicação, a regularidade e a economicidade dos contratos celebrados com as empresas beneficiárias do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid) com vistas a identificar e a sanear as eventuais irregularidades pela indevida inclusão de tributos com exigibilidade suspensa nos itens de preço em cada ajuste, entre outras falhas porventura detectadas;
9.3. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, em conjunto com os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, o Ministério da Defesa informe o TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, sobre o resultado das providências adotadas em cumprimento às determinações prolatadas pelo item 9.2 deste Acórdão;
9.4. deferir o pedido formulado pelo Consórcio Tepro (Peça 63) para a obtenção de vistas do presente processo, aí incluída a vista eletrônica;
9.5. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, sob a fiscalização do Centro de Controle Interno do Comando do Exército, o Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército evidencie detalhada e conclusivamente a regularidade e a economicidade dos itens de custo cotados como “VB” (verba) na Planilha de Formação de Preços do Contrato nº 27/2012 (Peça 32), devendo o Centro de Controle Interno do Comando do Exército informar o TCU sobre o resultado dessa medida, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, com a devida apresentação do memorial de cálculo, entre outros elementos de convicção necessários;
9.6. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:
9.6.1. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, para ciência e eventuais providências em relação à eventual fruição do suscitado benefício tributário pelo Consórcio Tepro (constituído pela

Savis Tecnologia e Sistemas S/A e Bradar Indústria S/A), além dos seus fornecedores, em face da aplicação do Retid no aludido Contrato nº 27/2012, a despeito de o Sisfron não ser formalmente reconhecido como produto ou sistema de defesa, mas, sim, como Projeto Estratégico do Exército Brasileiro, estando essa situação assinalada pela manifestação conclusiva da Seprod-MD (Peça 78, p. 2); e

9.6.2. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Ministério da Defesa, aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ao Centro de Controle Interno do Comando do Exército e ao Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército, para ciência e efetivo cumprimento das determinações prolatadas pelo item 9.2 deste Acórdão; e

9.6.3. arquive o presente processo, sem prejuízo do monitoramento das determinações prolatadas pelo item 9.2 deste Acórdão.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2893-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 022.354/2017-4

Apensos: TC 029.488/2016-8 e TC 029.485/2016-9

Natureza: Levantamento

Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Defensoria Pública da União; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério do Desenvolvimento Social.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. ANÁLISE DOS RISCOS INERENTES À JUDICIALIZAÇÃO PARA A SUBSEQUENTE CONCESSÃO DE BENEFICIOS PELO INSS. IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES CONTRIBUINTES PARA A REFERIDA JUDICIALIZAÇÃO. MAPEAMENTO DOS PROCESSOS DE TRABALHO. QUANTIFICAÇÃO DOS PROCESSOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS COM OS POSSÍVEIS CUSTOS. IMPACTOS OPERACIONAIS E FINANCEIROS. ATUAÇÃO DA JUSTIÇA FEDERAL E ESTADUAL. ATUAÇÃO DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS. CUSTOS DAS PERÍCIAS JUDICIAIS E DAS MULTAS APLICADAS AO INSS. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DA ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS. INADEQUADOS INCENTIVOS PROCESSUAIS À LITIGÂNCIA, ANTE A DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO ENTRE O INSS E O PODER JUDICIÁRIO. DIVERGÊNCIA ENTRE AS AVALIAÇÕES DOS PERITOS DO INSS E DOS PERITOS JUDICIAIS. DISCREPÂNCIAS ENTRE OS VALORES PAGOS AOS PERITOS NO ÂMBITO FEDERAL E ESTADUAL SEM A NECESSÁRIA MOVIVAÇÃO. DETERMINAÇÕES. OITIVA COM A DEFINIÇÃO DE PRAZO PARA A APRESENTAÇÃO DOS PLANOS DE AÇÃO. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento realizado pela SecexPrevidência em conjunto com a SecexAdministração, no período de 9/8/2017 a 30/5/2018, com o objetivo de identificar os riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), além de, expeditamente, quantificar a ocorrência do suscitado fenômeno e de mapear os correspondentes processos, identificando os principais fatores para a aludida judicialização.

2. Após os trabalhos de campo, a equipe de fiscalização lançou o seu relatório de levantamento à Peça 66, com a anuência dos dirigentes das unidades técnicas (Peças 67 e 68), nos seguintes termos:

"(...) *2.1 Objetivo e escopo*

1. Este levantamento tem como objetivo geral identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios do INSS. Como objetivos específicos, visa quantificar a ocorrência da judicialização nos benefícios do INSS, mapear processos, identificar fatores que contribuem para judicialização, mensurar as principais consequências da judicialização e identificar ações que mitiguem os riscos identificados.

2. O presente trabalho abordou os seguintes pontos:

a) impacto da judicialização dos benefícios do INSS;

b) fatores que contribuem para a judicialização;

c) iniciativas positivas no âmbito da judicialização;

d) principais processos de trabalho;

e) principais riscos e possíveis ações de controle.

3. Quanto à atuação desta Corte de Contas relacionada ao tema, convém ressaltar a existência de trabalhos anteriores que tiveram por objetivo avaliar diferentes aspectos atinentes a benefícios do INSS e pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor (RPV). Entre esses, destacam-se, para fins do presente trabalho:

a) TC 008.771/2011-1: Auditoria na concessão de benefícios previdenciários de origem rural (Acórdão 715/2012-TCU-P – relator Ministro Augusto Nardes);

b) TC 010.604/2014-6: Auditoria na concessão de benefícios por incapacidade (Acórdão 594/2015-TCU-P – relator Ministro Augusto Nardes);

c) TC 001.961/2017-9: Auditoria nos pagamentos de precatórios e RPV administrados pela Justiça Federal (Acórdão 2732/2017-TCU-P – relator Ministro Benjamin Zimler);

d) TC 029.485/2016-9 e TC 029.488/2016-8: representações de juízes federais sobre multas aplicadas ao INSS.

2.1 Metodologia e limitações

2.1.1 Metodologia

4. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011) e com observância às diretrizes dos Padrões de Levantamento (Portaria-Segecex 15/2011) no que coube, tendo em vista o escopo e objetivo do trabalho.

5. Durante a fase de planejamento, os procedimentos incluíram o exame da legislação e da jurisprudência sobre o tema, além da identificação de estudos existentes e trabalhos anteriores sobre os diversos pontos a serem abordados. Para isso, além de pesquisas em sites oficiais, foram realizadas reuniões com algumas das unidades jurisdicionadas, a fim de coletar informações acerca de estudos e dados disponíveis, bem como possibilitar a solicitação de documentos e informações alinhados às necessidades do trabalho. Também foi realizado painel de referência com especialistas no tema.

6. Na fase de execução, foram aplicados os procedimentos previstos na matriz de planejamento. Procedeu-se à análise documental e à revisão analítica de dados fornecidos pelas unidades jurisdicionadas. Para levantamento das despesas operacionais, foram realizadas consultas ao Tesouro Gerencial (2014-2017). As informações sobre quantidade e valor de benefícios foram obtidas da análise das bases de dados de benefícios previdenciários e as informações sobre quantidade de processos foram obtidas junto aos Tribunais Regionais Federais (TRF), por meio de requisição ao Conselho de Justiça Federal (CJF), ou nos sítios do CJF ou do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na internet.

7. A identificação dos principais fatores que contribuem para a judicialização foi realizada com base em pesquisa, por meio de formulário eletrônico, que contou com a participação efetiva de 348 magistrados e 844 procuradores da Procuradoria Geral Federal.

2.1.2 Limitações

8. A principal limitação ao desenvolvimento dos trabalhos está relacionada à ausência ou indisponibilidade de informações, seja por sua inexistência, seja pela impossibilidade de obter os dados dentro do prazo de execução da auditoria. Os principais pontos que tiveram sua análise limitada foram:

a) indisponibilidade, por parte da PGF, de informações históricas sobre quantidade de processos, de provimentos e de conciliações, entre outras, referentes à Justiça Estadual (análise limitada);

b) inconsistências entre dados obtidos do Painel Justiça em Números do CNJ, do Observatório da Estratégia Justiça Federal e dos TRF, por meio do CJF (análise limitada).

3. VISÃO GERAL DO OBJETO

3.1 Instituto Nacional do Seguro Social

3.1.1 Grandes números

9. No orçamento de 2016, o orçamento aprovado para o INSS, totalizou a importância de R$ 525,4 bilhões, distribuído nas unidades orçamentárias 40904, do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), no valor de R$ 510 bilhões, e 40201, do INSS, no valor de R$ 15,1 bilhões.

10. Em dezembro de 2017 havia 34,3 milhões de benefícios na folha de pagamento de benefícios do INSS (Maciça), sendo que 3,8 milhões (11,1%) foram benefícios com marca de despacho judicial (despacho 04). Durante o ano de 2017, foram pagos R$ 609 bilhões em benefícios previdenciários e assistenciais, sendo R$ 92 bilhões (15,1%) pagos a benefícios concedidos ou reativados por decisão judicial, incluindo precatórios e RPV, conforme estimativa na Tabela 3 (tópico 4.1 deste relatório).

3.1.2 Organização do INSS

11. O Instituto Nacional do Seguro Social é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), conforme Decreto 9.104/2017, Anexo I, art. 1º - Regimento do INSS. A autarquia foi instituída mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), pelo Decreto 99.350/1990, com fundamento no disposto no art. 17 da Lei 8.029/1990.

12. O INSS divide-se em órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente da autarquia; órgãos seccionais, como a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE/INSS), Auditoria-Geral e Diretoria de Gestão de Pessoas; órgãos específicos singulares, quais sejam, Diretoria de Benefícios (Dirben), Diretoria de Saúde do Trabalhador (Dirsat), e Diretoria de Atendimento (Dirat); e unidades e órgãos descentralizados, tais como as cinco Superintendências Regionais, as 104 Gerências-Executivas (GEX), as mais de 1500 Agências da Previdência Social (APS), as cinco Procuradorias Regionais e noventa Procuradorias Seccionais (Decreto 9.104/2017, Anexo I, art. 2º - Regimento do INSS).

13. A Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, possui a competência de representar judicial e extrajudicialmente o INSS, observadas as normas estabelecidas pela Procuradoria-Geral Federal; orientar a execução da representação judicial do INSS, quando sob responsabilidade dos demais órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal; exercer atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do INSS (Decreto 9.104/2017, Anexo I, art. 9º - Regimento do INSS).

14. De acordo com os gestores entrevistados durante a fase de planejamento, a atuação da PFE/INSS se dá na forma consultiva, na defesa do INSS em casos de ações civis públicas e em matérias de repercussão geral e no fornecimento de teses de defesa a serem utilizadas pelos procuradores da PGF que atuam no contencioso.

15. Os principais órgãos específicos singulares envolvidos na judicialização são as diretorias de Benefícios e de Saúde do Trabalhador. A Dirben é responsável pela análise administrativa dos benefícios, bem como por sua manutenção, revisão e pagamento, entre outras atribuições. A Dirsat, por sua vez, é responsável pelos benefícios por incapacidade e assistenciais.

16. As atividades finalísticas do INSS são executadas por meio das unidades descentralizadas, em especial as agências da Previdência Social, que se subordinam às Gerências-Executivas. Compete as Agências de Previdência Social, entre outras, o reconhecimento inicial, a manutenção, o recurso e a revisão de direitos aos benefícios administrados pelo INSS, a operacionalização da compensação previdenciária, a emissão de certidões

de tempo de contribuição, e a promoção das atividades de perícia médica, habilitação e reabilitação profissional e serviço social.

17. O atendimento às decisões judiciais, via de regra, é realizado por meio de uma Agência ou Setor de Atendimento de Demandas Judiciais (APSADJ ou SADJ), vinculada a cada Gerência Executiva do INSS. Atualmente, existem 86 APSADJ e 12 SADJ, totalizando 98 unidades desse tipo. Exceto pela existência de uma função comissionada na APSADJ, não há diferença de atribuições entre os dois tipos de unidades, razão pela qual ambas são referenciadas apenas como APSADJ no presente levantamento.

3.2.3 Características dos principais benefícios judicializados

18. O Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei 8.213, de 24 de julho de 1991) estabelece as espécies de benefícios que podem ser concedidos ao segurado, quais sejam, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade e auxílio-acidente. Ao dependente, por sua vez, pode ser concedido a pensão por morte e auxílio-reclusão.

19. Todos os benefícios podem ser classificados em rurais ou urbanos, conforme o tipo de atividade do segurado. Os benefícios por incapacidade, como auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, podem ser classificados em previdenciários ou acidentários, quando decorrentes de acidente de trabalho.

20. O auxílio-doença (Lei 8.213/1991, arts. 59 a 63) é o benefício temporário devido ao segurado que ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. No caso de impossibilidade de recuperação para retornar ao exercício de sua atividade habitual, o segurado deve submeter-se a processo de reabilitação profissional para o exercício de outra atividade.

21. Nessa hipótese, o benefício será mantido até o segurado estar reabilitado para exercício da nova atividade, ou pode ser concedida a aposentadoria por invalidez, quando considerado não recuperável. Esse benefício pode ser cessado em caso de retorno voluntário à atividade (Lei 8.213/1991, art. 46).

22. Nos casos em que o segurado sofre uma sequela permanente que reduza a sua capacidade, é concedido o auxílio-acidente, que é considerado uma indenização e permite o retorno ao trabalho.

23. Aposentadoria por idade é devida ao trabalhador que comprovar, no mínimo, 180 contribuições e idade de 60 ou 65 anos (mulher/homem). Em sua modalidade rural a idade mínima reduz em cinco anos e, via de regra, dispensa a comprovação de contribuição, bastando comprovar o exercício de atividade rural em economia familiar por igual período.

24. A aposentadoria por tempo de contribuição é devida ao trabalhador que comprovar 35 ou 30 anos de contribuição, caso homem ou mulher, respectivamente. A aposentadoria especial é concedida a quem trabalha exposto a agentes nocivos à saúde de forma contínua e ininterrupta, reduzindo o tempo para 25, 20 ou 15 anos de contribuição, conforme o caso. É possível converter intervalos de tempo comum em tempo especial.

25. A pensão por morte é paga aos dependentes do segurado que falecer ou que tiver sua morte declarada judicialmente. O salário maternidade é pago às seguradas no caso de nascimento de filho ou adoção de criança.

26. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício assistencial no valor de um salário mínimo mensal garantido à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem a ter provida por sua família. É previsto no inciso V do art. 203 da Constituição Federal (CF) e regulado pela Lei Orgânica da Assistencial (Loas) – Lei 8.742/1993. Os recursos para o pagamento desses benefícios são provenientes do orçamento da Assistência Social e não devem onerar o orçamento da Previdência Social. São benefícios assistenciais, não previdenciários, mas sua concessão e manutenção são operacionalizadas pelas agências do INSS.

3.2 Justiça Federal

27. A Justiça Federal é responsável por processar e julgar as causas em que a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais figurem como interessadas na condição de autoras ou rés, conforme previsto no artigo 109, inciso I, da Constituição Federal. Assim, é responsável por processar e julgar as causas nas quais o INSS esteja arrolado no polo passivo ou ativo.

28. O primeiro grau compõe-se de juízes federais em exercício nas seções judiciárias sediadas nas capitais de cada estado do Brasil e nas principais cidades do interior, nas subseções judiciárias. Atualmente, a Justiça Federal possui representação em 298 municípios do país.

29. Quanto ao segundo grau, há cinco Tribunais Regionais Federais distribuídos em regiões judiciárias no território nacional, com sede em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife, responsáveis

pelas seguintes jurisdições:

- 1ª Região: Acre, Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Pará, Roraima, Rondônia, Tocantins, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Piauí e Distrito Federal;

- 2ª Região: Rio de Janeiro e Espírito Santo;

- 3ª Região: São Paulo e Mato Grosso do Sul;

- 4ª Região: Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina;

- 5ª Região: Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba.

30. Os TRF julgam, em grau de recurso, as ações provenientes da primeira instância (seções judiciárias) e os recursos provenientes da Justiça Estadual por meio da competência delegada estabelecida no § 3º do art. 109 da CF/88:

§ 3º Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.

31. A despesa total da Justiça Federal em 2016 foi de R$ 10,5 bilhões. Deste montante, R$ 9,6 bilhões (91,2%) foram gastos com recursos humanos incluindo despesas com pessoal, encargos, benefícios, estagiários e terceirizados. A força de trabalho da justiça federal é composta por 1.796 magistrados e 28.559 servidores.

32. Em 2016, a Justiça Federal teve 3,8 milhões de casos novos, o que equivale a 13% do total de casos que entraram na justiça brasileira. Desses, 2.224.760 (57,9%) versavam sobre Direito Previdenciário, segundo a classificação de assuntos das Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário (Resolução CNJ 46/2007). Nota-se ainda que os casos relacionados a Previdência Social se concentram nos Juizados Especiais Federais.

33. No âmbito da Justiça Federal, a Lei 10.259/2001 instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Compete aos Juizados Especiais Federais – JEF processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças. No foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta. Nos Juizados Especiais as partes não necessitam constituir advogados.

34. A Lei 10.259/2001 trouxe diversas inovações para viabilizar o acesso à justiça, principalmente para as demandas com menor complexidade probatória e demandas previdenciárias, que envolvem verbas alimentares. A primeira audiência deve ser marcada em até 30 dias após instaurado o processo. Se obtida a conciliação já na primeira audiência, será proferida sentença com eficácia de título executivo. Fica suprimido o processo de execução, sendo permitido o pagamento direto, sem precatório, por meio de RPV. Caso necessário, é realizada uma segunda e última audiência, mas o período total de tramitação dos processos não deve ultrapassar 180 dias, incluído o prazo para pagamento dos benefícios.

35. No âmbito dos Juizados Especiais Federais, não há recursos automáticos, de ofício, e estão suprimidos os prazos especiais, em dobro, concedidos à Fazenda Pública (Lei n.10.259/2001, arts. 9º e 13).

36. Nas decisões dos JEF não cabe recurso para os tribunais regionais e somente em casos excepcionais caberá a interposição de recurso ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF). Caso a parte vencida no processo não se conforme com o julgamento, ele poderá recorrer a um grupo formado por três juízes, chamado de Turma Recursal (TR), pedindo que seja por eles revisto o caso, objetivando a reforma (mudança) do julgamento em seu favor. A parte vencedora poderá então apresentar sua defesa contra o recurso, denominada de contra-razões. Nos juizados especiais o prazo para recorrer para a turma recursal e para apresentar contra-razões é de dez dias a contar da ciência ou intimação da sentença.

37. Quando duas ou mais turmas recursais (estados diferentes) apresentarem entendimentos divergentes (contrários) sobre determinada questão jurídica, o vencido no recurso poderá ingressar com pedido de uniformização para a Turma Regional dos JEF. O julgamento desse pedido de uniformização será realizado pela Turma Regional de Uniformização (TRU), composta pelos presidentes das turmas recursais de cada um dos estados membros da região.

38. Proferida a sentença e transcorrido o prazo de dez dias, a contar da intimação das partes, sem interposição de recurso, o processo transita em julgado. Esse fato também ocorre após o julgamento do último recurso interposto. O trânsito em julgado é, diante disso, a condição para que a sentença seja executada (cumprida), mas o juiz também pode conceder antecipação de tutela.

39. A tutela antecipada é instrumento processual previsto no Código de Processo Civil (CPC), mediante o qual o magistrado concede ao autor, antes do fim do processo, o benefício postulado. A antecipação

da tutela é concedida quando o magistrado considera que existem elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

40. Em uma mesma sentença pode haver mais de um tipo de obrigação. Em uma ação contra o INSS, o segurado pode pedir o reconhecimento do direito a determinado benefício, e ainda pedir que o pagamento de tal benefício seja reconhecido desde de uma data pretérita, o que geraria a obrigação de pagamento de valores retroativos. Se o pagamento for de responsabilidade de um órgão federal, como é o caso do INSS, e o valor total a ser pago foi igual ou inferior a sessenta salários mínimos, ele será realizado por meio de RPV - Requisição de Pequeno Valor. Para valores superiores, o pagamento é feito por meio de precatório. No exercício de 2017, foram pagos R$ 5,167 bilhões por meio de RPV e R$ 8,090 bilhões por precatórios, referentes a processos judiciais contra o INSS.

3.3 Justiça Estadual

41. A Justiça Estadual Cível tem duas competências nos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS: a originária e a delegada. A competência originária diz respeito aos benefícios postulados decorrentes de acidente do trabalho, enquanto a competência delegada, disposta no § 3º do art. 109 da Constituição federal, decorre da inexistência de vara do juízo federal na comarca de residência do segurado.

42. Há diferenças nas tramitações dos processos. Os recursos da competência originária são julgados pelos Tribunais de Justiça, enquanto os recursos da competência delegada são julgados nos Tribunais Regionais Federais. Outra diferença é que o rito da Lei 10.259/2001 (mencionado nos parágrafos 32 a 36) não se aplica aos processos da Justiça Estadual.

43. A Justiça Estadual Cível de 1º grau recebeu 844.151 casos novos no exercício de 2016, incluindo as duas competências e a Justiça Estadual de 2º grau, na competência originária, recebeu 226.140 casos novos, segundo painel do CNJ – Justiça em Números. Há uma limitação nesses dados coletados, visto não ser possível segregar, com precisão, os dados da Justiça de 1º grau concernentes às duas competências.

3.4 Procuradoria-Geral Federal

44. A Procuradoria-Geral Federal é um órgão vinculado à Advocacia-Geral da União (AGU), criada pela Lei 10.480, de 02 de julho de 2002, que reuniu em um só órgão a competência de representar judicial e extrajudicialmente as autarquias e fundações públicas federais, bem como as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos. Foram integradas à PGF as Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas e Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações federais.

45. A PGF tem como titular o Procurador-Geral Federal, cargo de natureza especial, nomeado pelo Presidente da República mediante indicação do Advogado-Geral da União.

46. A Procuradoria-Geral Federal conta com procuradorias especializadas em determinadas matérias, que tem atuação semelhante às Consultorias Jurídicas dos Ministérios. Entre as procuradorias especializadas se destaca a Procuradoria Federal junto ao INSS, que é responsável pela consultoria e assessoramento jurídicos do INSS. A PFE/INSS é composta pela Direção Central, em Brasília, cinco unidades Regionais, em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife, 90 unidades seccionais e 106 representações em todo o país.

47. Por meio de sua atuação contenciosa, a PGF realiza a intervenção judicial de seus órgãos de execução, na busca da proteção ao erário e de forma a assegurar a implantação das políticas públicas a cargo da Administração Pública Federal autárquica e fundacional.

48. Em sua atuação consultiva, a PGF age preventivamente com o intuito de assegurar a execução de políticas públicas, na medida em que seus órgãos de execução estão incumbidos do exame prévio da legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito das autarquias e fundações públicas federais e da orientação do administrador público no exercício de suas atividades, observando-se, sempre, os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública.

49. Atualmente, a PGF está presente em 159 autarquias e fundações públicas federais divididas entre 690 unidades, das quais 226 são contenciosas e 465 consultivas e administrativas. Para tanto, conta com 3.874 Procuradores Federais e 1.595 servidores.

3.5 Defensoria Pública da União

50. A Defensoria Pública da União (DPU) foi criada pela Constituição Federal de 1988. O artigo 134 considera a Defensoria Pública, ao lado do Ministério Público e da Advocacia Pública, como função essencial à Justiça, tendo como finalidade a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

51. A Defensoria presta assistência jurídica integral e gratuita às pessoas com renda familiar bruta que não ultrapasse o valor total de R$ 2.000,00, conforme Resolução CSDPU n°134/2017. A exceção se dá em relação à defesa penal, pois a Constituição Federal garante a todo cidadão o direito à ampla defesa, quando processado criminalmente. Além da defesa penal, a DPU atua em causas trabalhistas, previdenciárias, de educação, direitos humanos, direitos coletivos, de moradia, de saúde e direito do consumidor.

52. Em 2016, a DPU prestou assistência jurídica a 631 mil cidadãos e foram contabilizados 1,6 milhões de atendimentos realizados em diferentes fases da solução da lide. A força de trabalho da DPU é composta por 613 Defensores Públicos Federais, 439 servidores da DPU, 861 servidores cedidos ou requisitados e 2.408 estagiários.

4. IMPACTO DA JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS DO INSS

4.1 Impacto na quantidade e valor dos benefícios do INSS

53. Na Maciça (folha de pagamento de benefícios do INSS) de dezembro de 2017 havia 34,3 milhões de benefícios mantidos pelo INSS, entre espécies previdenciárias e assistenciais (amparos, rendas e pensões vitalícias). Desses, 3,8 milhões (11,1%) foram concedidos por decisão judicial, conforme Tabela 1. Podemos denominar essa visão como ‘estoque de benefícios’.

Tabela 1 – Benefícios em estoque – 12/2017

	Quantidade			*Valor*		
	Assistencial	*Previdenciário*	*Total*	*Assistencial*	*Previdenciário*	*Total*
Administrativos	*4,2*	*26,3*	*30,5*	*3.936*	*36.807*	*40.743,4*
Judiciais	*0,4*	*3,4*	*3,8*	*410*	*4.376*	*4.786,2*
Total Geral	*4,6*	*29,7*	*34,3*	*4.346*	*41.183*	*45.529,6*
% Judiciais	*9,4%*	*11,4%*	*11,1%*	*9,4%*	*10,6%*	*10,5%*

Quantidades em milhões e valores em R$ milhões. Fonte: Maciça.

54. No período de 2014 a 2017 foram concedidos vinte milhões de benefícios pelo INSS, sendo que 1,8 milhão (9,3%) são oriundos de decisões judiciais, como podemos ver na Tabela 2.

Tabela 2 – Quantidade de benefícios concedidos, reativados e revisados por decisão judicial – 2014 a 2017

Espécie	*Total de concessões*	*Concessões Judiciais (a)*	*%(a)/Total de Concessões Judiciais*	*Reativações Judiciais*	*Revisões Judiciais*
Auxílio-doença previdenciário	*8.437.354*	*389.852*	*21%*	*445.351*	*19.135*
Aposentadoria por idade rural	*1.379.470*	*342.209*	*18%*	*6.761*	*11.964*
Aposentadoria por invalidez previdenciária	*749.151*	*280.063*	*15%*	*9.636*	*16.502*
Aposentadoria por tempo de contribuição	*1.443.358*	*184.695*	*10%*	*14.183*	*73.234*
Amparo Social Pessoa com Deficiência (BPC)	*683.987*	*168.696*	*9%*	*8.978*	*5.902*
Pensão por morte previdenciária	*1.715.042*	*164.559*	*9%*	*9.661*	*22.677*
Salário maternidade	*2.481.021*	*70.321*	*4%*	*143*	*412*
Aposentadoria especial	*80.*	*58.*	*3%*	*1.46*	*15.62*

	700	*770*		*8*	*8*	
Auxílio-acidente acidentário	*78.317*	*56.447*	*3%*	*4.709*	*3.402*	
Amparo Social Idoso (BPC)	*632.136*	*47.529*	*3%*	*3.561*	*2.344*	
Auxílio-acidente previdenciário	*49.042*	*21.013*	*1%*	*997*	*600*	
Outros	*2.357.004*	*74.903*	*4%*	*53.744*	*17.932*	
Total	*20.086.582*	*1.859.057*	*100 %*	*559.192*	*189.732*	
% em relação ao total de concessões		*9,3 %*		*2,8 %*	*0,9%*	

'Total de concessões' refere-se à soma das concessões judiciais e administrativas. '%(a)/Total de Concessões Judiciais' refere-se ao percentual de concessões da referida espécie sobre o total de concessões judiciais em todas as espécies, p.ex., 21% da concessões judiciais são de auxílio-doença previdenciário. Fonte: Suibe/INSS.

55. A diferença entre o percentual de benefícios em estoque e concedidos, 11,1% (Tabela 1) e 9,3% (Tabela 2), respectivamente, é consequência do maior tempo de duração de algumas espécies de benefícios quando são concedidas por decisão judicial, principalmente o auxílio-doença, como foi observado no relatório do TC 010.604/2014-6. Além disso, cabe registrar que os salários maternidade, embora concedidos por decisão judicial, geralmente são pagos por meio de RPV e não chegam a compor a folha de pagamento de benefícios.

56. Outro ponto importante é que os benefícios reativados e revistos, embora sejam decorrentes de ação judicial, não estão classificados na Maciça como benefícios judiciais. Assim, o percentual de benefícios judiciais na folha de pagamento do INSS é maior do que aquele demonstrado na Tabela 1. Atualmente, não há como identificar a quantidade de benefícios reativados ou revistos por decisão judicial no estoque de benefícios.

57. Como observado na Tabela 2, algumas espécies são mais impactadas por essa limitação. O principal caso de reativações judiciais é o auxílio-doença, cuja quantidade de reativados é 14% maior que a quantidade de concedidos. Assim, estima-se que o percentual de auxílios-doença judiciais em manutenção na folha de pagamento seja pouco mais que o dobro do que podemos apurar no estoque de benefícios.

58. As revisões judiciais de aposentadorias por tempo de contribuição e aposentadorias especiais, por sua vez, equivalem a 40% e 27% em relação às concessões judiciais desses mesmos benefícios, respectivamente, sendo as espécies mais afetadas por esse tipo de ação judicial.

59. Tendo em vista os números descritos nos parágrafos anteriores, é possível estimar a despesa anual com benefícios previdenciários e assistenciais judicializados. Para isso, consideramos o percentual do valor dos benefícios no estoque e o percentual de benefícios reativados. Além disso, foram acrescentadas as despesas com precatórios e RPV de benefícios previdenciários e assistenciais. Os benefícios revisados não foram considerados nessa estimativa, pois não é possível saber o impacto financeiro de cada revisão.

60. O resultado dessa análise, em relação ao exercício de 2017, encontra-se sintetizado na Tabela 3, onde é estimado um gasto de R$ 92 bilhões decorrente do pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais concedidos ou reativados por decisão judicial.

Tabela 3 – Estimativa de despesa com benefícios judiciais em 2017

	Despesa Total (R$ milhões)	*% Valor Judiciais no Estoque*	*% Qtde. Reativações judiciais*	*Valor Judiciais (R$ milhões)*	*% Valor Judiciais*
Benefícios Previdenciários	*541.659*	*10,6%*	*2,9%*	*73.324*	
Precatórios e RPV previdenciários	*13.269*			*13.269*	

Comprev	*2.307*					
Benefícios Assistenciais (BPC)	*52.157*	*9,4%*	*1,0%*	*5.428*		
Precatórios e RPV assistenciais (BPC)	*1.047*			*1.047*		
Total Previdenciário	*557.235*			*86.593*	*15,5%*	
Total Assistencial (BPC)	*53.204*			*6.475*	*12,2%*	
Total	*609.391*			*92.021*	*15,1%*	

Fontes: despesas previdenciárias conforme BEPS de 12/2017; despesas assistenciais conforme SIAFI (despesas pagas até 12/2017); estoque de benefícios conforme Maciça; quantidade de concessões e reativações conforme Suibe/INSS.

61. Além das análises realizadas por meio da Tabela 1 a Tabela 3, é importante verificar o comportamento da judicialização nas diferentes espécies de benefícios e em unidades da federação distintas. Considerando as onze espécies de benefícios mais judicializadas, o percentual de concessões, reativações e revisões judiciais em relação ao total de concessões de cada espécie, está demonstrado na Tabela 4, a seguir.

Tabela 4 – Percentual de benefícios concedidos, reativados e revisados por decisão judicial, em relação ao total de benefícios concedidos, por espécie – 2014 a 2017

Espécie	*Total de concessões*	*% Concessões judiciais na espécie*	*% Reativações judiciais na espécie*	*% Revisões judiciais na espécie*
Auxílio-doença previdenciário	*8.437.354*	*5%*	*5,3%*	*0,2%*
Aposentadoria por idade rural	*1.379.470*	*25%*	*0,5%*	*0,9%*
Aposentadoria por invalidez previdenciária	*749.151*	*37%*	*1,3%*	*2,2%*
Aposentadoria por tempo de contribuição	*1.443.358*	*13%*	*1,0%*	*5,1%*
Amparo Social Pessoa com Deficiência (BPC)	*683.987*	*25%*	*1,3%*	*0,9%*
Pensão por morte previdenciária	*1.715.042*	*10%*	*0,6%*	*1,3%*
Salário maternidade	*2.481.021*	*3%*	*0,0%*	*0,0%*
Aposentadoria especial	*80.700*	*73%*	*1,8%*	*19,4%*
Auxílio-acidente acidentário	*78.317*	*72%*	*6,0%*	*4,3%*
Amparo Social Idoso (BPC)	*632.136*	*8%*	*0,6%*	*0,4%*
Auxílio-acidente previdenciário	*49.042*	*43%*	*2,0%*	*1,2%*

Fonte: Suibe/INSS. Benefícios com maior quantidade de concessões judiciais, de acordo com Tabela 2, representando 96% das concessões judiciais de 2014 a 2017. 'Total de concessões' refere-se

à soma das concessões judiciais e administrativas.

62. Analisando a Tabela 4, verifica-se que as aposentadorias especiais e os auxílios-acidente apresentam os percentuais mais elevados de concessão judicial, chegando a ter mais concessões judiciais do que administrativas, mesmo representando espécies de benefícios menos concedidas pelo INSS.

63. Entre as seis espécies mais concedidas pelo INSS, a aposentadoria por invalidez, com 37%, a aposentadoria por idade rural e o amparo social à pessoa com deficiência, ambas com 25%, são as espécies com maior percentual de concessões judiciais, bem superior à média de judicialização no INSS, que é de 9,3% (Tabela 2).

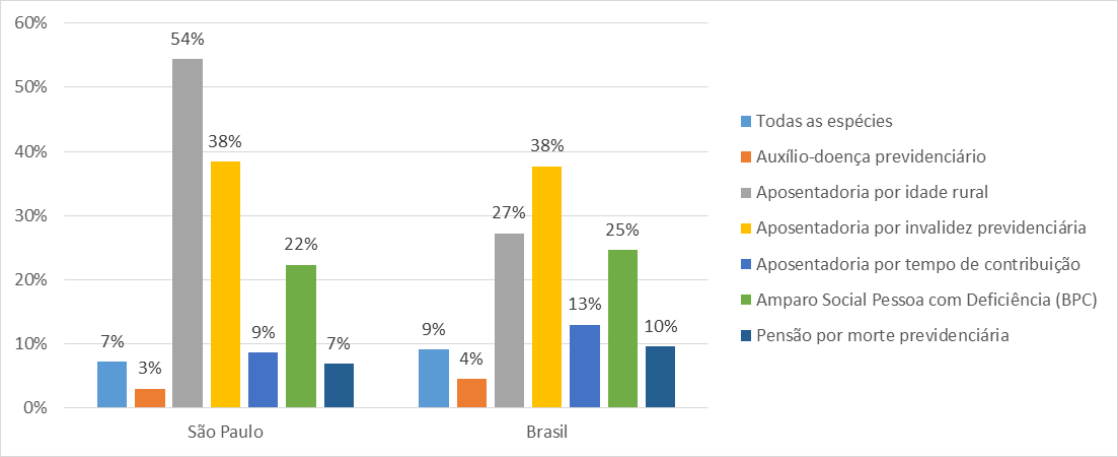
Tabela 5 – Percentual de benefícios concedidos por decisão judicial em cada UF e principais espécies – 01/2014 a 08/2017

F	*odas as espécies*	*Auxílio-doença previdenciário*	*Aposentadoria por idade rural*	*Aposentadoria por invalidez previdenciária*	*Aposentadoria por tempo de contribuição*	*Amparo Social Pessoa com Deficiência (BPC)*	*Pensão por morte previdenciária*
L	*1%*	*16%*	*39%*	*56%*	*26%*	*49%*	*16%*
O	*9%*	*9%*	*46%*	*43%*	*7%*	*33%*	*21%*
O	*7%*	*10%*	*29%*	*85%*	*8%*	*39%*	*15%*
O	*7%*	*6%*	*72%*	*61%*	*15%*	*51%*	*21%*
I	*6%*	*11%*	*27%*	*55%*	*8%*	*30%*	*16%*
C	*6%*	*12%*	*30%*	*61%*	*2%*	*40%*	*15%*
A	*6%*	*6%*	*45%*	*33%*	*8%*	*18%*	*19%*
T	*6%*	*6%*	*61%*	*76%*	*13%*	*31%*	*20%*
B	*4%*	*9%*	*23%*	*44%*	*10%*	*41%*	*11%*
E	*3%*	*7%*	*20%*	*35%*	*11%*	*38%*	*15%*
A	*3%*	*10%*	*18%*	*54%*	*10%*	*25%*	*20%*
E	*2%*	*6%*	*23%*	*44%*	*13%*	*34%*	*13%*
N	*1%*	*8%*	*10%*	*42%*	*13%*	*39%*	*10%*
R	*0%*	*4%*	*36%*	*35%*	*28%*	*31%*	*9%*
F	*0%*	*4%*	*62%*	*55%*	*13%*	*26%*	*13%*
S	*0%*	*6%*	*10%*	*39%*	*20%*	*28%*	*6%*
		3%	*46%*	*42%*	*7%*	*26%*	*12%*

| | | |

nacional dessa espécie, como pode ser observado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Diferença entre percentuais de concessão judicial por espécie em São Paulo



Fonte: base de dados de concessões do INSS – 01/2014 a 08/2017.

4.2 Impacto na quantidade de processos judiciais

67. Há três fontes de informação sobre processos judiciais que foram utilizadas durante esse levantamento, tendo sido encontradas algumas inconsistências nesses dados, conforme a origem.

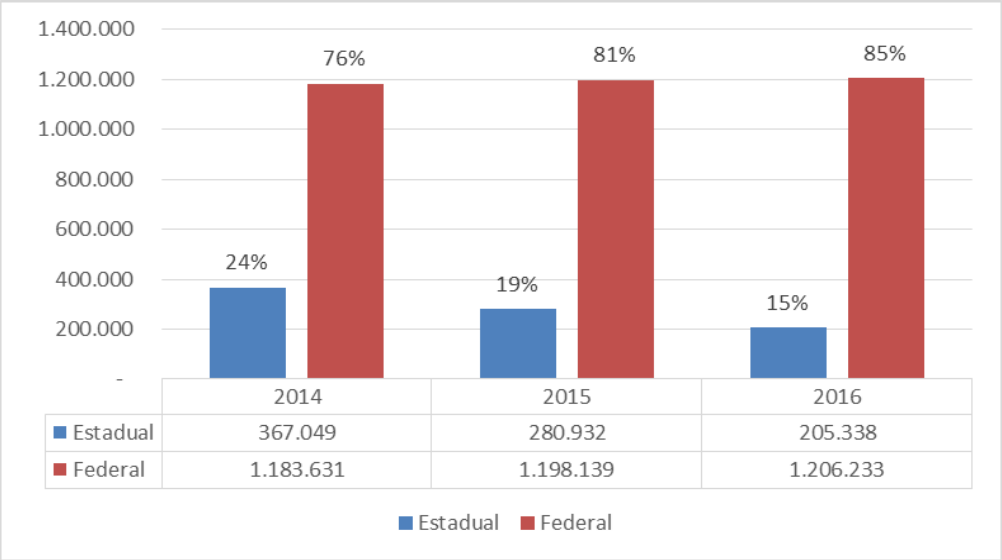
68. O CNJ mantém o Painel Justiça em Números, sítio na internet onde é possível obter dados sobre processos novos em todas as instâncias do Poder Judiciário, inclusive na Justiça Estadual, referente ao assunto Direito Previdenciário, nos exercícios de 2014 a 2016. O CJF mantém o Observatório da Estratégia Justiça Federal, com dados sobre processos novos, baixados e julgados na Justiça Federal, também dos exercícios 2014 a 2016.

69. Além dessas duas fontes, foram recebidos dos TRF, por meio do CJF, dados sobre processos novos, julgados, pendentes, providos, não providos e conciliações do período de 2014 a 2017, em resposta à requerimento da equipe de auditoria. Essa é a principal fonte de dados utilizados nas análises desse tópico, que serão concentradas nos processos da Justiça Federal.

70. Cabe observar, ainda, que o Poder Judiciário classifica benefícios previdenciários e assistenciais como 'Direito Previdenciário', razão pela qual todos esses benefícios são tratados como 'previdenciários' nesse tópico, incluindo os BPC. A tabela de assuntos do CNJ faz classificação detalhada dos tipos de processo, que nesse levantamento foram reclassificados em quinze tipos, para tornar possível a análise.

71. De acordo com o Painel Justiça em Números, de 2014 a 2016 foram distribuídos 4.441.322 novos processos cujo assunto foi classificado como Direito Previdenciário, na 1ª instância da Justiça Estadual e Federal (rito ordinário e JEF). A Justiça Estadual foi responsável por 19% dos novos processos no período, mas a proporção de processos distribuídos na competência delegada ou originária acidentária caiu no período, como pode ser observado no Gráfico 3, chegando a 15% em 2016. A análise mais detalhada desses dados, porém, indica que os processos na Justiça Estadual podem estar subdimensionados.

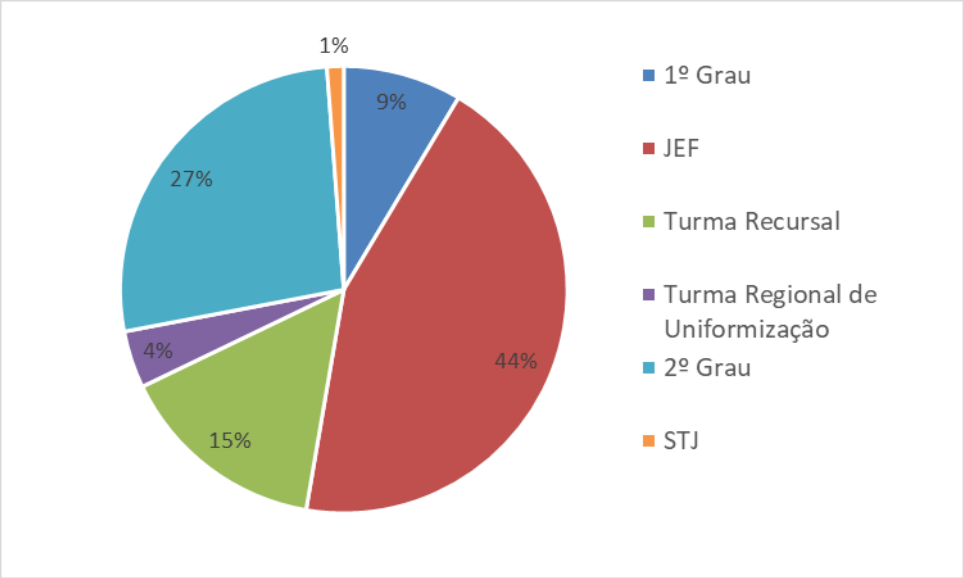
Gráfico 3 – Processos novos previdenciários na 1ª instância da Justiça Federal e Estadual – 2014 a 2016



Fonte: Painel Justiça em Números, 04/2018.

72. Considerando apenas a Justiça Federal, a maior parcela dos processos novos está nos Juizados Especiais Federais, mas cabe destacar o elevado percentual de casos na segunda instância, como pode ser observado no Gráfico 4. Em parte, isso pode ser explicado pelo fato de os recursos referentes a processos da competência delegada serem analisados na segunda instância pelo TRF.

Gráfico 4 – Processos novos previdenciários na Justiça Federal – 2014 a 2016



Fonte: Painel Justiça em Números, 04/2018.

73. Os sete principais assuntos de novos processos previdenciários distribuídos na 1ª instância da Justiça Federal (JEF e rito ordinário de 1º Grau), conforme dados fornecidos pelos TRF, podem ser observados na Tabela 6. Esses sete assuntos representam 87% dos processos previdenciários de 1ª instância, distribuídos em 2017.

Tabela 6 – Processos novos previdenciários por assunto na 1ª instância da Justiça Federal – JEF e rito ordinário – 2014 a 2017

Assunto	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*Total*
Auxílio-doença	*303.160*	*315.884*	*340.297*	*447.701*	*1.407.042*
	25%	*29%*	*30%*	*36%*	*30%*

Aposentadoria por Invalidez	*127.796*	*123.246*	*132.862*	*165.902*	*549.806*
	11%	*11%*	*12%*	*13%*	*12%*
Aposentadoria por Idade	*140.061*	*120.187*	*119.506*	*130.226*	*509.980*
	12%	*11%*	*11%*	*11%*	*11%*
Benefício Assistencial - LOAS	*121.027*	*113.657*	*124.817*	*133.302*	*492.803*
	10%	*10%*	*11%*	*11%*	*11%*
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	*93.051*	*81.352*	*92.069*	*90.973*	*357.445*
	8%	*7%*	*8%*	*7%*	*8%*
Reajustes e Revisões	*104.356*	*79.657*	*56.912*	*42.040*	*282.965*
	9%	*7%*	*5%*	*3%*	*6%*
Pensão por Morte	*76.576*	*66.615*	*65.705*	*67.747*	*276.643*
	6%	*6%*	*6%*	*5%*	*6%*
Outros assuntos	*230.006*	*191.459*	*183.871*	*157.347*	*762.683*
	19%	*18%*	*16%*	*13%*	*16%*
Total	*1.196.033*	*1.092.057*	*1.116.039*	*1.235.238*	*4.639.367*
	100%	*100%*	*100%*	*100%*	*100%*

Fonte: Dados TRF, em resposta ao Ofício 06-307-TCU/SecexPrevidência.

74. Comparando as informações da Tabela 6 e do Gráfico 3, percebe-se que o total de processos novos na primeira instância da Justiça Federal está inconsistente entre essas duas fontes de dados. Entrevistas na fase de planejamento deste levantamento indicam que a Justiça Federal ainda está aperfeiçoando a classificação dos processos por assunto.

75. Além disso, os TRF da 4ª e 5ª Região enviaram principalmente dados de processos sobre 'benefícios em espécie', ou seja, processos que solicitavam a concessão de benefícios. Assim, a quantidade de processos que versam sobre algum tipo de revisão ou averbação de tempo está subdimensionada na Tabela 6.

76. Outro ponto a ser destacado na Tabela 6 é o comportamento dos benefícios por incapacidade, dos 'reajustes e revisões' e de 'outros assuntos'. Enquanto o total de processos previdenciários na 1ª instância da Justiça Federal cresceu 3,3% de 2014 a 2017, o auxílio-doença aumentou 48% e a aposentadoria por invalidez cresceu 30%. A maior parte desse crescimento ocorreu em 2017, o que coincide com a edição da MP 767 de 6/1/2017, convertida na Lei 13.457/2017, e da Portaria Conjunta INSS/PGF 1/2017, que autorizaram o INSS a revisar os benefícios que foram deferidos judicialmente, verificando se o segurado permanece incapaz.

77. A referida Lei ainda prevê que, na ausência de prazo de duração do benefício, esse cessará após cento e vinte dias a partir da concessão (art. 60, §8º e 9º, da Lei 8.213/1991). O aumento na quantidade ações pode ser uma reação à suspensão desses benefícios, informação relatada por diversos atores entrevistados durante o planejamento.

78. A quantidade de processos sobre 'reajustes e revisões', que reúnem vários assuntos sobre cálculo, reajuste e acréscimos ao valor do benefício, caiu de maneira constante no período, diminuindo 60% em 2017 em relação a 2014. Essa constatação vai ao encontro das informações colhidas durante painel na fase de planejamento, segundo as quais os processos previdenciários, que anteriormente se concentravam em discutir

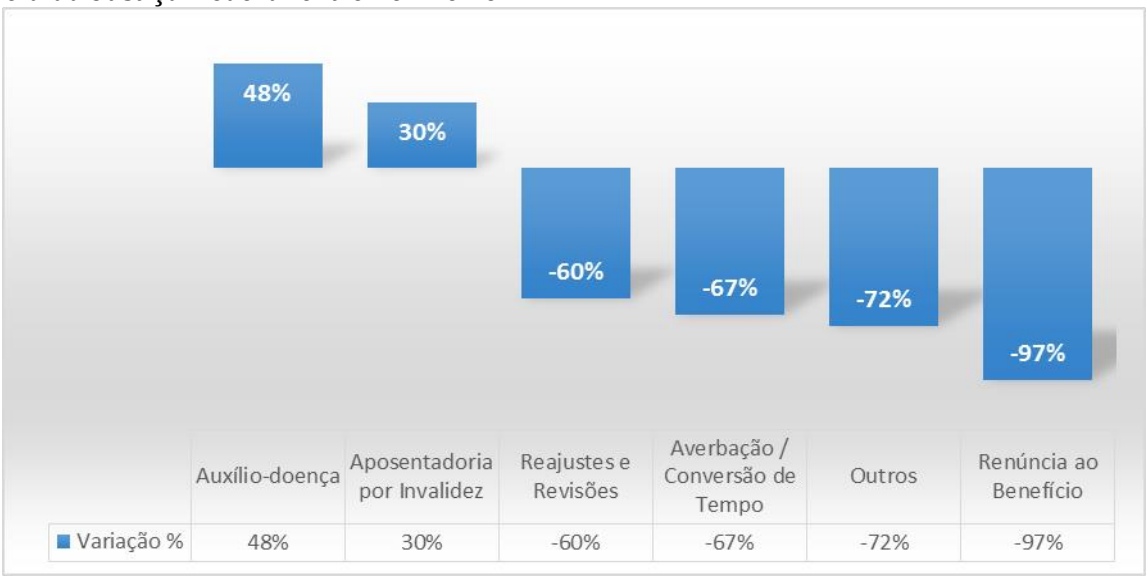
teses jurídicas e revisões de benefícios, passaram ter um perfil mais voltado à discussão de casos concretos, solicitando a concessão de benefícios caso a caso.

79. A quantidade de processos referentes a 'outros assuntos' diminuiu 32% no período. Dentre os assuntos específicos que diminuíram com mais intensidade, destacam-se a 'averbação ou conversão de tempo de serviço', que diminuiu 67%, e 'outros', que diminuiu 72%. A redução de processos referentes a esses assuntos tanto pode ser consequência da mudança de perfil dos processos previdenciários, mencionada no parágrafo anterior, como uma melhora na qualidade da classificação dos processos pelas varas judiciais federais.

80. Outro assunto específico que compõe 'outros assuntos' e praticamente deixou de existir em 2017 foi 'renúncia ao benefício', que diminuiu 97% em relação a 2014, caindo de 24.606 para 705 processos novos. Essa redução coincide com a decisão do STF, de outubro de 2016, no âmbito dos Recursos Extraordinários 381367, 661256 e 827833, que considerou inviável o recálculo do valor da aposentadoria por meio da desaposentação. A desaposentação consistia na renúncia à aposentadoria para solicitar novo benefício em situação mais favorável ao segurado.

81. As principais variações na quantidade de processos novos na 1ª instância da Justiça Federal, mencionadas nos parágrafos anteriores, podem ser observadas no Gráfico 5. Cabe esclarecer que 'Averbação/conversão de tempo', 'outros' e 'renúncia ao benefício' foram classificados como 'outros assuntos' na Tabela 6, juntamente com 'salário-maternidade', 'aposentadoria especial', 'restabelecimento', 'auxílio-acidente' e 'auxílio-reclusão'.

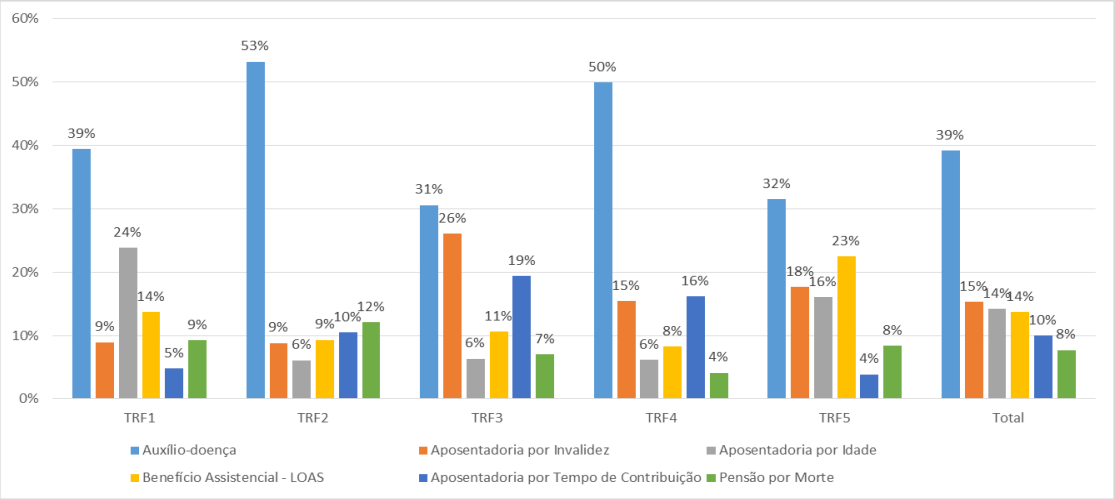
Gráfico 5 – Principais variações na quantidade de novos processos previdenciários na 1ª instância da Justiça Federal entre 2014 e 2017



Fonte: Dados TRF, em resposta ao Ofício 06-307-TCU/SecexPrevidência.

82. Analisando as seis principais espécies de benefícios mais judicializadas, que representaram 84% dos novos processos previdenciários em 2017, a maior parte tramitou no TRF da 1ª Região (33%), seguida da 4ª e 5ª Região (22%), da 3ª Região (18%) e da 2ª Região (6%). A distribuição da quantidade de processos por assunto, em cada TRF, pode ser observada no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Percentual de novos processos previdenciários na 1ª instância por TRF e principais espécies judicializadas – 2014 a 2017 –



Fonte: Dados TRF, em resposta ao Ofício 06-307-TCU/SecexPrevidência.

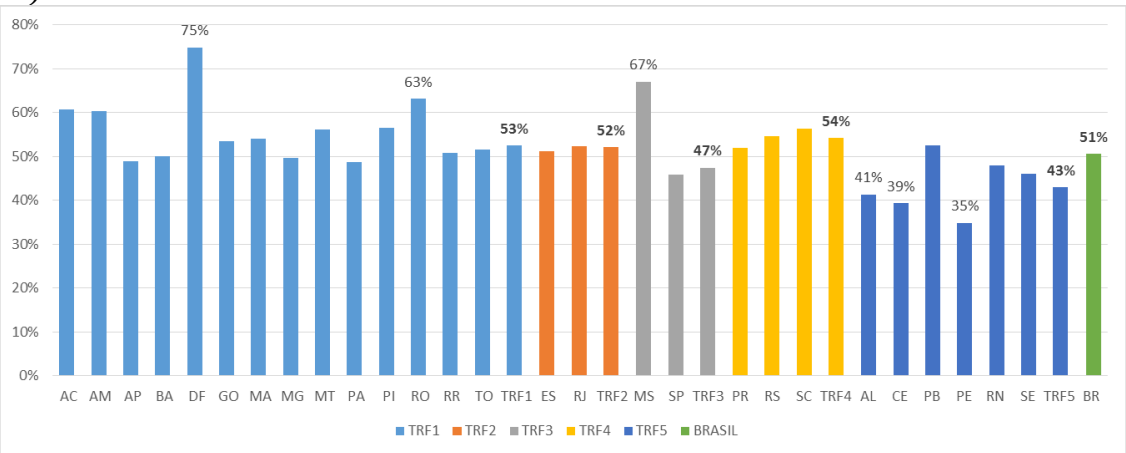
83. Analisando o Gráfico 6, vê-se que o auxílio-doença é o principal benefício judicializado em todos os TRF. No entanto, considerando apenas essas espécies principais, o percentual variou entre 31% e 53% de novos processos sobre esse benefício. O percentual de novos processos sobre os demais assuntos também variou entre as diferentes regiões da Justiça Federal onde esses processos foram autuados, inclusive a aposentadoria por invalidez, que tem características semelhantes ao auxílio-doença.

84. Os TRF enviaram, ainda, dados sobre benefícios julgados, pendentes (estoque), providos, não providos e conciliações, segregados por assunto e UF. Com base na quantidade de processos providos, não providos e conciliações, foi calculado um índice de provimento, que seria o percentual de provimentos e conciliações em relação ao total de decisões de mérito tomadas, ou seja, decisões favoráveis mais 'não provimentos'.

85. Cabe observar que o 'total de decisões de mérito' não corresponde à quantidade de julgamentos. Segundo informaram gestores dos TRF, há movimentações que não são enquadradas como provimentos ou não provimentos, como 'extinto por desistência', por exemplo. Além disso, há casos em que o resultado do julgamento ou sentença não foi especificado pela vara judiciária responsável.

86. O Gráfico 7 mostra o índice de provimento na 1ª instância da Justiça Federal no período de 2014 a 2017, nos seis principais benefícios judicializados (mencionados no Gráfico 6), por Estado da Federação nas cinco regiões da Justiça Federal. Considerando esses benefícios, em média, 51% das ações contra o INSS foram providas na 1ª instância da Justiça Federal.

Gráfico 7 – Índice de provimento na 1ª instância da Justiça Federal por UF (principais espécies) – 2014 a 2017



Fonte: Dados TRF, em resposta ao Ofício 06-307-TCU/SecexPrevidência.

87. Nota-se que, embora o TRF da 4ª Região tenha, em média, o índice mais alto de provimento (54%), os maiores índices por UF são encontrados em Estados de outras regiões: Distrito Federal (75%); Mato Grosso do Sul (67%); e Rondônia (63%). Os Estados sob a jurisdição da 5ª Região apresentam alguns dos índices de

provimentos mais baixos, como Pernambuco (35%), Ceará (39%) e Alagoas (41%).

88. No Brasil, dentre as principais espécies de benefício, a que tem o maior índice de provimento é a aposentadoria por tempo de contribuição, como pode ser observado na Tabela 7.

Tabela 7 – Índice de provimento na 1ª instância da Justiça Federal por assunto (principais espécies) – 2014 a 2017

	Total Decisões	Decisões Favoráveis	% Favoráveis
Auxílio-doença	1.160.915	529.684	46 %
Aposentadoria por Idade	468.935	271.702	58 %
Benefício Assistencial – LOAS	421.622	186.570	44 %
Aposentadoria por Invalidez	399.236	180.166	45 %
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	271.920	193.939	71 %
Pensão por Morte	231.785	133.643	58 %
Total	2.954.413	1.495.704	51 %

'Total de decisões' equivale ao total de provimentos, não provimentos e conciliações. 'Decisões favoráveis' é a soma de provimentos e conciliações. Os TRF da 2ª e 3ª região consideram conciliações como provimentos. Fonte: Dados TRF, em resposta ao Ofício 06-307-TCU/SecexPrevidência.

89. Ao correlacionar (Pearson) os índices de provimento por espécie em cada estado da Federação, verifica-se que esses valores estão positiva e significativamente correlacionados entre todas as espécies, exceto aposentadoria por tempo de contribuição (Tabela 8). Isso indica que os Estados com maior porcentagem de provimento para uma espécie tendem a apresentar maior porcentagem de provimento para as outras espécies. O aumento no índice de provimento do auxílio-doença em uma UF, por exemplo, indicaria o aumento no índice de provimento dos demais benefícios, exceto aposentadoria por tempo de contribuição.

Tabela 8 – Correlação entre os índices de provimento das principais espécies por UF

		Ppensao	Ploas	Pauxdo	Papotem	Papoinv	Papoid
Papoid	Pearson Correlation	,748**	,701**	,593**	-,036	,612**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,001	,858	,001	.
	N	27	27	27	27	27	27
Papoinv	Pearson Correlation	,650**	,714**	,891**	,105	1	
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000	,603	.	
	N	27	27	27	27	27	
Papotem	Pearson Correlation	,089	-,101	,098	1		
	Sig. (2-	,6					

	tailed)	*58*	*,615*	*,628*	*.*
	N	*27*	*27*	*27*	*27*
Pauxdo	*Pearson Correlation*	*,563***	*,760***	*1*	
	Sig. (2-tailed)	*,002*	*,000*	*.*	
	N	*27*	*27*	*27*	
Ploas	*Pearson Correlation*	*,615***	*1*		
	Sig. (2-tailed)	*,001*	*.*		
	N	*27*	*27*		
Ppensao	*Pearson Correlation*	*1*			
	Sig. (2-tailed)	*.*			
	N	*27*			

** correlação é significante (p ≤ 0,01). Pauxdo, Papoinv, Papoid, Ploas, Ppensão e Papotem: porcentagem de provimento de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, BPC, pensão por morte e aposentadoria por tempo de contribuição, respectivamente.

90. Em outras palavras, a porcentagem de provimento parece ser uma característica dos processos autuados em cada Estado em vez de uma característica apenas da espécie de benefício. Essa característica pode estar relacionada a vários fatores, como atuação do INSS na análise administrativa dos benefícios, qualidade da defesa da autarquia, atuação de advogados privados ou jurisprudência adotada pelos magistrados locais, por exemplo.

4.3 Impacto das ações coletivas

91. As ações coletivas são aquelas que envolvem um conjunto de pessoas ou toda a sociedade e por meio delas o autor busca defender direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Dentre as ações coletivas, neste trabalho se destacam a Ação Civil Pública (ACP) e o Mandado de Segurança Coletivo (MSC) que são remédios constitucionais de natureza cível e possuem como objeto em comum a tutela de direitos coletivos e individuais homogêneos.

92. Embora se verifique diversas diferenças entre esses dois remédios constitucionais, como, por exemplo, a competência, os legitimados e os efeitos das sentenças, não serão abordadas suas diferenças, mas ponderado seu impacto na concessão de benefícios pelo INSS.

93. Durante a elaboração deste relatório, identificou-se que havia pelo menos noventa ações coletivas, ACP e MSC, em vigor (peça 65) que alteram regras para a concessão de benefícios ou fluxo de atendimento do INSS.

94. Para identificar essas ações coletivas, solicitaram-se informações à PFE/INSS e ao INSS. Todavia, ao realizar pesquisas nos sítios eletrônicos do Ministério Público Federal (MPF) e da DPU, constatou-se que havia outras ações coletivas em vigor que não informadas pela PFE/INSS e pelo INSS. Com isso, não é possível descartar a existência de outras ações coletivas além das noventa citadas no item 91 deste relatório.

95. Ao solicitar informações ao INSS a respeito da concessão de benefícios em cumprimento às ações coletivas, verificou-se que, enquanto nos benefícios implementados por decisão judicial há o registro de ‘despacho 04’ (judicial), os benefícios cuja a concessão foi influenciada pela vigência de ações coletivas são registrados com ‘despacho 00’ (normal). Com isso, a identificação dos benefícios concedidos por força de ações coletivas e a apuração dos pagamentos relacionados à concessão desses benefícios fica prejudicada.

96. No que diz respeito à abrangência dessas ações coletivas, apurou-se que 21% delas tem eficácia em

todo território nacional. Já o efeito das 79% restantes se restringe aos segurados residentes em determinados estados, aos atendidos pelas GEX ou APS que estão na jurisdição do Tribunal Regional Federal (TRF) ou, ainda, da Subseção Judiciária que deferiu a ação coletiva, conforme demonstrado na Tabela 9.

Tabela 9 – Abrangência das ações coletivas

Abrangência	*Quantidade de ações*	*%Total*
Subseção Judiciária	*37*	*41,1%*
Estadual	*20*	*22,2%*
Nacional	*19*	*21,1%*
TRF	*11*	*12,2%*
GEX	*2*	*2,2%*
APS	*1*	*1,1%*
Total	*90*	

Fontes: dados fornecidos pela PFE/INSS e pela DIRBEN/INSS e obtidos nos sites do MPF e da DPU

97. Quanto aos temas dessas ações coletivas, identificou-se que há 15 temas diferentes e dentre eles três são objeto de 70 (77,8%) ações coletivas. Há 29 (32,2%) ações coletivas que tratam de benefício assistencial, 21 (23,3%) de salário-maternidade e 20 (22,2%) de benefício de incapacidade, como pode ser observado na Tabela 10.

Tabela 10 – Temas objeto das ações coletivas

Tema	*Quantidade de ações*	*% Total*
Benefício Assistencial	*29*	*32,2%*
Salário-Maternidade	*21*	*23,3%*
Benefício por Incapacidade	*20*	*22,2%*
Comprovação de Direito ou de fato	*4*	*4,4%*
Benefício Previdenciário	*3*	*3,3%*
Período de Carência	*2*	*2,2%*
Órteses e Próteses	*2*	*2,2%*
Menor sob Guarda	*2*	*2,2%*
Atendimento Prioritário de Advogado	*1*	*1,1%*
Seguro Defeso	*1*	*1,1%*
Aposentadoria por Idade Híbrida	*1*	*1,1%*
Pensão por Morte	*1*	*1,1%*
Acumulação de Benefícios Previdenciários e Assistenciais	*1*	*1,1%*
Pensão por Morte e Auxílio-	*1*	*1*

Reclusão		*,1%*
Auxílio-Reclusão	*1*	*1 ,1%*
Total	*90*	*1 00,0%*

Fontes: dados fornecidos pela PFE/INSS e pela DIRBEN/INSS e obtidos nos sites do MPF e da DPU

98. Com relação às 29 ações coletivas que tratam de benefícios assistenciais, como demonstrado na Tabela 11, verificou-se que 27 delas cuidam da forma de cálculo da renda familiar na análise para a concessão do benefício, porém sobre duas abordagens diferentes.

Tabela 11 – Aspectos objeto das ações coletivas que tratam de benefício assistencial

Aspecto	*Quantidade de ações coletivas*	*% do Total*
Forma de cálculo per capita	*23*	*79,3 %*
Excluir despesas	*3*	*10,3 %*
Forma de cálculo per capita e excluir despesas	*1*	*3,5 %*
Critério para deficiência e incapacidade	*1*	*3,5 %*
Nacionalidade	*1*	*3,5 %*
Total Geral	*29*	*100, 00%*

Fontes: dados fornecidos pela PFE/INSS e pela DIRBEN/INSS e obtidos nos sites do MPF e da DPU

99. A primeira, utilizada em 24 delas, consiste em determinar que se desconsidere a renda de membro do grupo familiar recebedor de benefício assistencial e de benefício previdenciário de até um salário mínimo como, por exemplo, o determinado na sentença proferida, em 17 de outubro de 2017, pela 8ª Vara Federal da 5ª Subseção Judiciária em Campinas - SP (TRF da 3ª Região) na ACP n° 0004265-82.2016.403.6105:

Ante o exposto, julgo procedente o pedido do autor, nos termos do art. 487, I do CPC para determinar ao INSS em âmbito nacional que, na análise do requerimento de benefício assistencial de prestação continuada, não seja computado na renda per capita do grupo familiar o benefício de um salário mínimo concedido a outro ente familiar idoso ou deficiente, nos termos da fundamentação supra, bem como para que o réu promova a publicidade ao ora determinado com a fixação de cartazes e informativo em todas as suas agências, adotando as medidas necessárias ao cumprimento no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa diária de R$ 10.000,00 (dez mil reais) por cada situação de descumprimento. (Destaques inseridos).

100. A segunda, por sua vez, está presente nas outras quatro e resume-se em excluir do cálculo da renda familiar do requerente determinadas despesas que decorram de sua deficiência, incapacidade ou idade avançada, conforme estipulado pela 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região na ACP n° 5044874-22.2013.4.04.7100/RS em 27 de janeiro de 2016:

(...) decide a Egrégia 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, não conhecer da remessa oficial e dar parcial provimento ao recurso do Ministério Público Federal, julgando parcialmente procedente o pedido para condenar o INSS a deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, apenas as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, requeridos e negados pelo Estado, estendendo os efeitos deste julgado a

todo o território nacional, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (Destaques inseridos).

101. Vale ressaltar que, na ACP nº 2003.72.00.001108-0/SC, determinou-se o cumprimento das duas abordagens citadas acima.

102. Ao examinar a abrangência dos efeitos das ACP que tratam da forma de cálculo da renda familiar na análise para a concessão do benefício assistencial (Tabela 12), constatou-se que 18 (78,3%) delas têm seus efeitos restritos à Subseção Judiciária que deferiu a ACP. Além disso, embora a sentença proferida na ACP 0004265-82.2016.403.6105 tenha aplicação em âmbito nacional, isso só ocorreu em 17 de outubro de 2017. Até aquela data, o cálculo da renda per capita variava de acordo com o local de residência do requerente estar dentro do alcance de alguma ACP.

Tabela 12 – Abrangência das ACP que tratam do critério renda per capita do benefício assistencial

Abrangência	*Quantidade de ACP*	*% do Total*
Subseção Judiciária	*18*	*78,3%*
Nacional	*2*	*8,7%*
Estadual	*2*	*8,7%*
GEX	*1*	*4,3%*
Total	*23*	*100,00%*

Fontes: dados fornecidos pela PFE/INSS e pela DIRBEN/INSS e obtidos nos sites do MPF e da DPU

103. Analisou-se, ainda, seis das nove ACP que determinam a concessão provisória de benefícios previdenciários ou de prestação continuada quando a espera para a realização do exame pericial ultrapasse determinada quantidade de dias e identificou-se que 99.256 benefícios foram concedidos provisoriamente entre 2014 e 2017, isto é, sem realização de perícia, conforme demonstrado por meio da Tabela 13.

Tabela 13 – Concessão provisória de benefícios com base em ACP

Número da Ação Civil Pública	*Quantidade de benefícios concedidos no ano*				*Total de benefícios concedidos*
	2014	*2015*	*2016*	*2017*	
50042-27.10.2012.4.04.7200	*0*	*10.083*	*11.419*	*6.272*	*27.774*
5025299-96.2011.404.7100	*3.570*	*4.649*	*5.472*	*6.376*	*20.067*
50007-02.09.2010.4.04.7000	*0*	*6.140*	*8.435*	*5.119*	*19.694*
819-67.2013.4.01.3701	*1.745*	*2.554*	*7.564*	*4.011*	*15.874*
9715-03.2012.4.01.4100	*0*	*4.754*	*3.604*	*606*	*8.964*
5000042-75.2011.404.7001	*165*	*702*	*2.355*	*3.661*	*6.883*
Total	*5.480*	*28.882*	*38.849*	*26.045*	*99.256*

Fonte: DIRBEN/INSS

104. No tocante ao prazo estipulado para a concessão de benefício que dependa de realização de perícia médica pelas ACP listadas na Tabela 13, enquanto a ACP n° 9715-03.2012.4.01.4100 determina a concessão provisória dos benefícios previdenciários ou de prestação continuada, cuja espera para a realização do exame pericial ultrapasse trinta dias, as demais ACP determinam a concessão provisória do benefício quando a espera para a realização do exame pericial superar 45 dias.

105. Quando se avalia a abrangência dos efeitos das ACP constantes na Tabela 13, verifica-se que as ACP n° 50042-27.10.2012.4.04.7200, 5025299-96.2011.404.7100, 819-67.2013.4.01.3701 e 9715-03.2012.4.01.4100 possuem eficácia nos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Maranhão e Rondônia, respectivamente. Já a ACP n° 50007-02.09.2010.4.04.7000 possui eficácia no estado do Paraná, com exceção da Subseção Judiciária de Londrina na qual, por sua vez, está em vigor a ACP n° 5000042-75.2011.404.7001.

106. Assim, verifica-se que o deferimento de um benefício pode ser influenciado por outros fatores além dos critérios previstos em lei, como, por exemplo, o local de residência do requerente, ou da APS na qual se apresentou o requerimento. Há, portanto, três critérios diferentes de concessão de benefícios por incapacidade, conforme a localidade onde o segurado vive: o critério legal, após perícia; o critério de trinta dias; e o critério de 45 dias.

107. Quando se trata de concessão de benefício que dependa de perícia, enquanto os segurados residentes no estado de Rondônia terão seus benefícios concedidos provisoriamente em 30 dias caso não sejam submetidos a perícia, os que residem nos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Maranhão terão que aguardar um período de 45 dias. Já, os segurados que residam nos estados que não possuam uma ACP que determine a concessão provisória de benefícios, quando a espera para a realização do exame pericial ultrapasse determinada quantidade de dias, terão que aguardar a realização da perícia para ter seu benefício concedido.

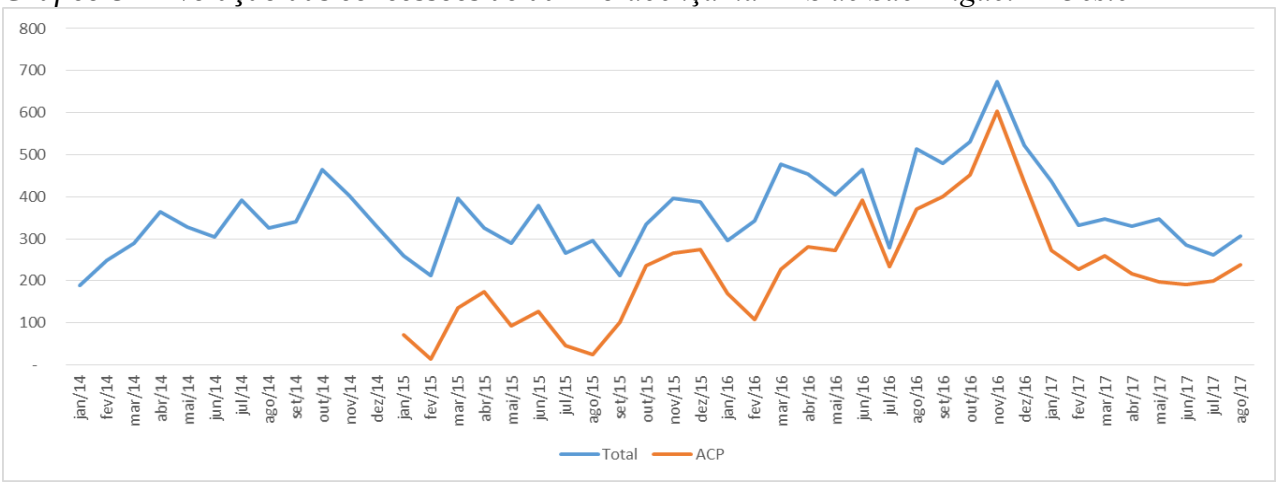
108. Os efeitos decorrentes da concessão de benefícios por incapacidade sem a realização de perícia podem ser analisados no caso da APS São Miguel D'Oeste – SC (ACP 50042-27.10.2012.4.04.7200). A quantidade e a média mensal de concessões desses benefícios na referida APS podem ser observadas na Tabela 14 e no Gráfico 8.

Tabela 14 – Concessão de auxílio-doença na APS de São Miguel D'Oeste

	Concessão de auxílio-doença					
Média Mensal	Com ACP	% do Total	Sem ACP	% do Total	Total	
2014	-	-	33	100 %	32	
2015	13	42 %	18	58 %	31	
2016	32	73 %	12	27 %	44	
2017 [1]	22	68 %	10	32 %	31	

Fonte: DIRBEN/INSS e Maciça do INSS. [1] Dados de concessões até agosto de 2017

Gráfico 8 – Evolução das concessões de auxílio-doença na APS de São Miguel D'Oeste



Fonte: DIRBEN/INSS e Maciça do INSS

109. Quando se observa os dados da Tabela 14 e do Gráfico 8, percebe-se que, com a entrada em vigor da ACP, as concessões sem perícia passaram a se tornar predominantes, ou seja, tornaram-se regra em vez de exceção, passando de 53% das concessões em abril de 2015 a 89% em novembro de 2016. Nesse mesmo mês, ocorreu a maior quantidade de concessões do período, sendo que, para cada dez benefícios concedidos, nove

envolveram concessões provisórias, sem a realização de perícia.

110. Além do exposto, comparou-se a quantidade de concessões de auxílio-doença realizadas pela APS de São Miguel D'Oeste (SC) para atender o determinado pela ACP n° 50042-27.10.2012.4.04.7200, com a quantidade de concessões dessa espécie de benefício pelas outras 44 APS que deveriam cumprir àquela ACP.

111. Nos meses de setembro e outubro de 2015, bem como no período que compreende os meses de abril de 2016 até agosto de 2017, último mês avaliado, notou-se que pelo menos 25% das concessões de auxílio-doença para atender o determinado naquela ACP ocorreram na APS São Miguel D'Oeste. Nos meses de outubro (52,3%), novembro (50,4%) e dezembro (50,1%) de 2016 e em fevereiro (53,7%) de 2017, a quantidade de concessões sem perícia nessa APS foi superior ao concedido sem perícia por todas as outras 44 APS que estão submetidas as regras daquela ACP.

112. Assim, constata-se uma concentração de concessões provisórias de auxílio-doença para atender o determinado pela ACP n° 50042-27.10.2012.4.04.7200 na APS de São Miguel D'Oeste (SC). Tal situação corrobora relatos dos gestores durante a etapa de planejamento e na pesquisa realizada com os Procuradores da PGF, que sugerem uma movimentação da demanda para APS que estão sob efeitos de alguma ACP.

113. Diante do exposto, observa-se que, apesar das ACP terem como objetivo resolver problemas ou distorções encontradas pelos beneficiários em determinadas regiões, elas afetam a equidade, quando comparadas com a realidade dos beneficiários de localidades que não estejam sob sua vigência, e podem interferir na demanda das APS afetadas.

4.4 Impacto na estrutura e despesas dos órgãos envolvidos

114. No exercício de 2016, o custo operacional da judicialização dos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS calculado pela equipe de auditoria foi de R$ 4.668.410.970,40, que corresponde a 24% do custo operacional total dos órgãos envolvidos.

115. Os órgãos envolvidos e os valores estão especificados na Tabela 15, com destaque para a Justiça Federal de 1º e 2º Graus e para a PGF, nos quais a judicialização do INSS representa 38% e 24% do custo operacional, respectivamente.

Tabela 15 – Custo operacional do Sistema de Judicialização no exercício de 2016

Órgão	*Custo Operacional Judicialização*	*Custo Operacional Total*
Justiça Federal de 1º e 2º Graus	*R$ 3.312.615.807,36*	*R$ 8.661.137.246,04*
Procuradoria Geral Federal – PGF	*R$ 774.103.530,76*	*R$ 2.804.440.837,75*
INSS – (ADJ-APS e PGE)	*R$ 522.696.817,48*	*R$ 7.761.129.549,31*
Defensoria Pública da União	*R$ 58.994.814,80*	*R$ 436.998.628,16*
Total	*R$ 4.668.410.970,40*	*R$ 19.663.706.261,26*

Fontes: SIAFI; resposta ao ofício de requisição 06-307/2017; relatórios de gestão AGU, DPU

116. Considerou-se, no cálculo do custo operacional da judicialização na Justiça Federal de 1º e 2º Graus, o percentual de processos julgados em matéria previdenciária sobre o total de processos julgados nos JEF, no 1ª Grau/Rito Ordinário, nas Turmas Recursais e nos TRF, multiplicado pelas despesas de pessoal e por outras despesas correntes. Os gastos com servidores inativos e com pensionistas não foram computados em nenhum dos órgãos. Os cálculos de cada órgão têm particularidades explicitadas no Anexo 3.

117. Quanto à PGF e ao INSS, o custo operacional foi calculado considerando o quantitativo de Procuradores Federais e de servidores do INSS que atuam na questão, respectivamente, multiplicado pelas despesas de pessoal e por outras despesas correntes.

118. Quanto à DPU, o custo operacional foi calculado pela 'razão' dos processos ativos de assistência jurídica em matéria previdenciária sobre o total de processos ativos, multiplicada pelas despesas de pessoal e por outras despesas correntes. A metodologia utilizada para o cálculo do custo de PGF, INSS e DPU também está detalhada no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

4.4.1 Quantitativo de servidores

119. O quantitativo de magistrados e de servidores dos órgãos envolvidos diretamente na questão da judicialização é de 15.889 no exercício de 2016, conforme a Tabela 16. Cumpre esclarecer que os membros e servidores contabilizados na tabela abaixo não atuam exclusivamente na questão previdenciária.

Tabela 16 – Quantitativo de servidores que atuam na questão da judicialização da previdência – exercício 2016

Órgão	Quantitativo Previdenciário	Total
Magistrados - JF de 1º e 2º Graus	1.132	1.900
Servidores - JF de 1º e 2º Graus	10.777	28.575
Procuradoria Geral Federal – PGF	1.670	3.100
INSS (ADJ-APS e PGE)	2.180	36.877
Defensoria Pública da União	140	613
Total	15.889	71.065

Fontes: Relatórios de gestão e respostas a ofícios de requisição.

120. Na Justiça Federal, em regra, os magistrados não atuam exclusivamente com direito previdenciário, mas 54% dos processos de 1ª e 2ª instância, julgados em 2016, versaram sobre esse assunto. Nos JEF, esse percentual foi de 74% e no rito ordinário de 1ª instância, 15%.

121. Na PGF, 1.500 (48%) procuradores atuam exclusivamente em direito previdenciário, enquanto outros 170 também atuam no tema, mas sem exclusividade. Na Defensoria Pública, todos os 140 (23%) defensores atuam exclusivamente em ofícios previdenciários, mas foi informado, em entrevista, que, assim como na PGF, há outros defensores que atuam no tema sem exclusividade.

122. No INSS, foram contabilizados os servidores que atuam nas APSADJ e em apoio às unidades da PFE/INSS e que, portanto, atuam exclusivamente no assunto. Não foi possível levantar o quantitativo de magistrados e de servidores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal (competência acidentária e delegada) e que atuam na questão previdenciária.

4.4.2 Peso da judicialização versus concessão administrativa de benefícios

123. O INSS teve, no exercício de 2016, um custo operacional de R$ 7,76 bilhões, sendo que aproximadamente 25.000 servidores trabalham na área finalística, conforme o relatório de gestão de 2016. Tais servidores analisaram 8.680.128 de benefícios e deste montante concederam 4.850.499 benefícios.

124. O custo operacional estimado do sistema de judicialização foi de R$ 4,66 bilhões. O sistema, no exercício de 2016, abrange aproximadamente 15.000 servidores na atividade finalística.

125. Foram julgados, em 2016, na Justiça Federal na 1ª instância aproximadamente 1,06 milhão de processos previdenciários. Estimou-se que foram julgados, no mesmo exercício, 180.000 processos previdenciários na 1ª instância dos Tribunais de Justiça (competência delegada e acidentária). Este cálculo considerou a ‘razão’ do quantitativo de casos novos previdenciários sobre o quantitativo total de casos novos em 2016, conforme descrito no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

126. Desse modo, foram julgados em 1ª instância 1,24 milhão de processos previdenciários e foram concedidos, revisados ou reativados 588 mil benefícios em virtude de decisões judiciais.

127. O INSS concedeu 56% dos requerimentos administrativos analisados. Por sua vez, o sistema de judicialização determinou a implantação, revisão ou reativação de 47% dos processos julgados em 2016.

128. O INSS tem um custo operacional 67% maior que o do sistema de judicialização, analisou seis vezes mais requerimentos e concedeu sete vezes mais benefícios em relação ao sistema da judicialização. Enquanto a tramitação de um requerimento administrativo custou, em média, cerca de R$ 894,00, um processo

judicial de 1ª instância custou R$ 3.734,00, em média.

4.4.3 Custo com perícias médicas

129. O gasto no exercício de 2016 com perícias judiciais na Justiça Federal e na Justiça Estadual, nas competências acidentária e delegada, foi de R$ 199.419.744,64, conforme a Tabela 17. Foram realizadas 486.960 perícias na Justiça Federal e 56.628 em dezessete Tribunais de Justiça (competência delegada).

130. Não foi possível colher os dados em dez Tribunais de Justiça - competência delegada (Alagoas, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe) que ainda não utilizam o sistema AJG da Justiça Federal. Também não há o quantitativo e o custo unitários médio por Unidade da Federação em nenhum dos 27 Tribunais de Justiça, quando atuam na competência acidentária, havendo somente os dados do valor total consolidado.

Tabela 17 – Valor gasto com perícias judiciais no exercício de 2016

Órgão	*Valor Gasto*	*%*
Justiça Federal	*R$ 147.252.708,35*	*73,84%*
Justiça Estadual - competência delegada	*R$ 23.132.665,84*	*11,60%*
Justiça Estadual - competência acidentária	*R$ 29.034.370,45*	*14,56%*
Total	*R$199.419.744,64*	

Fonte: AJG e SIAFI

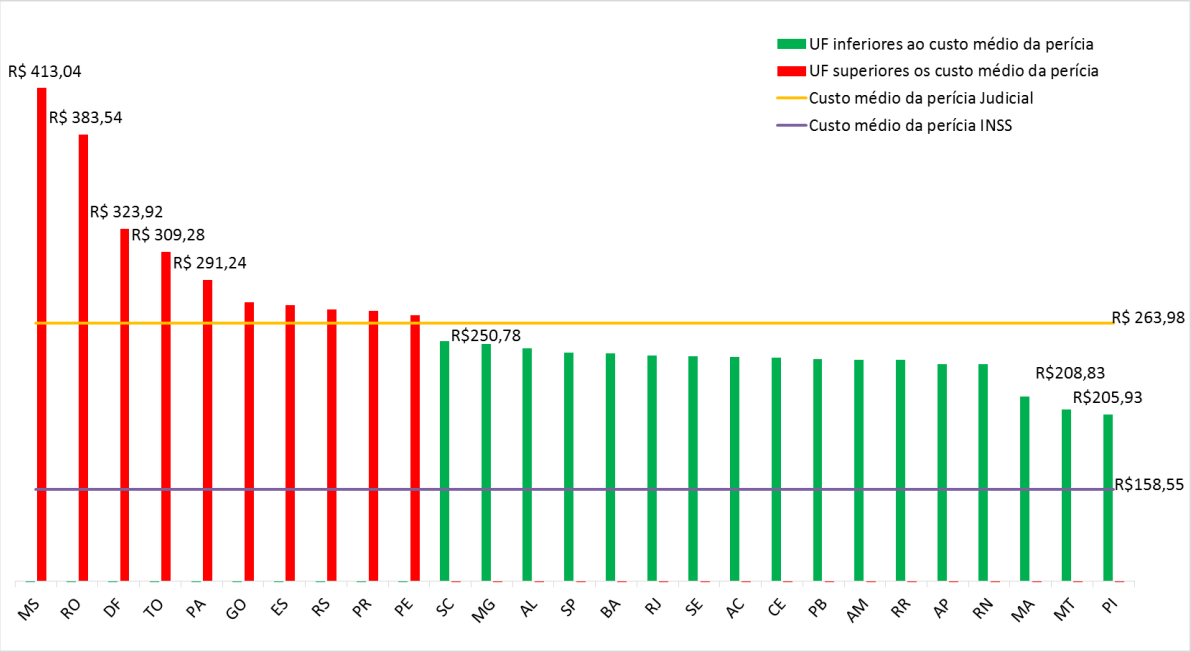
131. Os honorários pagos aos peritos judiciais, na Justiça Federal e na Justiça Estadual - competência delegada, são normatizados pela Resolução 305/2014, do Conselho da Justiça Federal. Segundo esta norma, nas varas de rito ordinário da Justiça Federal, o valor mínimo a ser pago é de R$ 62,13 e o máximo, de R$ 248,53. Nos JEF e na Justiça Estadual – competência delegada, o valor máximo é de R$ 200,00.

132. O juiz, mediante decisão fundamentada, pode arbitrar os honorários periciais máximos em até três vezes o valor mencionado, ou seja, R$ 600,00 para JEF e competência delegada e R$ 745,59 para as varas federais de rito ordinário.

133. Os honorários do perito na Justiça Estadual na competência acidentária são regidos pela Resolução 232/2016, do Conselho Nacional de Justiça, que estipula o valor máximo de R$ 370,00 para o pagamento de médicos peritos do juízo. O magistrado, de forma fundamentada, pode ultrapassar esse montante em até cinco vezes, ou seja, o valor poderá ser de até R$ 1.850,00.

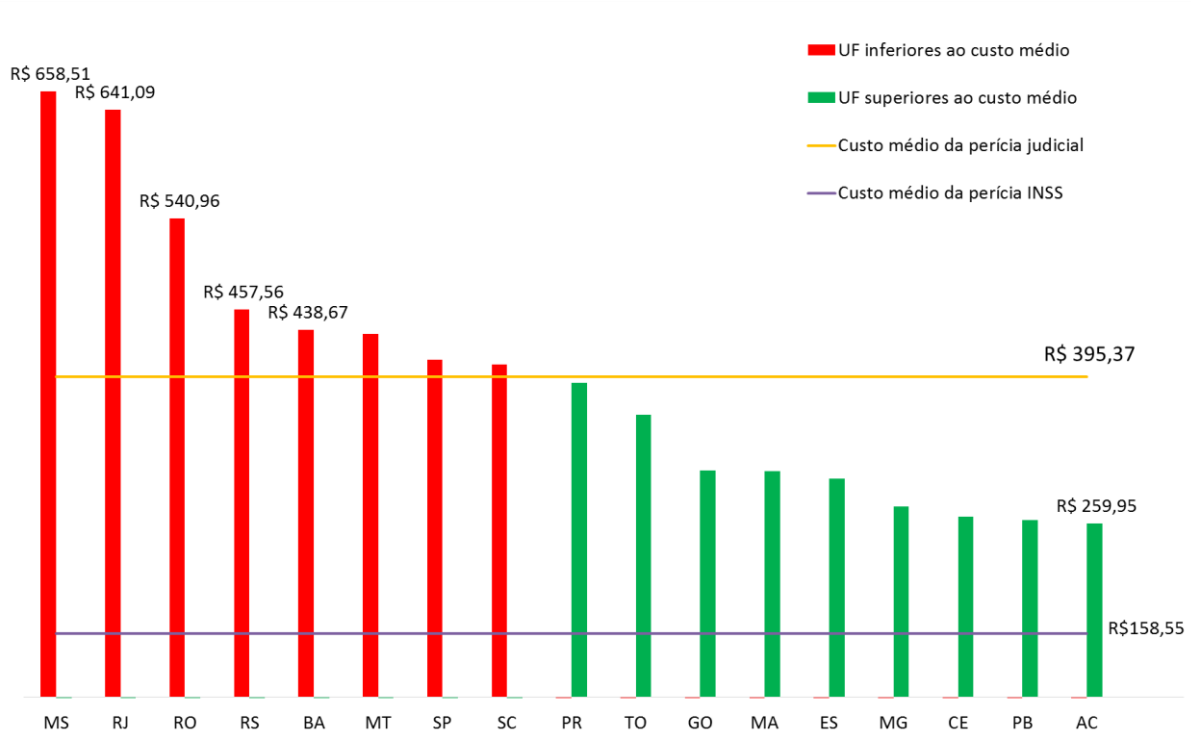
134. O custo médio da perícia judicial na Justiça Federal, no exercício de 2016, foi de R$ 263,98. O custo médio na Justiça Estadual - competência delegada foi de R$ 395,37. Ao cálculo do custo da perícia foram acrescidos 20% nos honorários pagos referentes aos encargos previdenciários. O Gráfico 9 e o Gráfico 10 demonstram o custo médio das perícias por UF nas competências originárias e delegadas.

Gráfico 9 – Custo médio da perícia judicial por Estado na Justiça Federal.



Fonte: TRF-4 – resposta ao ofício de requisição 06-307/2017; Relatório de gestão do INSS – exercício de 2016.

Gráfico 10 – Custo médio da perícia judicial por estado nos Tribunais de Justiça na competência delegada



Fonte: TRF-4 – resposta ao ofício de requisição 06-307/2017; Relatório de gestão do INSS – exercício de 2016.

135. A despesa total com perícias na Justiça Estadual nas competências acidentária e delegada é de aproximadamente 27% do total despendido com perícias (Tabela 17), enquanto os processos previdenciários nos Tribunais de Justiça representam aproximadamente 17% dos casos novos previdenciários em todo o Judiciário brasileiro.

136. Outro dado que demonstra o custo maior da perícia da Justiça Estadual é a comparação com a

Justiça Federal. Na Justiça Estadual - competência delegada, o custo médio (R$ 395,37) é aproximadamente 50% maior que o custo médio na Justiça Federal (R$ 263,98).

137. Na análise do Gráfico 9, percebe-se que Mato Grosso do Sul, Rondônia, Distrito Federal e Tocantins têm as perícias mais caras no âmbito da Justiça Federal: R$ 413,04, R$ 383,54, R$ 323,92 e R$ 309,28, respectivamente. Esses valores são superiores à média mais o desvio padrão da população.

138. Na análise do Gráfico 10, o estado com o maior custo na competência delegada também é Mato Grosso do Sul, com valor médio de R$ 658,51. Em seguida, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e Bahia com, respectivamente, R$ 641,09, R$ 540,96, R$ 457,56 e R$ 438,67. A Tabela 18 abaixo compara os valores pagos na Justiça Federal com os pagos na Justiça Estadual.

139. Nota-se que o custo médio da perícia no Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul na competência delegada é bem próximo do máximo de R$ 720,00 (3 vezes o valor máximo de R$ 200,00, normatizado pelo CJF, mais encargos previdenciários).

Tabela 18 – Custo comparado da perícia por UF na Justiça Federal e na Justiça Estadual

UF	*Justiça Federal*	*Justiça Estadual*	*Diferença %*
Rio de Janeiro	*R$ 243,39*	*R$ 641,09*	*163 %*
Mato Grosso	*R$ 208,83*	*R$ 434,44*	*108 %*
Bahia	*R$ 244,55*	*R$ 438,67*	*79 %*
Rio Grande do Sul	*R$ 272,65*	*R$ 457,56*	*68 %*
São Paulo	*R$ 244,98*	*R$ 410,67*	*68 %*
Santa Catarina	*R$ 252,33*	*R$ 406,37*	*61 %*
Mato Grosso do Sul	*R$ 413,04*	*R$ 658,51*	*59 %*
Paraná	*R$ 271,42*	*R$ 389,90*	*44 %*
Maranhão	*R$ 217,38*	*R$ 308,35*	*42 %*
Rondônia	*R$ 383,54*	*R$ 540,96*	*41 %*
Tocantins	*R$ 309,28*	*R$ 360,00*	*16 %*
Goiás	*R$ 277,04*	*R$ 308,59*	*11 %*
Ceará	*R$ 241,74*	*R$ 266,80*	*10 %*
Minas Gerais	*R$ 250,78*	*R$ 275,80*	*10 %*
Espírito Santo	*R$ 275,41*	*R$ 301,13*	*9%*
Paraíba	*R$ 241,23*	*R$ 262,98*	*9%*
Acre	*R$ 242,42*	*R$ 259,95*	*7%*

Fonte: TRF-4 – resposta ao ofício de requisição 06-307/2017

140. Merece destaque a diferença entre os valores pagos na Justiça Federal e na Justiça Estadual na mesma Unidade da Federação. No Rio de Janeiro, o custo da perícia na Justiça Estadual é 163% maior que o custo na Justiça Federal; no Mato Grosso, essa proporção é de 108%; e na Bahia, de 79%, no Rio Grande do Sul e São Paulo, de 68%.

141. O INSS, no exercício de 2016, tinha em seu quadro aproximadamente 4.103 médicos peritos ativos na folha salarial, que realizaram 6.847.993 perícias no período, segundo o relatório de gestão. A carga semanal de trabalho de aproximadamente 90% dos médicos peritos é de 40 horas, 7% trabalham 30 horas e 3%, 20 horas. A quantidade média de perícias realizadas por dia foi de 7,84 perícias, ponderando a jornada de trabalho e considerando 220 dias úteis trabalhados no ano.

142. Assim, o custo médio da perícia do INSS no exercício de 2016 foi de R$ 158,55, considerando o quantitativo de perícias realizadas e o custo da folha salarial dos peritos médicos ativos no INSS. A título de comparação, esse valor representa 60% do valor médio pago na Justiça Federal e 40% do valor médio da Justiça Estadual na competência delegada.

4.4.4 Custo com multas judiciais

143. No exercício de 2016, foram autuados Precatórios e RPVs no valor de R$ 9.079.485,41, referentes a 1.342 multas cominatórias em ações nas quais constava o INSS como órgão executado. Esses dados foram extraídos do Siafi e segregados pelo código 08.05.15.00 da Tabela Única de Assunto da Justiça Federal - TUA.

144. A multa cominatória (TUA 08.05.15.00), também conhecida como astreinte, é imposta pelo magistrado em razão da demora no cumprimento da obrigação de fazer ou de não fazer. Tem o efeito de pressionar o devedor a cumprir a decisão judicial. Nas ações contra a Fazenda Pública Federal, é paga pela Justiça Federal por meio de Precatórios e de RPVs, com os recursos do Orçamento Geral da União.

145. Há casos em que a multa cominatória já é imposta na decisão inicial, a exemplo dos casos de antecipação de tutela, em que juízes aplicam multas diárias automaticamente a partir do trigésimo primeiro dia por não cumprimento da decisão.

146. Os gestores entrevistados, sejam do INSS, sejam da PGF/AGU, desconheciam os valores das multas e a quantidade de sentenças em que elas são aplicadas. Nas reuniões da equipe de auditoria sobre o assunto, tais gestores informaram que não havia tais multas, que o montante não era significativo ou, nos casos em que ocorria, que a multa não era efetivamente cobrada, sendo objeto de recurso suspensivo pelo procurador responsável. Tal informação não se mostrou consistente com os valores levantados no Siafi no exercício de 2016.

147. Assim, o efeito coercitivo e pedagógico da multa cominatória na questão da judicialização não é observado na prática. A multa é aplicada ao INSS pela Justiça Federal, que emite o precatório ou RPV, e o recurso é pago ao segurado (em regra) sem que a unidade do INSS ou da PGF que ocasionou a penalidade tenha ciência da despesa gerada aos cofres públicos, aumentando o ônus da Fazenda Pública nas questões previdenciárias.

148. O TCU tem recebido seguidas notificações, principalmente de magistrados, sobre aplicação de multas ao INSS, como nos casos dos TC 029.485/2016-9 e TC 029.488/2016-8, apensados a esse levantamento. Magistrados também relataram a ocorrência de aplicação de multas cominatórias na pesquisa descrita no capítulo 5.

149. Há outros pagamentos de multas judiciais impostas ao INSS como órgão executado (TUA 01.03.10.01). Os valores não são significativos e não foi possível estabelecer uma relação direta com o fenômeno da judicialização.

5. FATORES QUE CONTRIBUEM PARA A JUDICIALIZAÇÃO

150. A principal fonte de informação para identificar os fatores que contribuem para a judicialização foram respostas e comentários obtidos nas pesquisas realizadas por meio de formulário eletrônico. Foi realizada pesquisa com magistrados da Justiça Federal que atuam na área previdenciária e com Procuradores Federais da PGF/AGU, tendo sido encaminhados 1.298 e 3.882 formulários, respectivamente.

151. A pesquisa obteve uma taxa de resposta de 27% dos magistrados (348) e de 22% dos procuradores (844). Dos procuradores que responderam, 85% atuam ou atuaram na defesa do INSS nos últimos três anos, o que representa 43% dos 1660 procuradores que atuam em direito previdenciário.

152. A pesquisa teve como escopo conhecer a percepção dos participantes sobre a judicialização dos benefícios concedidos pelo INSS, mediante o levantamento dos principais fatores que contribuem para essa

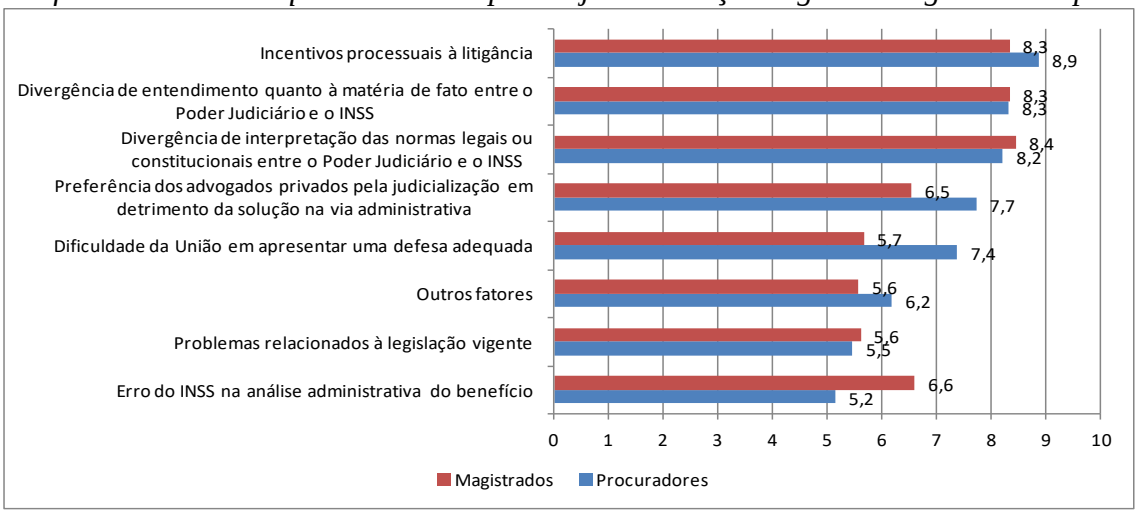
judicialização e dos principais motivos de provimento das ações que requerem benefícios por incapacidade; aposentadoria por idade rural; aposentadoria por tempo de contribuição; amparo assistencial à pessoa com deficiência; e pensão por morte.

153. Buscou-se, ainda, a percepção dos magistrados e dos procuradores acerca da suficiência dos laudos médico-pericias e da atuação do TCU na questão da judicialização dos benefícios previdenciários. Foi solicitada a apresentação de boas práticas e sugestões para melhorias do sistema.

154. Aos procuradores foram formuladas perguntas sobre o cumprimento, pela Justiça Estadual e Federal, dos procedimentos judiciais normatizados pelo CNJ e CJF; e aos magistrados, quesitos para avaliar a defesa da União realizada pela PGF.

155. No Gráfico 11, é possível verificar a nota média atribuída a cada fator por magistrado e procurador, em uma escala de importância de zero a dez, sendo dez um fator que contribui muito para a judicialização. Os principais fatores apontados em ambas as pesquisas foram os incentivos processuais à litigância e a divergência de entendimento entre o INSS e o Poder judiciário, seja em matéria de fato, seja na interpretação de normas previdenciárias.

Gráfico 11 – Fatores que contribuem para a judicialização segundo magistrados e procuradores



Nota média atribuída por magistrados e por procuradores à seguinte questão: 'Avalie, em sua opinião, como cada item abaixo contribui para o aumento da judicialização dos conflitos em matéria previdenciária'. Zero: fator que não contribui. Dez: fator que contribui muito.

5.1 Incentivos processuais à litigância

156. O aumento da judicialização na percepção dos magistrados e dos procuradores deve-se, em grande parte, aos incentivos processuais à litigância, que consistem, entre outros, na gratuidade judicial e na ausência de riscos ou de ônus à parte vencida, no caso do segurado. Na pesquisa com os magistrados e os procuradores, as notas neste quesito, na escala de 0 a 10, foram 8,3 e 8,9, respectivamente.

157. O benefício da assistência judiciária gratuita (AJG), que consiste na possibilidade de a parte com insuficiência de recursos ter acesso ao judiciário, independentemente do pagamento de custas, já era previsto na Lei 1.060/1950, recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Tal lei garantiu aos menos favorecidos o direito de acesso à justiça e à tutela jurisdicional em situação material de igualdade, isentando-os das despesas do processo.

158. Com a vigência do novo CPC, em março de 2016, a gratuidade de Justiça passou a ser regida de modo mais extensivo, pelos arts. 98 a 102 do referido Código (Lei 13.105/2015), que estabelecem que pessoas naturais ou jurídicas com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios têm direito à gratuidade da justiça. Esta gratuidade dispensa os beneficiários do pagamento, entre outros, de custas judiciais; de honorários do advogado e do perito; e de despesas com exames considerados essenciais.

159. Os Juizados Especiais Federais, como relatado nos parágrafos 33 a 37, trouxeram uma celeridade à Justiça Federal de 1º grau. Não obstante, aponta um magistrado que esta estrutura estimula a judicialização dos benefícios previdenciários, pois incentiva a litigiosidade.

160. Outro ponto destacado pelos respondentes é a ausência de sucumbência, ou seja, a parte perdedora,

no caso do segurado, não fica obrigada a arcar com os honorários da parte vencedora.

161. Além disso, a atual jurisprudência torna pouco provável que o segurado que recebeu valores do benefício em sede de antecipação de tutela tenha que devolver esses recursos em caso de decisão final favorável à autarquia. Em regra, é reconhecida a boa fé e os pagamentos realizados pelo INSS até a data de cancelamento do benefício não podem ser ressarcidos.

162. O caso a seguir, identificado durante os trabalhos de campo, exemplifica a ausência de riscos na propositura de ações contra o INSS:

O segurado, ocupação 'servente de obras', recebeu auxílio-doença concedido pelo INSS de 6 a 9/2012, quando teria cessado a incapacidade e o benefício. Fez nova perícia em 12/2014, apresentando atestado de 6/2014 com a seguinte orientação 'necessita de 20 dias de repouso', (CID L20 – dermatite atópica) e indicação de 'alergia a cimento'. Perito do INSS concluiu pela ausência de incapacidade. O segurado impetrou ação para o 'restabelecimento de benefício previdenciário com pedido de antecipação de tutela' em 2/2015. O magistrado deferiu a AJG, concedeu tutela antecipada em 6/2015, baseada em relatórios médicos apresentados pelo segurado, e determinou a realização de perícia. O benefício foi implantado pelo INSS e passou a ser pago ao segurado. A perícia judicial foi realizada no mesmo mês da antecipação de tutela e concluiu pela ausência de incapacidade, da mesma forma que a perícia do INSS. Magistrado emitiu sentença em 9/2017, considerando improcedente o pedido, revogando a tutela antecipada, mas desobrigando o segurado de devolver 'quaisquer valores recebidos', considerados de boa-fé. A tarefa (cessação de benefício) foi cadastrada pelo INSS em 31/1/2018. O benefício permanecia ativo até a data da visita da equipe de auditoria, em 7/2/2018, tendo sido pagos cerca de R$ 30.500,00 ao segurado, que não serão ressarcidos. Entre 3/2017 e 3/2018 foram cadastradas 34.703 tarefas de natureza similar (cessação de benefício) nos sistemas das APSADJ.

163. A percepção majoritária entre os participantes da pesquisa é que o baixo custo do acesso e a ausência de riscos estimulam a judicialização, especialmente, pela outorga do benefício da justiça gratuita à maior parte dos litigantes. Desse modo, não há sucumbência do segurado, ou seja, não há o que perder.

164. Observa-se o que foi acima relatado nos recortes a seguir, extraídos de observações dos participantes das pesquisas:

Observações de magistrados:

Reiteração indiscriminada e ilimitada de requerimentos sem riscos ou ônus à parte autora.

A gratuidade do JEF e ausência de ônus nas litigâncias temerárias, aliado às questões anterior, é um terreno muito fértil para a aglomeração de ações infundadas, que certamente implicarão na falência do JEF num futuro próximo.

Há na legislação um incentivo ao demandismo 'aventureiro', já que, conforme art. 98 do CPC, a gratuidade da justiça é a regra, ao passo que o art. 55 da Lei 9099/95 isenta o vencido, na primeira instância, do pagamento de custas - irrisórias no âmbito da justiça federal - e de honorários advocatícios. A percepção deste Magistrado é de que vale a pena para partes autoras, embora não amparadas por qualquer direito, tentar produzir provas, não raramente imbuídas de má-fé processual, para induzir em erro Magistrados, no afã de obterem benefícios previdenciários.

Observações de procuradores:

A velocidade desses processos incentiva diretamente a busca desse meio de resolução de litígio, sobretudo sem custas.

Um grande fator [que contribui para] a judicialização tem sido a rapidez dos processos no Juizados Especiais, e a ausência de devido processo legal, além da criação de Turmas Recursais e Câmaras que otimizam o desempenho do Judiciário e assolam os Procuradores Federais que não dão conta da demanda.

Creio que a criação dos Juizados Especiais Federais aumentou muito a demanda.

165. Outra questão levantada, tanto por magistrados quanto por procuradores, é a possibilidade de honorários na via judicial. Os advogados não teriam interesse de resolver as causas por via administrativa, pois estariam interessados nos valores atrasados, segundo os respondentes. Mesmo nos JEF, na qual a utilização de advogados não é necessária, 68% dos magistrados responderam que os autores sempre ou quase sempre são

representados por advogados.

166. Relata um magistrado que são raros os casos em que advogados pedem ao juízo para destacar os honorários contratuais até o montante de 30% do valor dos atrasados via RPV. A maioria opta por receber seus honorários diretamente no banco com o saque do RPV, pois podem ficar com montante acima de 30% do valor pago.

167. Há relatos de que advogados chegam a ficar com o montante entre 50% e 100% dos atrasados. A demora na conclusão dos processos, até o final do pagamento dos créditos, estimula a litigância ao aumentar o valor da condenação e, por conseguinte, dos honorários dos advogados.

168. Outro ponto relatado é que motivos de ordem histórica, ligados à organização e ao funcionamento da nossa sociedade (administração pública, indivíduos e relações entre ambos), levam à busca do judiciário em detrimento da via administrativa.

5.2 Divergência entre INSS e Poder Judiciário

169. Outros dois fatores que contribuem muito para a judicialização do INSS estão relacionados à divergência de entendimento entre INSS e Poder Judiciário quanto à matéria de fato ou quanto à interpretação de normas legais ou constitucionais, segundo avaliação de magistrados e procuradores, em uma escala de zero a dez, sendo zero para fatores que não contribuem para a judicialização e dez para fatores que contribuem muito:

- 265 magistrados (76%) e 616 procuradores (73%) atribuíram notas de oito a dez ao fator 'divergência de entendimento quanto à matéria de fato';

- 269 magistrados (77%) e 597 procuradores (71%) atribuíram notas de oito a dez ao fator 'divergência de interpretação das normas legais ou constitucionais'.

170. Na divergência quanto à matéria de fato, INSS e Poder Judiciário têm entendimentos diferentes quanto a uma condição específica e particular do segurado, como, por exemplo, na análise da capacidade laboral ou na classificação de um dependente como companheiro. Na divergência quanto à interpretação, por sua vez, o magistrado discorda da própria regra utilizada pelo INSS para reconhecimento do direito, como, por exemplo, nos critérios de conversão de tempo comum em tempo especial ou na forma de cálculo do valor do benefício.

171. Muitos procuradores (158) mencionaram que membros do Poder Judiciário parecem ter entendimentos mais favoráveis ao segurado que o INSS, seja em casos concretos ou abstratos. Essa percepção dos pesquisados é manifesta por meio de expressões como 'ativismo judicial', 'interpretação muito variada', 'criação de teses jurídicas', 'jurisprudência leniente', entre outras, como pode ser observado nos recortes a seguir, meramente exemplificativos:

Ativismo judicial. Creio ser uma das maiores razões da judicialização previdenciária. A atuação cotidiana demonstra que diversos juízes fazem uso do INSS como ferramenta de justiça social. Criam teses e até regramento novo, usurpando função própria do legislativo. [...] Tornou-se muito fácil ao Poder Judiciário afastar regras legais e, pior, ainda o fazem sem declarar a regra inconstitucional.

A interpretação muito flexível que o Judiciário dá à legislação previdenciária, concedendo benefícios em situações que não seriam devidas, em nome do ativismo judicial.

Ativismo judicial. Pouca importância ao silogismo e excesso de liberdade para o magistrado julgar cada caso, à guisa de solipsismo. No âmbito do Juizado Especial Federal e nas comarcas, na questão previdenciária, a atuação dos magistrados com essa liberdade é apenas um reflexo geral da posição atual do Judiciário e da falta de controle.

Na prática, o que se percebe é que, aparentemente, o Judiciário acaba por capitalizar com entendimentos desfavoráveis ao INSS. A cada passo se criam novos entendimentos, à alegação de que a legislação é omissa (ou não), o que aumenta consideravelmente as situações que dão ensejo à concessão de benefícios. Quem olha de fora percebe que existem duas previdências: uma da lei e outra confeccionada diuturnamente pelo judiciário.

Judiciário atuando de forma excessiva como legislador.

Há uma política notória na concessão de benefícios previdenciários, muitas vezes até contra a lei. Em Direito Administrativo, o princípio que deve vigorar é o de que as dúvidas são resolvidas em favor do Estado. No entanto, nos processos previdenciários, as dúvidas estão sendo resolvidas em favor do segurado.

Concessão irrestrita de benefícios por parte do judiciário.

Atuação ‘assistencialista’ do Poder Judiciário (como por exemplo, mitigação do princípio da congruência entre o pedido e a sentença, o que dificulta a defesa do INSS, e interpretações 'pro misero' extremamente elásticas e flexíveis de requisitos objetivos previstos na legislação previdenciárias).

‘Criação’ de normas pelo Poder Judiciário (sobretudo STJ) e disseminação de teses contrárias às da Administração Pública, em cursos e palestras, pelos próprios membros do Poder Judiciário[...].

[...] há o fato de que o Judiciário com base em princípios e o que considera equidade desconsidera o previsto na Legislação, o que acarreta uma enorme gama de processos.

Liberdade absurda dos juízes em decidir a favor dos particulares em detrimento da lei previdenciária bastando ‘fundamentar’ como lhe convir, sendo que nos Juizados Especiais Federais é praticamente impossível lutar contra esse sistema pois, pela lei não pode rediscutir fatos, não cabe recurso em matéria processual e os recursos ao STF são de cabimento muito restrito.

172. Alguns magistrados também se manifestaram nesse mesmo sentido, como pode ser observado nos exemplos abaixo, retirados de comentários realizados no formulário de pesquisa:

Jurisprudência leniente e muitas vezes contra legem. Divergências jurisprudenciais que nunca terminam, incentivando a litigância pela sorte.

Interpretação jurídica no âmbito judicial muito benevolente, em prol dos segurados, a qual em muitos casos contribui para a instituição de uma indústria de demandas previdenciárias.

Ativismo judicial exacerbado na interpretação da legislação previdenciária, o qual amplia sobremaneira as chances de êxito na via judicial, em comparação com as decisões administrativas, e, por consequência, fomentam o ajuizamento de ações.

Excessiva flexibilização da coisa julgada em prol do segurado.

173. Por outro lado, magistrados e procuradores também indicaram que o INSS demora a internalizar entendimentos jurisprudenciais, deixando de alinhar seu entendimento ao entendimento do Poder Judiciário, tanto em relação à interpretação da norma quanto à análise da matéria fática. Para alguns respondentes, a autarquia deveria seguir as orientações da Procuradoria e alterar seus normativos, que muitas vezes seriam mais restritivos que o texto legal (segundo esses pesquisados).

174. A seguir, será feita uma breve análise das divergências de entendimento nas ações previdenciárias providas, favoráveis aos segurados, nos grupos de benefícios mais judicializados. Tal análise tem como base os principais motivos de provimento indicados nas pesquisas e os comentários nelas registrados.

175. Cada motivo foi avaliado em uma escala de zero a dez, na qual ‘zero’ representa ‘motivo ausente em todos os processos providos’ e ‘dez’ representava ‘motivo presente em todos os processos providos’.

5.2.1 Motivos de provimento dos benefícios por incapacidade

176. Tanto procuradores como magistrados indicaram que o principal motivo de provimento dos processos sobre incapacidade é a ‘divergência de entendimento, em casos concretos, entre Judiciário e INSS, quanto à existência, o início ou a duração da incapacidade’. Esse motivo foi avaliado com média 8,4 e 8,3 por procuradores e magistrados, respectivamente.

177. Magistrados e procuradores expressaram que a divergência de entendimento reside na avaliação realizada pelos diferentes peritos envolvidos: o perito do INSS, servidor público de carreira; e o perito do Poder Judiciário, médico particular indicado pelo magistrado. Por outro lado, os dois grupos pesquisados percebem o problema de maneira distinta.

178. Para muitos procuradores, a razão para as divergências encontra-se principalmente na atuação dos médicos peritos judiciais que, segundo eles, seriam despreparados para a realização de perícias previdenciárias, confundiriam doença com incapacidade e seriam tendenciosos, entre outras características, como pode ser observado nos comentários de dois procuradores, reproduzidos a seguir:

Os Peritos Judiciais, nas ações previdenciárias, são remunerados [...] em valores muito superiores aos estipulados pela resolução do CNJ [...]. Logo, muitos peritos judiciais praticamente sobrevivem das periciais judiciais, de modo a não desejarem criar ‘problemas’ com os advogados dos segurados. De fato, quando um perito judicial se destaca pela constatação de plena capacidade (e correlata manutenção da conclusão do INSS) é sempre alvo de exceções, impugnações, etc., por parte dos advogados privados, os quais afastam tais profissionais com a chancela do Poder Judiciário. A PGF, por outro lado, raramente [..] impugna a nomeação de peritos desfavoráveis ao INSS, seja em

razão da atuação deficiente de muitos procuradores federais [...], seja em razão da ausência de diretriz unificada de atuação.

As divergências de entendimento entre o judiciário e o INSS em relação às incapacidades, na verdade, são divergências entre os peritos nomeados pelos juízes e os médicos peritos concursados do INSS. Com efeito, este tipo de ação, em sua grande maioria, só discute se há ou não incapacidade. E o que o perito judicial (nomeado muitas vezes sem qualquer critério, mesmo não sendo especialista) concluir, é simplesmente repetido na sentença. Não há qualquer responsabilização de peritos que, visando a aumentar seus honorários, concluem sempre pela existência de incapacidade da parte. Se o judiciário entende que as perícias feitas pelos médicos do INSS estão erradas ou são viciadas, deveria haver uma modificação macro nessa sistemática, e não simplesmente desconsiderar a perícia oficial do INSS e adotar como verdade absoluta a perícia de um nomeado, sem qualquer critério de isenção.

179. Também foram relatados casos de peritos que concluem pela incapacidade em 100% dos processos e de magistrados que desconsideram o laudo pericial quando este é desfavorável ao segurado ou determinam a realização de novas perícias até alcançar uma conclusão diferente.

180. Segundo os procuradores, a situação é mais grave na competência delegada, onde seria mais difícil encontrar peritos qualificados. De fato, ao avaliarem a completude dos laudos periciais e o preparo dos peritos, procuradores atribuíram notas semelhantes aos peritos da Justiça Federal e do INSS e qualificaram com notas inferiores os laudos da Justiça Estadual.

181. Alguns magistrados, por sua vez, relataram fragilidades na perícia do INSS, como:

- não utilização de peritos especialistas na enfermidade do segurado;

- política de redução de benefícios por incapacidade, o que faria suspeitar de uma suposta orientação interna para a não concessão;

- peritos mais rigorosos e que não considerariam aspectos socioeconômicos e o princípio do in dúbio pro misero;

- suposta falta de qualidade técnica nos peritos do INSS.

182. Ao avaliarem a perícia médica do INSS e a perícia da Justiça Federal, os magistrados atribuíram, em média, notas inferiores à autarquia, principalmente quanto ao item completude (se os laudos trazem todos os elementos necessários para avaliar existência, início e duração da incapacidade).

183. Muitos procuradores e alguns magistrados observaram, ainda, que a falta de um médico perito assistente durante a realização da perícia judicial prejudica a defesa do INSS. É mencionado que a presença de um perito assistente reduziria de maneira significativa os casos de julgamentos procedentes.

5.2.2 Motivos de provimento das aposentadorias por idade rurais

184. O principal motivo de provimento nas ações sobre aposentadorias por idade rurais é a divergência quanto à validade das provas, avaliado com notas 8,9 e 8,6 por procuradores e magistrados, respectivamente.

185. Alguns procuradores relatam que no processo judicial as provas são ‘banalizadas’ ou ‘flexibilizadas’ e que a concessão é feita quase que exclusivamente com base em testemunhas apresentadas em juízo. Isso, inclusive, facilitaria a ocorrência de fraudes, segundo esses procuradores.

186. Alguns magistrados, no entanto, atribuem o provimento dos processos ao fato de que o INSS não estaria instruindo adequadamente o processo administrativo, ao não realizar pesquisa ou justificação administrativa ou realizá-las de maneira deficiente.

187. Outro motivo avaliado de maneira relevante por procuradores e magistrados é a divergência em relação ao enquadramento como segurado especial. É o caso dos trabalhadores volantes ou boias-frias, que são enquadrados como segurados especiais pelo Poder Judiciário e, assim, não é exigida contribuição para concessão do benefício.

5.2.3 Motivos de provimento das aposentadorias por tempo de contribuição

188. O principal motivo de provimento das ações judiciais sobre aposentadorias por tempo de contribuição está relacionado à comprovação de períodos de atividade especiais, que permitem a conversão de tempo comum em tempo especial (majorado). Outros dois motivos avaliados considerados importantes pelos pesquisados se relacionam com períodos de atividade rural e tempos de serviço e vínculos reconhecidos por meio de conciliação na Justiça do Trabalho.

189. A diferença entre a jurisprudência sobre comprovação de tempo especial, seguida pelos magistrados, e a legislação infra legal, seguida pelo INSS, é um dos fatores comentados por procuradores e

magistrados como causa desses provimentos. Diferenças na análise das provas, posicionamento do Poder Judiciário, limitações e erros do INSS na instrução administrativa também foram mencionados.

5.2.4 Motivos de provimento do BPC para pessoas com deficiência

190. No caso do BPC para pessoa com deficiência, o principal motivo para o provimento é a questão dos critérios de miserabilidade, assunto pacificado no STF e já tratado em tópico anterior desse relatório. A existência de deficiência que justifique a concessão do benefício também foi considerada um motivo relevante pelos pesquisados, guardando estreita relação com a análise realizada há pouco sobre as perícias do INSS e judicial.

191. Alguns magistrados atribuem esse tipo de ação a não realização de perícias sociais pelo INSS, enquanto alguns procuradores associam o provimento desses benefícios a uma atuação mais favorável ao segurado por parte do Poder Judiciário, como já mencionado.

5.2.5 Motivos de provimento das pensões por morte

192. Procuradores e magistrados indicaram a divergência de entendimento quanto à classificação do dependente como companheiro(a) como o principal motivo de provimento desse tipo de ação.

193. A divergência aqui reside principalmente nos tipos de prova aceitos pelo INSS e pelo Poder Judiciário. Enquanto o INSS exige três documentos, o Poder Judiciário pode conceder esse benefício exclusivamente por meio de testemunhas ou realizando diligências. A utilização de três documentos como prova da relação de companheiro(a) está prevista no art. 22, §3º, do Decreto 3.048/1999 e sofreu críticas tanto de magistrados como de procuradores.

5.3 Volume de requerimentos administrativos no INSS

194. Especialistas que participaram de painel durante a etapa de planejamento apontaram o grande volume de requerimentos como um fator que cria uma elevada quantidade de casos onde o segurado, insatisfeito com a análise realizada pelo INSS, busca o Poder Judiciário para solicitar o direito que entende possuir.

195. Nas pesquisas realizadas, as principais falhas apontadas pelos pesquisados foram:

- não realização de pesquisas externas, entrevistas e justificações administrativas (quando o segurado ou suas testemunhas dão 'depoimentos' ao INSS), principalmente nos benefícios rurais;

- falta de motivação clara, compreensível e correta nas decisões administrativas, principalmente no indeferimento de benefícios;

- orientação deficiente ao segurado hipossuficiente, aliada ao excesso de exigências.

196. Analisando as bases de dados do INSS, é possível observar que o percentual de concessões judiciais e o percentual de indeferimentos nas Gerências Executivas do INSS se mostraram positiva e significativamente relacionadas (Pearson), ou seja, GEX com maiores porcentagens de indeferimentos tendem a apresentar também maiores porcentagens de concessões judiciais. No caso de aposentadorias por idade rurais, de BPC para pessoas com deficiência e de pensões por morte, essas correlações tenderam a ser mais altas do que para benefícios por incapacidade e aposentadorias por tempo de contribuição, como pode ser observado na Tabela 19.

Tabela 19 – Correlação entre percentual de judicialização e percentual de indeferimento nas Gerências Executivas do INSS – Principais espécies

	Pearson	*SIG. (2-tailed)*	*N*
Aposentadoria por idade rural	*0,728*	*0*	*95*
BPC pessoas com deficiência	*0,695*	*0*	*95*
Pensão por morte	*0,752*	*0*	*95*
Benefícios por incapacidade	*0,450*	*0*	*95*
Aposentadoria por tempo de contribuição	*0,404*	*0*	*95*

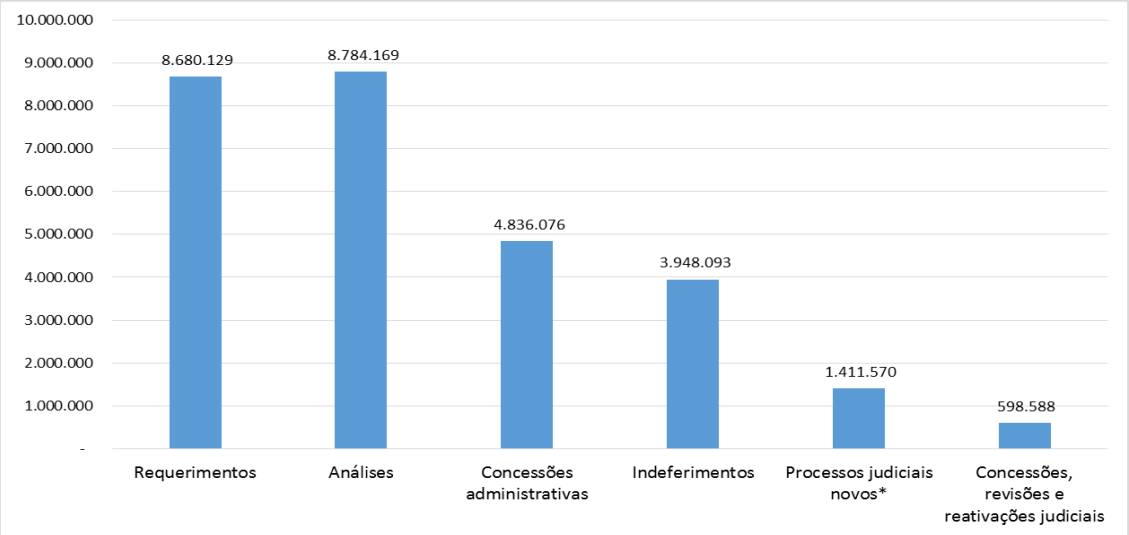
Fonte: Dirben/INSS e base de dados de concessões do INSS. Os dados de algumas GEX foram

somados ou distribuídos entre outras gerências, tendo em vista que algumas unidades não possuem APSADJ e outras foram criadas ou divididas durante o período analisado. Assim, foram consideradas 95 das 104 GEX existentes.

197. A correlação entre indeferimentos e judicialização é, em certa medida, esperada, tendo em vista que, em regra, há necessidade de negativa da autarquia para autuação de processo judicial. Cabe levantar o montante de implantações judiciais em relação ao volume de requerimentos e indeferimentos do INSS.

198. Segundo o INSS, em 2016 e 2017 foram requeridos 8.680.128 e 8.699.734 benefícios previdenciários ou assistenciais no INSS, respectivamente. Somente em 2016 foram analisados 8.784.169 requerimentos administrativos, dos quais foram concedidos 4.836.067 (55%) e indeferidos 3.948.093 (45%). O Gráfico 12, a seguir, demonstra a relação entre requerimentos administrativos, análises, concessões, indeferimentos e concessões judiciais no ano de 2016, assim como a quantidade de novos processos judiciais autuados na 1ª instância.

Gráfico 12 – Quantidade de requerimentos, análises, concessões e indeferimentos em 2016



Fontes:

Qtde. de requerimentos, análises, concessões, revisões e reativações judiciais e indeferimentos: Dirben/INSS (Suibe).

Qtde. de processos judiciais novos (1ª instância e JEF, Justiça Federal e Estadual): Painel CNJ.

199. Nota-se que a quantidade concessões, revisões e reativações judiciais em 2016 – 598.588 – representa 7% de todos os benefícios analisados no período. Em outras palavras, pode se dizer que em 93% dos benefícios analisados não houve contestação judicial ou, caso tenha havido, a decisão não foi favorável ao segurado.

200. Cabe observar, ainda, que as reativações judiciais, que somam 102.558 (1,2% em relação às análises) estariam mais associadas à quantidade de benefícios por incapacidade cessados do que a novas análises. Somente em 2016 foram cessados 2,3 milhões de auxílios-doença por motivo diferente de óbito. Assim, em uma análise menos conservadora, o percentual de análises do INSS que foram reformadas por decisão judicial seria menor.

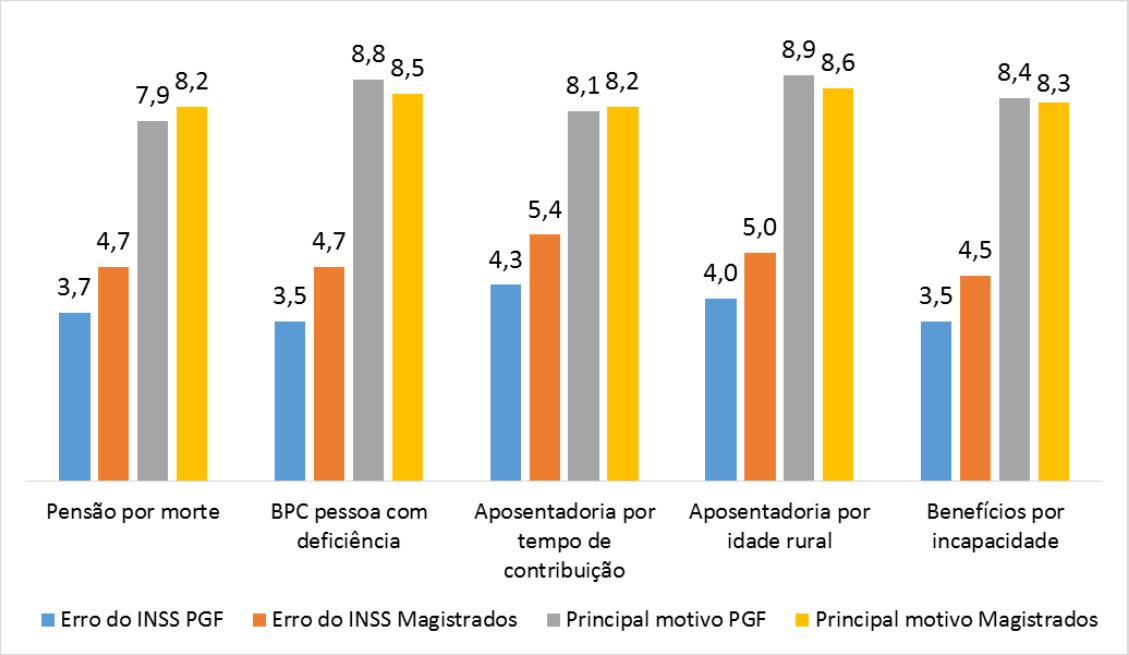
201. Em 2016, também foram protocolados 268.416 novos recursos administrativos no INSS. No mesmo ano, foram julgados 225.928 recursos, tendo provimento total ou parcial em 48.464 recursos (21%). Ao final do ano, o estoque de recursos a analisar foi de 564.637 processos.

202. Esses números precisam ser avaliados diante da percepção de magistrados e procuradores em relação ao evento ‘erro do INSS’ como fator que contribui para a judicialização, registrada em pesquisa realizada durante a execução desse trabalho.

203. Em uma escala de zero a dez, sendo zero o ‘fator que não contribui para a judicialização e dez o ‘fator que contribui muito para a judicialização, o ‘erro do INSS na análise administrativa’ foi o fator específico com menor nota média (5,2) para os procuradores da PGF, sendo um pouco mais importante para os magistrados (6,6), mas bem menor que os principais fatores já tratados neste relatório, que atingiram 8,3 e 8,4 nessa escala de importância.

204. Ao serem questionados sobre os motivos de provimento nas ações sobre as principais espécies de benefício, em uma escala de zero a dez, tanto magistrados como procuradores avaliaram o 'erro do INSS na aplicação das normas e regulamentos internos da autarquia' com a menor nota entre os motivos específicos, como pode ser observado no Gráfico 13, que compara a avaliação de 'erro do INSS' com o principal motivo de provimento apontado em relação a cada assunto.

Gráfico 13 – Motivos de provimento das ações previdenciárias – Comparação entre 'erro do INSS' e principais motivos apontados por magistrados e procuradores



Fonte: Questionário aplicado a magistrados e procuradores. Escala de zero a dez, onde 'zero' significa 'motivo ausente em todos os processos providos' e dez significa 'motivo presente em todos os processos providos'.

205. Assim, embora a quantidade de concessões, revisões e reativações judiciais represente 7% dos requerimentos analisados pelo INSS em 2016, de acordo com os magistrados e procuradores que responderam à pesquisa, o 'erro do INSS na análise administrativa' não está entre os principais fatores que contribuem para a judicialização nem entre os principais motivos de provimento das ações previdenciárias.

206. Dessa forma, por mais que haja espaço para aperfeiçoamento na atuação do INSS e uma análise administrativa de melhor qualidade seja desejável, tais medidas não trariam um impacto significativo sobre a quantidade de processos judiciais previdenciários. Na percepção dos respondentes, o grande volume de judicialização está muito mais relacionada aos incentivos à litigância e à divergência de entendimento entre a autarquia e o Poder Judiciário do que a erros administrativos do INSS.

5.4 Atuação da Justiça Estadual

207. Em se tratando de questão previdenciária, a competência de processar a União e suas autarquias, segundo a Constituição (art. 109, inciso I), é da Justiça Federal, ressalvadas duas hipóteses que alteram essa competência para a Justiça Estadual. A primeira, quando as causas contra o INSS advêm de acidente de trabalho (competência acidentária). A segunda, quando não existe sede de vara do juízo federal no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários (competência delegada).

208. As ações impetradas na Justiça Estadual corresponderam a 17% dos casos novos previdenciários no exercício de 2016, conforme dados do Painel Justiça em Números do CNJ. Embora esse percentual seja significativo na questão previdenciária, tais casos corresponderam a apenas 1,05% de todos os casos novos na 1ª instância da Justiça Estadual.

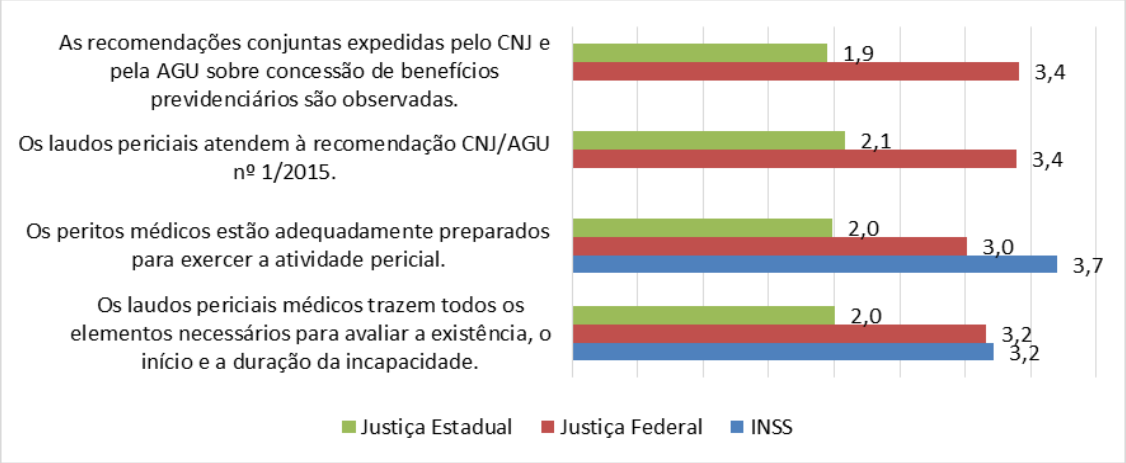
209. Comparativamente, na Justiça Federal, aproximadamente 33% de todos os casos novos na 1ª instância são de matéria previdenciária. Considerando apenas os JEFs, o percentual é maior, de aproximadamente 66%.

210. Cabe observar, ainda, que há uma limitação quanto aos dados coletados do painel do CNJ – Justiça

em Números, pois não é possível segregar os dados da Justiça Estadual de 1º grau concernentes às duas competências (originária acidentária e delegada).

211. Em pesquisa realizada junto aos Procuradores da PGF, a qualidade dos laudos periciais na Justiça Estadual e a preparação dos peritos que nela atuam foram avaliadas de maneira inferior aos laudos dos peritos que atuam na justiça federal e no próprio INSS. De maneira semelhante, as recomendações do CNJ sobre uniformidade de procedimentos e decisões também é considerada menor na Justiça Estadual, como pode ser observado no Gráfico 14, que traz recorte do resultado da pesquisa sobre esses assuntos.

Gráfico 14 – Pesquisa com Procuradores – Avaliação sobre laudos periciais e uniformização de procedimentos



Fonte: Pesquisa com Procuradores da PGF. Escala de 1 a 5, sendo: 1(discordo totalmente); 2 (discordo); 3 (nem concordo nem discordo); 4 (concordo); 5 (concordo totalmente).

212. Um dos pontos levantados por Procuradores Federais na pesquisa mencionada no parágrafo anterior é que a judicialização por meio das competências delegadas e acidentárias aumenta divergências jurisprudenciais. Há diversos relatos sobre a diferença de interpretação entre a Justiça Federal e a Estadual. Na Justiça Federal, existem as Turma Regionais e Nacionais de Uniformização que trariam maior harmonia entre as decisões judiciais e a jurisprudência.

213. Na mesma pesquisa, foi relatado que o tema direito previdenciário não é de plena familiaridade dos juízes estaduais, a exemplo de a matéria não constar nos editais de concurso para magistratura estadual.

214. Os Procuradores têm a percepção de que a competência delegada foi desvirtuada. Inúmeros casos seriam ajuizados na Justiça Estadual como tentativa de 'fugir' de julgamentos cujo entendimento é desfavorável ao autor na Justiça Federal.

215. Uma das fragilidades é a falta de sistemas informatizados para verificar a litispendência e a coisa julgada. Os Procuradores relataram que há inúmeras ações cujas decisões, direta ou indiretamente, são contrárias ao segurado na Justiça Federal, mas não há sistemas hábeis para se averiguar essas situações.

216. Há também nos relatos a preferência de alguns advogados em impetrar a ação na justiça delegada, mesmo quando as cidades são contíguas às das que têm sede de vara federal, a exemplo da cidade de Águas Lindas em Goiás, que é muito próxima das varas dos Juizados Especiais Federais do Distrito Federal.

217. Os Procuradores que atuam nos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul relatam a diferença de entendimentos e a demora excessiva da competência delegada em julgar os processos, sendo que nesses estados há diversas varas de Juizados Especiais Federais.

218. Os processos que tramitam na Justiça Estadual seguem o rito ordinário. Não há os incentivos da Lei 10.259/2001 (Lei dos Juizados Especiais Federais), quais sejam: ausência de prazo diferenciado para a prática de qualquer ato processual pelas pessoas jurídicas de direito público, inclusive a interposição de recursos; ausência de reexame necessário; e não obrigatoriedade de advogado.

219. Segundo a pesquisa, na competência delegada existem situações em que o autor obtém tutela antecipada inaudita e, como a tramitação dos processos nesta Justiça, em regra, é morosa, acaba por permitir que um segurado perceba auxílio-doença, por exemplo, por mais tempo, sem que tenha sido realizada a perícia judicial para verificar se existe ou não incapacidade. Há relatos, na pesquisa, de que benefícios foram concedidos por tutela antecipada por mais de cinco anos sem julgamento de mérito.

220. Segundo os Procuradores Federais, o índice de procedência na competência delegada é muito superior ao da Justiça Federal. Este fato decorre, principalmente, da não especialização dos juízes estaduais na matéria previdenciária e da precária atuação da PGF nesses juízos.

221. Percebe-se que a opção de alguns advogados pela justiça delegada, em muitos casos, é para aproveitar a fragilidade do sistema. Não há um fator claro para se optar por um juízo que é mais demorado e mais ineficiente.

222. Outro ponto da atuação previdenciária nas competências delegada e acidentária é o alto custo das perícias médicas em comparação ao da Justiça Federal, fato relatado no subtítulo 4.4.3.

223. A Proposta de Emenda Constitucional da Reforma da Previdência - PEC 287/2016 - previa a alteração do art. 109 da Constituição Federal. A competência acidentária passaria para a Justiça Federal e a delegada teria uma regulamentação infraconstitucional. Não obstante, no relatório final da comissão especial da reforma, o texto proposto inicialmente foi totalmente excluído.

6. INICIATIVAS POSITIVAS NO ÂMBITO DA JUDICIALIZAÇÃO

224. Durante a execução deste trabalho foram identificadas iniciativas positivas no âmbito da judicialização, como o desenvolvimento de sistemas de cruzamento de dados, o Gerenciamento de Contencioso de Massa (GCM), os JEF, as APSADJ, a conciliação, as regulamentações recentes no auxílio-doença e a uniformização de procedimentos.

6.1 Sistemas de cruzamento de dados

225. Nas pesquisas realizadas com os Juízes Federais e com os Procuradores Federais, foi relatada a utilização pela Procuradoria-Seccional Federal de Marabá/PA (PSF/Marabá) do sistema Pega-Ema, por meio do qual as declarações de atividades rurais emitidas por proprietários de terras são controladas.

226. Esse sistema é alimentado pelos servidores do INSS e da Procuradoria e permite apurar quantas declarações foram assinadas por um único fazendeiro ou quantos benefícios rurais estão associados a uma única propriedade, o que possibilita identificar irregularidades nas declarações utilizadas para comprovar o exercício de atividade rural na concessão de benefícios para segurados especiais, como, por exemplo, a constatação, na audiência de instrução e julgamento, de que a parte autora jamais residiu na terra do fazendeiro subscritor da declaração, pois desconhece as outras pessoas que também se valeram de declarações do mesmo emitente.

227. Além disso, por meio do Pega-Ema, pode-se identificar os casos em que antigos proprietários de uma mesma fazenda emitem declarações de atividade rural em nome da propriedade em período em que não são mais os donos ou, ainda, declarações emitidas em nome de fazendeiros já falecidos.

228. Por fim, além de contribuir para a atuação da Procuradoria, o uso desse sistema permite identificar eventuais crimes nos atos processuais e, por conseguinte, sua comunicação para apuração pelo MPF.

6.2 Gerenciamento de Contencioso de Massa

229. O Gerenciamento de Contencioso de Massa, instituído pela Portaria PGF 688, de 28 de setembro de 2016, é forma de organização interna de trabalho que busca a padronização dos fluxos e a concentração dos atos administrativos e processuais em matérias repetitivas ou de menor complexidade, por meio do tratamento estratégico das demandas.

230. Dessa forma, busca-se centralizar as atividades de baixa complexidade, as repetitivas e as que possibilitem padronização na atuação, o que permite a simplificação de procedimentos e o aumento na celeridade da atuação da defesa.

231. No GCM, Procuradores Federais realizam uma análise prévia dos processos antes de sua distribuição. Nesse processo de triagem, as demandas são separadas de acordo com sua complexidade e atuação exigida. A equipe de gerenciamento também fica encarregada de realizar atividades jurídicas mais simples nos processos, administrar as informações e monitorar resultados – tarefas que consumiriam boa parte do tempo de trabalho dos demais procuradores.

232. Essa triagem realizada pelo GCM permite otimizar a atuação das equipes especializadas como, por exemplo, as Equipes de Trabalho Remoto – benefício por incapacidade, inciativa mencionada como positiva por Procuradores Federais e Magistrados nas pesquisas realizadas.

6.3 Juizados Especiais Federais

233. Os Juizados Especiais Federais foram criados com o objetivo de ampliar a acesso à Justiça. Para isso, os processos que tramitam nos JEF são isentos de custas antes da fase recursal, são mais céleres e dispensam formalidades da Justiça Comum, recebendo 86% da demanda por novos processos previdenciários de 1ª instância em 2016.

6.4 Agências de Atendimento às Demandas Judiciais

234. As Agências de Atendimento às Demandas Judiciais do INSS foram criadas para agilizar o cumprimento das decisões judiciais. Embora não atendam diretamente os segurados, por concentrarem as atividades relacionadas à implementação de decisões judiciais, e à prestação de informações sobre segurados e processos administrativos por meio dos quais se indeferiram requerimentos de benefícios, as APSADJ reduzem a quantidade de demandas a serem atendidas pela APS.

235. Com isso, a força de trabalho das APS pode se concentrar nas atividades diretamente relacionadas ao atendimento da população, como a análise de requerimento de concessão e manutenção de benefícios.

6.5 Conciliação

236. A PGF editou a Portaria 24, em 18/01/2018, que dispõe sobre a celebração de acordos, o reconhecimento de pedidos e a abstenção ou desistência de recursos pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal em ações judiciais que tratem da concessão ou restabelecimento de benefícios previdenciários por incapacidade.

237. Além disso, essa Portaria fornece parâmetros que servem de orientação para os Procuradores Federais no que tange a atuação em ações judiciais relacionadas às espécies de benefícios acima.

238. Vale ressaltar que, as iniciativas que permitem a realização de conciliação pelos procuradores foram mencionadas de maneira positiva nas pesquisas realizadas com os magistrados e apontadas como uma medida que reduz a duração dos processos.

6.6 Regulamentações recentes no auxílio-doença e uniformização de procedimentos

239. Além da Lei 13.457, de 26 de junho de 2017, foram identificadas normas elaboradas com o objetivo de uniformizar procedimentos relacionados à judicialização como:

- Recomendação Conjunta 4, de 17 de maio de 2012, oriunda da Corregedoria Nacional de Justiça e da Corregedoria-Geral da Justiça Federal;

- Portaria Conjunta PGF INSS 83, de 4 de junho de 2012;

- Resolução CJF 305, de 07 de outubro de 2014;

- Resolução INSS 496, de 22 de setembro de 2015;

- Recomendação Conjunta CNJ-AGU-MTPS 01, de 1° dezembro de 2015;

- Resolução CNJ 232, de 13 de julho de 2016;

- Portaria PGF 688, de 28 de setembro de 2016, e;

- Portaria PGF 24 de 18 de janeiro de 2018.

240. Por meio da Lei n° 13.457/2017 foram realizadas mudanças na Lei n° 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Dentre as inovações implementadas, destaca-se que, ressalvada a hipótese de o segurado requerer a sua prorrogação perante o INSS, o benefício será cessado após cento e vinte dias contado da data de concessão ou de reativação do auxílio-doença em caso de ausência de fixação do prazo para sua duração. Com isso, evita-se a concessão de auxílio-doença por tempo indefinido, aproximando os critérios da análise judicial e administrativa.

241. A Recomendação Conjunta CNJ-AGU-MTPS 1/2015 já havia trazido avanços nesse mesmo sentido ao uniformizar procedimentos nas ações judiciais sobre benefícios por incapacidade.

242. A Recomendação Conjunta 4/2012 estabeleceu quais são os elementos mínimos a serem inseridos nas sentenças ou atos ordinatórios exarados nos processos que versem sobre a concessão ou revisão de benefícios previdenciários. Esta iniciativa ficou conhecida como a instituição da sentença amigável. Já a Portaria AGU n° 688/2016, que trata do GCM, foi objeto dos parágrafos 229 e 230 e a Portaria PGF nº 24/2018, que cuida da conciliação, foi matéria dos parágrafos 236, 237 e 238 deste relatório.

243. As demais normas listadas estão descritas no Título 7 deste relatório.

6.7 Conclusão sobre inciativas positivas

244. As medidas adotadas pela PGF, como o desenvolvimento de sistemas de cruzamento de dados, a implementação do GCM e das Equipes de Trabalho Remoto e a conciliação geram benefícios na sua atuação PGF na defesa do INSS.

245. A criação de estruturas jurisdicionais ou administrativas, como os JEF e as APSADJ, produzem efeitos na otimização da prestação jurisdicional ao cidadão, agilizando a implementação das decisões judiciais.

246. Entretanto, conforme citado nas pesquisas tanto por magistrados quanto por procuradores, tais medidas não atacam os fatores que mais contribuem para a judicialização, como os incentivos processuais à

litigância e as divergências de entendimento entre Poder Judiciário e INSS, tratados no Capítulo 5 deste relatório. Algumas dessas medidas, embora positivas como medidas gerenciais, também tornam o processo de implementação judicial mais ágil e, por isso mesmo, mais atrativo, contribuindo para incentivar a judicialização.

247. As regras trazidas pela Lei 13.457/2017, relativas à concessão do auxílio-doença, e as regulamentações que visam padronizar procedimentos, criar critérios objetivos para conciliações e tornar a sentença judicial mais amigável, por sua vez, reduzem a distância entre os critérios adotados pelo INSS e pelo Poder Judiciário. Assim, são iniciativas que vão de encontro às divergências de entendimento entre os atores envolvidos e podem contribuir, mesmo que de maneira tímida, para a redução da judicialização no âmbito do INSS.

7. PRINCIPAIS PROCESSOS DE TRABALHO

248. Os principais os processos de trabalho identificados neste levantamento foram a defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais, a prestação de informações para a instrução do processo judicial, a implementação de benefício por decisão judicial, a concessão de auxílio-doença por Ações Civis Públicas e o cadastro e pagamento de peritos judiciais.

7.1 Defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais

7.1.1 Objetivo

249. A PGF é o órgão responsável por representar o INSS pela PGF nos processos judiciais que a autarquia seja parte. Assim, cabe a PGF comparecer as audiências de instrução e julgamento dos processos em que a autarquia seja parte, bem como, ao elaborar peça de defesa a ser apresentadas perante o juízo, enfrentar as questões de fato e de direito alegadas pela parte autora da ação.

7.1.2 Atividades

250. Neste levantamento, o processo de trabalho de defesa do INSS pela PGF nas ações judiciais foi dividido em seis atividades, quais sejam, a defesa em ações judiciais que tratam de benefício por incapacidade (duas atividades), aposentadoria por idade rural, a cessação de benefício por decisão judicial, a implementação de tutela antecipada e a interposição de recurso pela PGF.

251. No que diz respeito à defesa nas ações judiciais que tratam de concessão de benefício por incapacidade, considerando as particularidades do trâmite do processual, optou-se por analisar separadamente os casos em que as ações judiciais tramitam no JEF e os que tramitam na Justiça Federal Comum ou na Justiça Estadual quando essa atua em delegação de competência.

252. Quando o processo judicial tramita na Justiça Federal Comum ou na Justiça Estadual, a ação judicial tem início na petição inicial da parte apresentada ao Poder Judiciário. Após o seu recebimento, o magistrado, em geral, notifica a PGF para que apresente contestação. A PGF, por sua vez, apresenta contestação e solicita realização de perícia médica judicial. O juiz determina a realização de perícia médica judicial e, após, envia novamente para a PGF apresentar a manifestação. A depender do laudo do médico perito a PGF propõe acordo ou apresenta contestação. Caso a parte aceite a proposta de acordo da PGF, o juiz homologa o acordo e o processo é finalizado. Caso a PGF apresente a contestação, o juiz recebe a contestação e emite a sentença.

253. Quando o processo judicial tramita no JEF, em regra, a principal alteração é a realização da perícia antes de citar a PGF para que ela apresente a contestação, o que torna o trâmite mais ágil e evita retrabalho.

254. Com relação à defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais que tratam de aposentadoria por idade rural, a ação judicial tem início com a apresentação da petição inicial da parte perante o Poder Judiciário. Após o seu recebimento, o magistrado notifica a PGF para apresentação de contestação. Depois da manifestação da PGF, o magistrado agenda a audiência e intima as partes para que apresentem testemunhas. Na audiência, são ouvidas testemunhas e a PGF pode propor acordo ou apresentar contestação, conforme o caso. Se a parte aceitar a proposta de acordo da PGF, o juiz homologa o acordo e o processo é finalizado. Caso a PGF apresente a contestação, o juiz recebe a contestação e emite a sentença.

255. A cessação de benefício por decisão judicial, por sua vez, inicia-se com a comunicação da Justiça à PGF. Após internalizar esta comunicação no Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), a PGF comunica o INSS para que o benefício seja cessado.

256. No que concerne à implementação de tutela antecipada, uma vez concedida a antecipação de tutela, o Poder Judiciário comunica a PGF ou diretamente a APSADJ para cumprimento. Caso a PGF seja comunicada, ela encaminha a decisão judicial para implementação da APSADJ. Após a implementação do benefício, a APSADJ informa a PGF que providencia, se for o caso, o cálculo do pagamento de valores atrasados a serem realizados por RPV ou precatório.

257. Já a interposição de recurso ocorre perante o mesmo juiz que proferiu a sentença e, caso o recurso atenda a aspectos formais, é remetido para o TRF, quando ação tenha origem em Justiça Federal Comum ou na Justiça Estadual, ou para a Turma Recursal, caso a ação tenha origem no JEF.

258. Vale ressaltar que as atividades desenvolvidas pela PGF quando representa o INSS judicialmente não se restringem a processos judiciais que tratam de benefícios por incapacidade e aposentadoria por idade rural.

259. Todavia, optou-se por tratar apenas dessas duas atividades, uma vez elas representam adequadamente o trâmite dos processos judiciais que tratam de outros temas. Por exemplo, os processos cuja discussão principal envolve matéria de fato, como pensão por morte, auxílio-reclusão e hipóteses diversas de averbação de tempo de contribuição em que seja necessário comprovar o vínculo empregatício seguem procedimento similar aos de aposentadoria por idade rural.

260. Por fim, vale destacar que as atividades descritas neste capítulo do relatório não são excludentes. Portanto, é possível que num mesmo processo judicial ocorra mais de uma das atividades descritas.

7.1.3 Marco Regulatório

261. A Recomendação Conjunta CNJ/AGU/MTPS n° 01, de 15 de dezembro de 2015, dispõe sobre a adoção de procedimento uniformes nas ações judiciais que envolvam concessão de benefícios previdenciários que dependam de prova pericial como, por exemplo, que no despacho da inicial já se determine a realização de perícia médica e que a citação ao INSS seja realizada acompanhada de laudo médico pericial.

262. Com a Portaria AGU n° 688, de 28 de setembro de 2016, instituiu-se o Gerenciamento de Contenciosos de Massa que trata da organização do trabalho no âmbito dos órgãos de representação judicial da PGF que concentra os atos administrativos e processuais em matérias repetitivas ou de menor complexidade, por meio do tratamento estratégico das demandas.

7.1.4 Suporte de tecnologia de informação

263. O PJe é o sistema de processo judicial eletrônico do Poder Judiciário e foi elaborado pelo CNJ para permitir a prática de atos processuais pelos magistrados, servidores e demais participantes da relação processual diretamente no sistema, bem como o acompanhamento desse processo judicial.

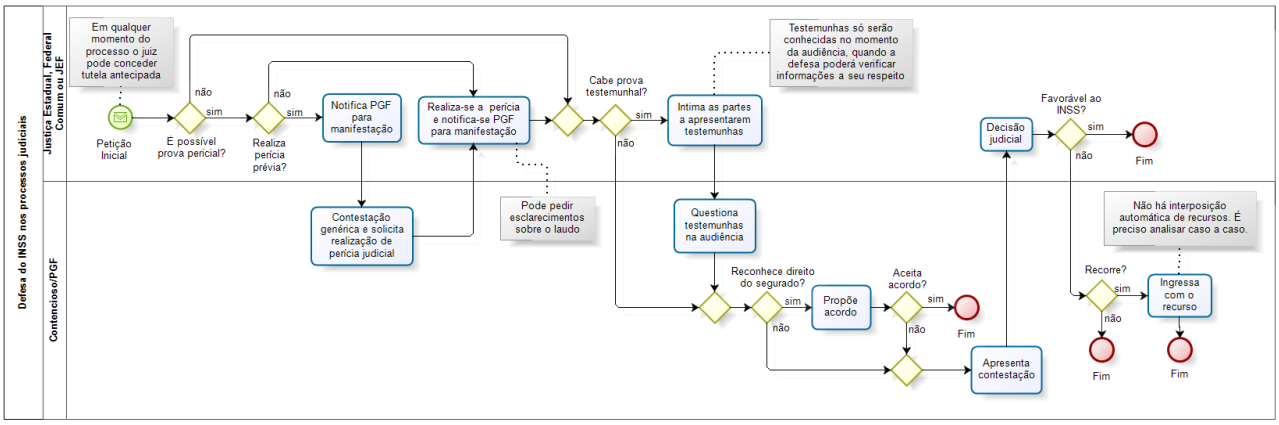
264. Já o Sapiens é um gerenciador eletrônico de documentos utilizado pela AGU para a produção de conteúdo jurídico e controle de fluxos administrativos. O Sapiens é integrado ao sistema e-Tarefas do INSS e está em processo de integração com o sistema PJe do Poder Judiciário. Por meio do Sapiens, a PGF encaminha para o INSS as decisões judiciais para cumprimento, bem como solicita informações para subsidiar a instrução dos processos judiciais.

265. Por fim, o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) é um banco de dados que armazena os vínculos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores. No CNIS é possível consultar o nome do empregador, o período trabalhado e a remuneração recebida, além das contribuições realizadas em guia, na condição de contribuinte individual e/ou prestador de serviço.

7.1.5 Mapa de processos

266. Por meio da Figura 1, representa-se o processo de trabalho da defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais de forma a contemplar as atividades que compõe esse processo, quais sejam, a defesa em ações judiciais que tratam de benefício por incapacidade, aposentadoria por idade rural, a cessação de benefício por decisão judicial, a implementação de tutela antecipada e a interposição de recurso pela PGF.

Figura 1 – Defesa do INSS pela PGF nos processos judiciais



267. Por fim, destaca-se os mapas de processos específicos de cada uma das seis atividades tratadas no subtítulo 7.1.2 estão detalhados no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

7.2 Prestação de informações para a instrução processual

7.2.1 Objetivo

268. O INSS mantém a guarda dos processos administrativos por meio dos quais se indeferiram os pedidos administrativos de benefícios. Diante disso, o objetivo desse processo consiste em fornecer informações sobre segurados e os respectivos processos de indeferimento de benefícios, atendendo solicitações da PGF ou do Poder judiciário, para instrução de processo judicial.

7.2.2 Atividades

269. A atividade de prestação de informações pelo INSS à Justiça, tem início com a solicitação proveniente do Poder Judiciário para a PGF, ou diretamente para a APSADJ. Caso a solicitação de informação seja endereçada à PGF, ela internalizará essa demanda no sistema Sapiens e a encaminhará ao INSS para providências.

270. Independentemente de a solicitação ser oriunda diretamente do Poder Judiciário ou da PGF, as APSADJ são as unidades do INSS responsáveis por atendê-las. Para isso, as APSADJ consultam os bancos de dados do INSS, solicitam a digitalização de processos físicos ou outros documentos as APS e enviam as informações para os demandantes.

7.2.3 Marco Regulatório

271. A Recomendação Conjunta Corregedora Nacional de Justiça e Corregedor-Geral da Justiça Federal n° 4, de 17 de maio de 2012, dispõe sobre os elementos mínimos a serem inseridos nas sentenças ou atos ordinatórios exarados nos processos que versem sobre a concessão ou revisão de benefícios

272. A Resolução INSS n°496, de 22 de setembro de 2015, aprovou o Manual de Atendimento de Demandas Judiciais - Procedimentos e Gestão, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelos servidores no cumprimento das determinações originárias do Poder Judiciário.

273. A Portaria Conjunta PGF INSS n° 83, de 4 de junho de 2012, define atribuições e estabelece procedimentos administrativos para atendimento de decisões judiciais em matéria de benefícios e para fornecimento dos subsídios necessários à defesa judicial do INSS.

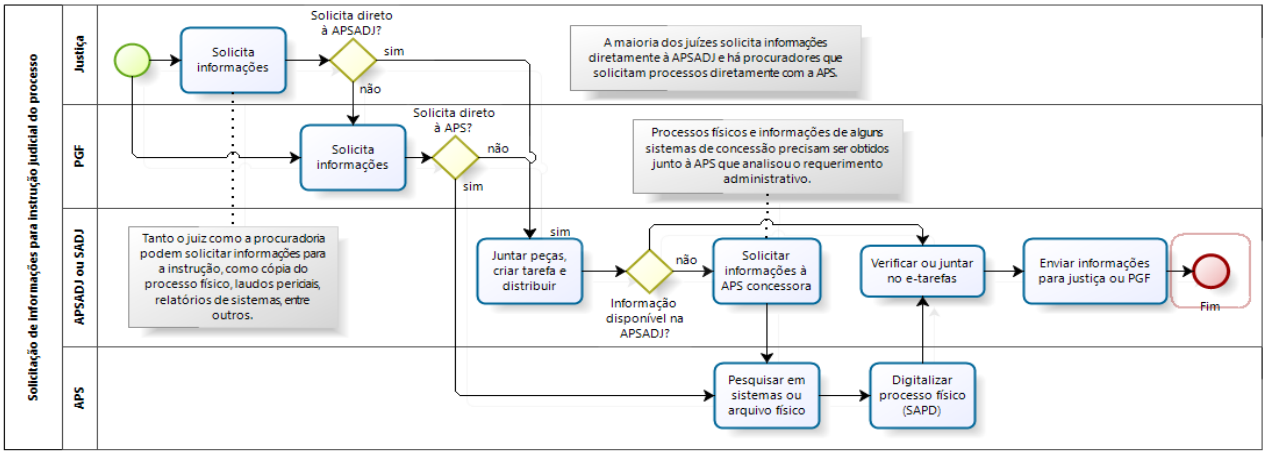
7.2.4 Suporte de tecnologia de informação

274. O e-Tarefas é o sistema por meio do qual as APSADJ recebem a demanda para prestar informações para a PGF uma vez que ele é integrado ao sistema Sapiens da AGU. Quando a demanda é oriunda diretamente da Justiça, a APSADJ a internaliza no E-tarefas e, após, toma as providências necessárias para atendê-la.

7.2.5 Mapa de processos

275. *A atividade de prestação de informações pelo INSS para a instrução judicial é representada na* Figura 2.

Figura 2 – Prestação de informações para a instrução judicial



7.3 Implementação de decisão judicial

7.3.1 Objetivo

276. Compete ao INSS a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Portanto, é o INSS o responsável de dar cumprimento à decisão judicial

que determine a implantação, reativação, revisão ou cessação de benefício previdenciário.

7.3.2 Atividades

277. A atividade de implementação de decisão judicial inicia-se com o recebimento da comunicação da decisão judicial pela APSADJ. Essa comunicação por ser realizada diretamente pelo Poder Judiciário, ou por meio da PGF para APSADJ, que no primeiro caso, internalizará a demanda no sistema e-Tarefas. No segundo caso a demanda já é recebida no e-Tarefas, uma vez que a PGF a internalizará no sistema Sapiens e há integração entre os sistemas Sapiens da AGU e e-Tarefas do INSS.

278. Após sua criação no e-Tarefas, a tarefa é distribuída para um servidor que, por sua vez, realizará pesquisas nos sistemas para verificar se há outro benefício cadastrado incompatível com o deferido judicialmente e cadastrará a ação judicial no Sistema de Cadastramento de Ação Judicial (Cadjud) ou Plenus. Em seguida, a depender do tipo de benefício, ele é implementado por meio do sistema Prisma, Sabi ou Sibe e informa-se a implementação à Justiça ou PGF, conforme o caso.

279. Vale ressaltar que, quando há dúvidas na APSADJ com relação aos parâmetros a serem adotados para implementar a decisão judicial, ou há benefício incompatível com o determinado judicialmente, cabe à PGF dirimir essas dúvidas sobre os parâmetros informados pelo Poder Judiciários, bem como suprir as informações ausentes nas demandas por ele encaminhadas, quando essenciais ao cumprimento da determinação. Compete à PGF, também, definir, por meio de parâmetros, sobre a manutenção ou não de benefício incompatível com o determinado judicialmente.

7.3.3 Marco Regulatório

280. As normas que tratam deste tema são a Portaria Conjunta PGF INSS n° 83, de 4 de junho de 2012 e a Resolução INSS n° 496, de 22 de setembro de 2015, já abordadas no subtítulo 7.2.3 deste relatório.

7.3.4 Suporte de tecnologia de informação

281. Além da funcionalidade citada no parágrafo 274 deste relatório, o e-Tarefas também é utilizado pelas APSADJ para gerenciar o cumprimento das decisões judiciais. Além disso, ele permite o envio das informações solicitadas à PGF.

282. O Projeto de Regionalização de Informações e Sistema (Prisma) é o sistema de implantação de benefícios do INSS. Há espécies de benefícios que podem ser concedidas por outros sistemas como o Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade (Sabi), que é utilizado para benefícios por incapacidade e o Sistema Integrado de Benefícios (Sibe), utilizado para a concessão de benefícios assistenciais decorrentes de ações judiciais.

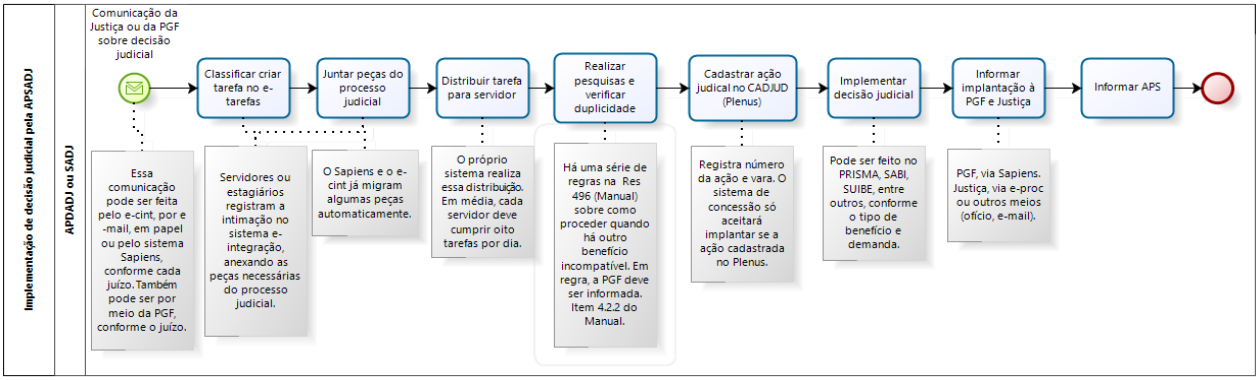
283. O Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), por sua vez, é uma base de dados nacional que contém informações cadastrais e vínculos empregatícios, bem como dados sobre remunerações e contribuições previdenciárias.

284. Já o Plenus é uma ferramenta de consulta de informações cadastrais dos beneficiários da Previdência Social, inclusive vencimentos (somente relativos ao último ano), além de dados técnicos sobre os benefícios concedidos.

7.3.5 Mapa de processos

285. A atividade de implantação, reativação ou revisão de benefício previdenciário é representada na Figura 3. Já a cessação de benefício previdenciário está registrada no **Erro! Fonte de referência não encontrada.** deste relatório.

Figura 3 – Implementação de decisão Judicial pela APSADJ



7.4 Concessão de auxílio-doença por ACP

7.4.1 Objetivo

286. As decisões judiciais proferidas em ACP alteram as regras e procedimentos para concessão de benefícios e reconhecimento de vínculos em algumas regiões do país.

7.4.2 Atividades

287. Neste levantamento mapeou-se a atividade de concessão de benefício de auxílio-doença. Essa atividade tem início com a solicitação do segurado do auxílio-doença por meio da internet, Central 135, ou na APS.

288. Para que ocorra a alteração das regras e procedimentos que regem a concessão do auxílio-doença a fim de atender o determinado em ACP é a ocorrência de três condições. A primeira é a existência de ACP vigente que abranja a região na qual o benefício foi solicitado. A segunda é que essa ACP determine a concessão provisória, com base em documento médico e sem a realização de perícia médica, de auxílio-doença, cujo prazo para implantação do benefício ultrapasse a quantidade de dias definida pela decisão judicial, a contar do requerimento administrativo. Por fim, a terceira é a impossibilidade de agendar a perícia médica em prazo capaz de atender a decisão judicial.

289. Atendidas as três condições supracitadas, o benefício é concedido e a data da cessação do benefício (DCB) é fixada conforme o definido no atestado médico.

7.4.3 Marco Regulatório

290. A regulamentação da atuação do INSS para operacionalizar o cumprimento das ACP é realizada caso a caso e, geralmente, por meio de Memorando-Circular para as unidades afetadas, uma vez que as ACP possuem diferentes abrangências.

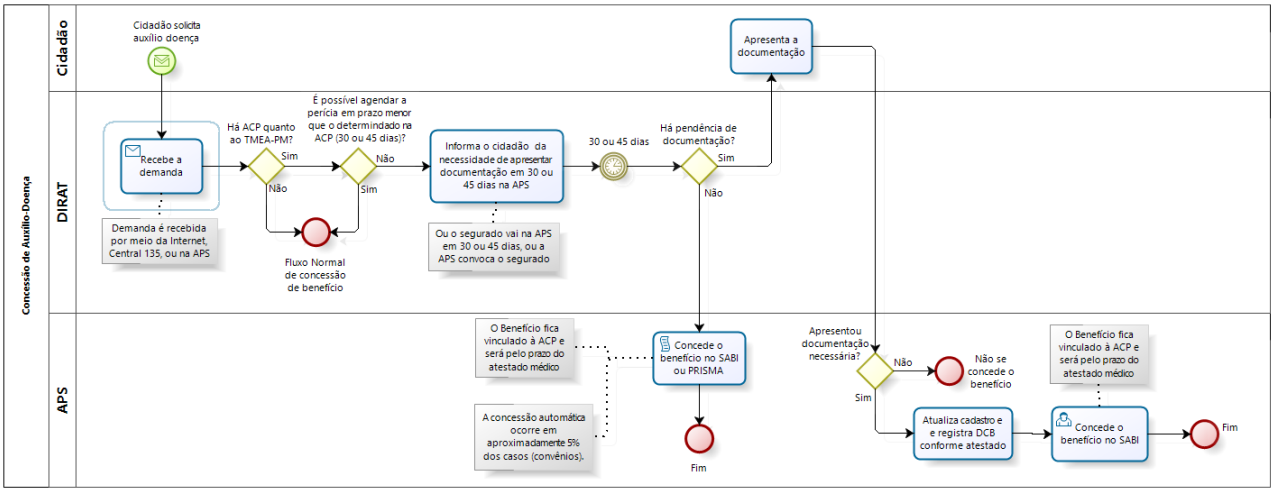
7.4.4 Suporte de tecnologia de informação

291. Os sistemas utilizados para dar cumprimento à ACP são o Prisma, Sabi, Sibe, CNIS e Plenus, já abordados no subtítulo 7.3.4 deste relatório.

7.4.5 Mapa de processos

292. *A atividade de concessão de auxílio doença por ACP é representada na* Figura 4.

Figura 4 – Concessão de auxílio-doença por ACP



7.5 Cadastro e pagamento de peritos judiciais

7.5.1 Objetivo

293. A perícia judicial tem como objetivo fornecer subsídios para a formação do convencimento do magistrado. O objetivo do processo de cadastro e pagamento de peritos judiciais consiste em selecionar os peritos, remunerar cada perícia realizada, contabilizar adequadamente os valores pagos e solicitar o ressarcimento ao INSS, nos casos em que for devido.

7.5.2 Atividades

294. Considerando o escopo deste levantamento, nos processos judiciais pode ocorrer a perícia judicial médica, com o objetivo de aferir se o segurado possui capacidade laboral, ou a perícia socioeconômica, quando se trata de benefício assistencial.

295. Para atuar como perito judicial, é necessário realizar cadastro no Sistema Eletrônico de Assistência Judiciária Gratuita da Justiça Federal, o qual será validado por um servidor da Comarca. O juiz designa o perito

por sorteio ou livre escolha, dentro daqueles cadastros no AJG, para atuar em uma causa. Após o servidor da Vara atestar a realização da perícia por meio do AJG, pode-se pagar os honorários periciais por meio do SIAFI.

296. Quando se concedeu o benefício de Justiça Gratuita para a parte autora da ação e o INSS for a parte vencida, o ressarcimento da ação orçamentária de assistência jurídica à pessoa carente (AJPC) ocorre após o trânsito em julgado. Portanto, é possível que esse ressarcimento ocorra por meio de RPV ou precatório.

7.5.3 Marco Regulatório

297. A Resolução CJF n° 305, de 7 de outubro de 2014, dispõe sobre o cadastro e a nomeação de profissionais e o pagamento de honorários a advogados dativos, curadores, peritos, tradutores e intérpretes, em casos de assistência judiciária gratuita, no âmbito da Justiça Federal e da jurisdição federal delegada.

298. Já a Resolução CNJ n° 232, de 13 de julho de 2016, fixa os valores dos honorários a serem pagos aos peritos, no âmbito da Justiça de primeiro e segundo graus, nos termos do disposto no art. 95, § 3º, II, do Código de Processo Civil – Lei 13.105/2015

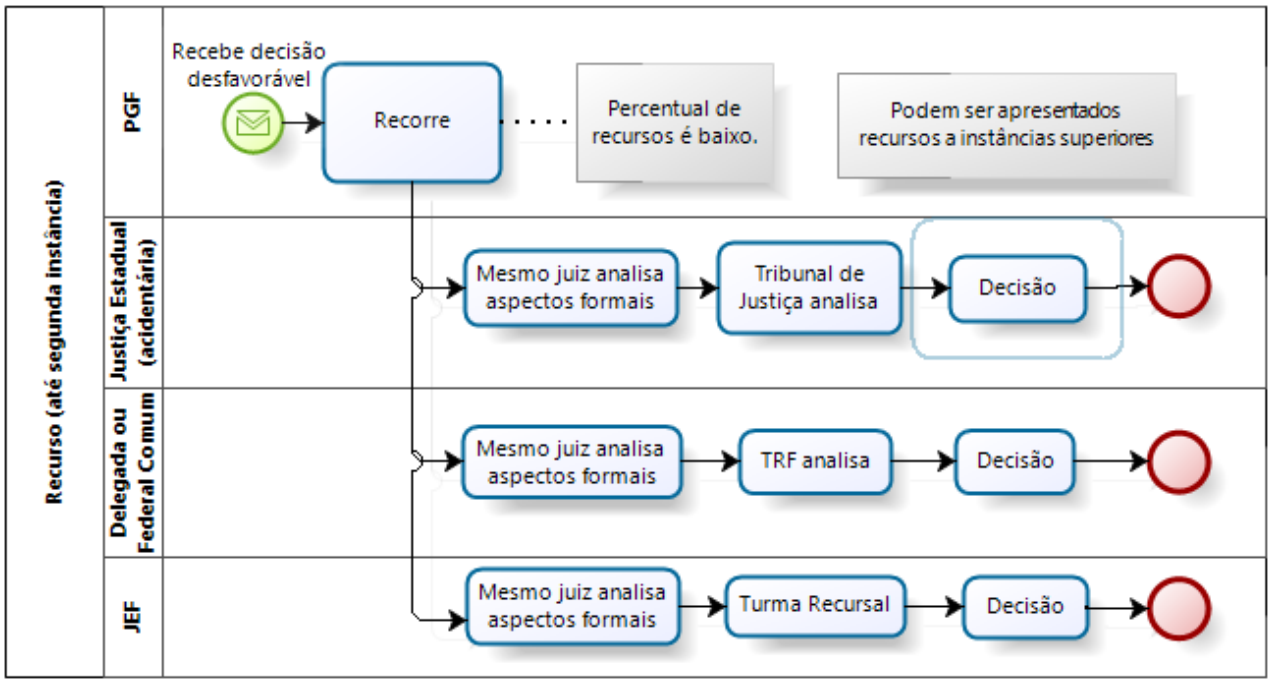
7.5.4 Suporte de tecnologia de informação

299. Por meio do Sistema Eletrônico de Assistência Judiciária Gratuita da Justiça Federal realiza-se o cadastramento, nomeações e os respectivos pagamentos de honorários.

7.5.5 Mapa de processos

300. A atividade de cadastro e pagamento de peritos judiciais está representada na Figura 5.

Figura 5 – Cadastro e pagamento de peritos judiciais



8. PRINCIPAIS RISCOS E POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE

301. Tendo em vista que o objetivo deste trabalho é dar transparência aos dados relacionados à previdência social, será proposto o levantamento do sigilo de seu relatório. Por esse motivo, os principais riscos associados aos processos de trabalho mapeados e as possíveis ações de controle estão relatadas em separado, na Matriz de Risco da peça 48, de natureza sigilosa.

9. CONCLUSÃO

302. No exercício de 2017, foram pagos em torno de R$ 92 bilhões em benefícios mantidos em decorrência de decisões judiciais, o que representa 15,1% da despesa total com benefícios previdenciários e assistenciais naquele ano. Em dezembro de 2017, havia 3,8 milhões de benefícios judiciais (11,1%) na folha de pagamento da autarquia, não contando os benefícios revisados e reativados por decisão judicial e aqueles implantados em função de ações populares como as ACP.

303. Também foi constatado que há uma significativa quantidade de benefícios concedidos administrativamente, mas em decorrência de regras estipuladas por ações coletivas, não adicionados aos montantes acima. Tais ações, embora tenham como objetivo resolver problemas ou distorções encontradas pelos beneficiários em determinadas regiões, afetam a equidade, quando comparadas com a realidade dos

beneficiários de localidades que não estejam sob sua vigência, e podem interferir na demanda das APS afetadas.

304. Para a instrução dos processos judiciais cujo tema é previdência, são utilizadas estruturas da Justiça Federal, da PGF, do INSS e, algumas vezes, da DPU, entre outros órgãos. Foi estimado que essa estrutura custou aos cofres públicos cerca de R$ 4,6 bilhões em 2016, a maior parte alocada na Justiça Federal – R$ 3,3 bilhões. A realização dessa tarefa envolveu 1.197 magistrados e 14.706 servidores desses órgãos que atuam no assunto, mesmo que não exclusivamente.

305. Em 2016, o custo de um requerimento administrativo de um benefício previdenciário foi estimado em cerca de R$ 894,00, em média, enquanto o custo do julgamento de um processo judicial previdenciário na 1ª instância da Justiça Federal foi estimado em R$ 3.734,00, em média, considerando os principais atores públicos envolvidos, desconsiderando eventuais recursos.

306. Um gasto que se destaca é o das perícias judiciais, utilizadas principalmente para a instrução de processos envolvendo benefícios por incapacidade, que somou R$ 199 milhões em 2016. Foi constatado que o valor médio de uma perícia judicial oscilou 220%, entre R$ 205,93 e 658,61, conforme o Estado onde foi realizada ou a competência demandante – Justiça Federal ou Estadual.

307. O custo médio de uma perícia administrativa, em 2016, foi estimado em R$ 158,55, o que representa 60% do valor médio pago na Justiça Federal e 40% do valor médio pago na Justiça Estadual.

308. Outro gasto que merece destaque são as multas aplicadas ao INSS em razão da demora no cumprimento da obrigação, que somaram mais de R$ 9 milhões em 2016, referentes a 1.342 precatórios ou RPV autuados, e sobre as quais os gestores não detêm informações gerenciais. Embora a quantidade de multas seja ínfima em relação à quantidade de benefícios implantados (0,2%), seria importante que PGF e INSS identificassem e registrassem todas as multas aplicadas, no sentido de propor medidas para mitigá-las.

309. A grande maioria dos processos judiciais tramita na Justiça Federal, principalmente nos Juizados Especiais Federais. De 2014 a 2017, a maior parte dos processos na 1ª instância da Justiça Federal versou sobre benefícios por incapacidade (42%), aposentadoria por idade (11%), BPC (11%), aposentadoria por tempo de contribuição (8%), Revisões (6%) e Pensões por morte (6%).

310. O índice de provimento dessas ações judiciais varia conforme o Estado ou a jurisdição regional (TRF) na qual elas tramitam, bem como o assunto demandado. O índice de concessões judiciais – percentual de concessões judiciais sobre total de concessões – também apresenta importantes variações conforme a espécie de benefício, Estado ou Gerência Executiva onde o benefício foi implantado.

311. De acordo com procuradores e magistrados que responderam a pesquisas realizadas durante a execução dessa auditoria, os fatores que mais contribuem para a ocorrência do fenômeno da judicialização dos benefícios do INSS são os incentivos processuais à litigância e a divergência de entendimento entre INSS e Poder Judiciário em matéria de fato ou na interpretação de normas legais ou constitucionais.

312. Os principais incentivos processuais mencionados são a gratuidade judicial, concedida na maioria dos processos pelo benefício da assistência judiciária gratuita, e a ausência de riscos ou ônus ao segurado no caso desse ser a parte vencida no processo. Em regra, o segurado que processa o INSS não tem sequer que devolver valores recebidos em sede antecipação de tutela, caso essa venha a ser revertida. Com isso, o segurado que pleiteia benefício previdenciário ou assistencial por meio da Justiça não tem o que perder.

313. A possibilidade de recebimento de honorários advocatícios sobre parcelas atrasadas, inexistente na esfera administrativa, também é mencionada como um incentivo à judicialização, tendo sido relatados casos de honorários superiores a 30% dos atrasados. Considerando que foram pagos R$ 14,3 bilhões em RPV (previdenciários e assistenciais) em 2017, o potencial em honorários é significativo.

314. As divergências entre o INSS e o Poder Judiciário podem ser em relação a uma condição particular do segurado ou quanto a própria regra utilizada pelo INSS para o reconhecimento do direito. O motivo dessa divergência foi apontado por vários respondentes da pesquisa como decorrente de entendimentos mais favoráveis ao segurado por parte de membros do Poder Judiciário. Expressões como ‘ativismo judicial’, ‘criação de teses jurídicas’ e ‘jurisprudência leniente’, entre outras, foram utilizadas pelos respondentes. A demora do INSS em internalizar entendimentos jurisprudenciais foi outro motivo apontado para as divergências.

315. Em relação aos motivos de provimento das ações nos benefícios por incapacidade, a principal divergência está nas avaliações dos peritos do INSS e dos peritos judiciais, que podem ter diferentes posicionamentos sobre a existência, o início ou a duração da incapacidade de um segurado.

316. Para os benefícios de aposentadoria por idade, BPC para pessoas com deficiência e pensões por morte, a maior amplitude de provas aceitas pelo Poder Judiciário, principalmente a prova testemunhal, em

contraposição à exigência de prova documental exigida pelo INSS, é a razão mais apontada para as divergências nos casos concretos.

317. Os critérios para comprovação de períodos de atividade especiais e de vínculos reconhecidos pela Justiça do Trabalho, entre outros, são as principais causas de divergência de interpretação nas ações providas quanto a aposentadorias por tempo de contribuição.

318. Possíveis erros do INSS na análise administrativa também foram apontados como fator que contribui para a judicialização, embora com menor importância que os três principais. Foram apontadas falhas como: não realização de pesquisas externas, entrevistas e justificações administrativas; ausência de motivação clara nos indeferimentos de benefícios; e deficiência na orientação ao segurado.

319. A atuação da Justiça Estadual também foi mencionada como fator que contribui para a judicialização, tendo sido associada a características como: pior qualidade dos laudos periciais; menor uniformidade de procedimentos; maior ocorrência de divergências jurisprudenciais; pouca familiaridade com o tema 'direito previdenciário'; ocorrência de litispendência; maior frequência de antecipações de tutela; e alto custo das perícias judiciais.

320. Os principais atores públicos envolvidos têm adotado medidas para lidar com o grande fluxo de ações judiciais previdenciárias, como a criação de estruturas e formas de trabalho mais ágeis para esses processos, como as APSADJ (INSS), os JEF (Justiça Federal) e a Gerenciamento de Contencioso de Massa (PGF). No entanto, tais medidas não atacam os fatores que mais contribuem para a judicialização e podem até contribuir para incentivar o fenômeno ao tornar o processo mais célere e atrativo.

321. Considerando a natureza dos fatores identificados nesse relatório, qualquer medida adotada de maneira isolada por um dos atores envolvidos dificilmente teria impacto no fenômeno. Além disso, alguns desses fatores somente seriam afetados por meio de alterações legislativas.

322. Medidas que reduzam a distância entre os critérios adotados pelo INSS e pelo Poder Judiciário, todavia, poderiam diminuir as divergências de entendimento entre esses dois atores. Exemplos recentes desse tipo de inciativa são a Recomendação Conjunta CNJ 4/2012, que institui a sentença amigável, e a Recomendação Conjunta CNJ-AGU-MTPS 1/2015 e a Lei 13.457/2017, sobre benefícios por incapacidade.

323. Considerando a importância do tema, seria importante retirar o sigilo do presente relatório e encaminhá-lo aos diferentes atores públicos envolvidos no fenômeno, bem como para as presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Comissões de Seguridade Social e de Fiscalização do Congresso Nacional.

324. O estudo e acompanhamento desse fenômeno é essencial para melhorar a qualidade da defesa do INSS e aprimorar as análises administrativas realizadas pela autarquia. Nesse sentido, considerando o montante de despesa envolvido, a quantidade de segurados afetada e a significativa estrutura estatal ocupada, a judicialização de benefícios do INSS demanda algumas iniciativas dos atores envolvidos que poderiam ser objeto de recomendações por parte do TCU.

325. Ao INSS, seria importante que tornasse público, por meio de relatórios periódicos, informações agregadas sobre a judicialização de seus benefícios, tais como: quantidade de benefícios mantidos e concedidos por decisão judicial ou em decorrência de ações coletivas; valores pagos; percentual em relação às concessões administrativas; espécies de benefícios judicializadas; e Estado onde o benefício foi concedido.

326. INSS e PGF/AGU, conjuntamente, precisam adotar medidas para identificar e registrar todas as multas aplicadas, com o objetivo de propor medidas para mitigá-las.

327. À AGU, seria oportuno implementar:

- banco de dados que subsidiem ações gerenciais na questão previdenciária, principalmente quanto ao índice de provimento por espécie de benefício, Estado, vara judicial, Gerência Executiva, Justiça Federal e Estadual;

- rotina de análise das informações acima descritas, de maneira a melhorar eficiência da defesa do INSS ou aprimorar a análise administrativa realizada pela autarquia, nos locais que apresentem distorções nos índices de provimento.

328. Ao CJF, aos Tribunais Regionais Federais e ao INSS, considerando o volume de recursos despendido e o princípio da transparência, seria importante que promovessem a divulgação de valores e beneficiários (peritos) dos pagamentos referentes a perícias judiciais que versem sobre benefícios do INSS.

329. Também seria importante que Conselho Nacional de Justiça, Conselho da Justiça Federal, INSS, Advocacia Geral de União, Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e

Ministério do Desenvolvimento Social instituam grupo de trabalho permanente com o objetivo de reduzir o fenômeno da judicialização dos benefícios do INSS por meio de iniciativas como a uniformização de procedimentos entre os órgãos envolvidos ou a elaboração de propostas de alterações legislativas, caso necessárias.

330. O presente levantamento ainda identificou e descreveu os principais processos de trabalho envolvidos. Os riscos associados a esses processos, com maior probabilidade de ocorrência e impacto mais alto, e possíveis ações de controle, a serem realizadas pelo TCU, compõem Matriz de Risco, de natureza sigilosa (peça 48).

10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

331. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) levantar o sigilo deste relatório, dos seus anexos e peças (exceto aquelas classificadas individualmente como sigilosas);

II) recomendar, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, I c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

a) ao Instituto Nacional do Seguro Social, considerando o volume de recursos despendido e o princípio da transparência, que publique periodicamente:

a.1) relatórios com informações agregadas sobre a judicialização de seus benefícios, tais como: quantidade de benefícios mantidos e concedidos por decisão judicial ou em decorrência de ações coletivas; valores pagos; percentual em relação às concessões administrativas; espécies de benefícios judicializadas; e Estado onde o benefício foi concedido;

a.2) o nome dos peritos judiciais e os valores do respectivo pagamento, nas ações judicias que requerem benefícios concedidos pelo INSS, cujo ônus tenha recaído sobre a autarquia e o pagamento tenha sido operacionalizado pelo INSS.

b) à Advocacia Geral da União, que implemente:

b.1) banco de dados que subsidiem ações gerenciais na questão previdenciária, principalmente quanto ao índice de provimento por espécie de benefício, Estado, vara judicial, Gerência Executiva, Justiça Federal e Estadual, e na questão das multas por atraso no cumprimento de decisões judiciais;

b.2) rotina de análise das informações sobre ações judiciais previdenciárias e sobre multas judiciais, descritas no item II.b.1, de maneira a melhorar eficiência da defesa do INSS ou indicar a necessidade de aprimoramento na análise administrativa realizada pela autarquia, nos locais que apresentem distorções nos índices de provimento ou na quantidade de multas aplicadas.

c) ao Conselho da Justiça Federal, em conjunto com os Tribunais Regionais Federais, considerando o volume de recursos despendido e o princípio da transparência, que publique periodicamente os nomes dos peritos judiciais e os valores dos respectivos pagamentos das perícias judiciais nas ações judicias que requerem benefícios concedidos pelo INSS e tenham assistência judicial gratuita ou cujo ônus tenha recaído sobre o INSS;

d) ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Advocacia Geral de União, à Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério do Desenvolvimento Social, que instituam grupo de trabalho permanente, com o objetivo de reduzir o fenômeno da judicialização dos benefícios do INSS por meio de iniciativas como a uniformização de procedimentos entre os órgãos envolvidos ou a elaboração de propostas de alterações legislativas, caso necessárias;

e) à Advocacia Geral de União e ao Instituto Nacional do Seguro Social, conjuntamente, que identifiquem e registrem as multas aplicadas em razão do atraso ou descumprimento de decisões judiciais e adotem medidas para mitigá-las;

III) determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992 aos órgãos abaixo listados que, no prazo de 120 dias (cento e vinte dias), apresentem planos de ação para atender às recomendações do item II, no que lhes couber:

a) ao Instituto Nacional do Seguro Social, quanto às recomendações dos itens II.a.1 e II.a.2;

b) à Advocacia Geral da União, quanto às recomendações dos itens II.b.1 e II.b.2;

c) ao Conselho da Justiça Federal em conjunto com os Tribunais Regionais Federais, quanto à recomendação do item II.c;

d) ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Advocacia Geral de União, à Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério do Desenvolvimento Social, conjuntamente, quanto à recomendação do item II.d;

e) à Advocacia Geral de União e ao Instituto Nacional do Seguro Social, conjuntamente, quanto à recomendação do item II.e;

IV) determinar à Secretaria Geral de Controle Externo, com fulcro no art. 238 do RITCU, que avalie a conveniência e oportunidade de incluir em seu planejamento as ações de controle elencadas na peça 48 dos autos.

V) encaminhar cópia deste relatório, do voto e do acórdão que vier a ser adotado:

a) à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Conselho Nacional de Justiça; ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Trabalho, ao Ministério da Fazenda, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal; à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados, à Comissão de Seguridade Social do Senado, à Comissão Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão Especial da PEC 187/2017 - Reforma da Previdência;

b) aos Exmos. Juízes Federais Dr. Eduardo Luiz Rocha Cubas, da Subseção Judiciária de Formosa – GO, e Dr. Marcos Antônio Garapa de Carvalho, da 3ª Relatoria da Turma Recursal em Aracaju – Sergipe, em face das representações constantes no TC 029.485/2016-9 e no TC 029.488/2016-8, respectivamente.

VI) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

3. Foram apensados ao presente feito, contudo, dois outros processos de controle externo financeiro, sob as seguintes condições: (i) o TC-029.485/2016-9, para tratar de representação sobre possíveis irregularidades noticiadas pelo Exmo. Sr. Juiz de Direito Eduardo Luiz Rocha Cubas com a indicação de suposta desídia na condução de alguns processos pelos procuradores federais do INSS, tendo o Acórdão 9.602/2017 informado o referido juiz sobre o andamento do presente processo; e (ii) o TC-029.488/2016-8 para cuidar de representação sobre possíveis irregularidades, com a aplicação de multa ao INSS sob o valor de R$ 257.797,41, em face do descumprimento da concessão judicial do "benefício de aposentadoria especial, prolatada em 10/12/2009, com prazo de 30 dias para cumprir a obrigação de fazer, sob pena de multa diária, no valor de R$ 300,00", tendo o Acórdão 9.603/2017 anotado que a referida multa estaria em discussão recursal e, assim, informado o aludido juiz sobre o andamento do presente processo.

4. Enfim, após a expedição do referido relatório de levantamento, foi realizada a "Audiência Pública sobre a Judicialização no INSS", no dia 26 de setembro de 2018, em atendimento ao Acórdão 2.125/2018-TCU-Plenário, com o objetivo de apresentar o aludido relatório e de coletar as percepções sobre as suscitadas propostas, além das eventuais sugestões apresentadas pelas diversas instituições públicas e privadas atuantes nessa área, tendo o evento contado, entre outras, com a efetiva participação de representantes das seguintes instituições: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Defensoria Pública da União (DPU), Procuradoria Geral Federal (PGR), Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE-INSS), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Casa Civil da Presidência da República, Ministério Público Federal (MPF), Conselho de Recursos do Seguro Social (CRSS), Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social (ANMP) e Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de levantamento realizado pela SecexPrevidência em conjunto com a SecexAdministração, no período de 9/8/2017 a 30/5/2018, com o objetivo de identificar os riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), além de, expeditamente, quantificar a ocorrência do suscitado fenômeno e de mapear os correspondentes processos, identificando os principais fatores para a aludida judicialização.

2. A unidade técnica ressaltou, de início, que, a partir de todo o pagamento de benefícios sob o patamar de R$ 609 bilhões em 2017, correspondendo a 34,3 milhões de benefícios, 3,8 milhões (11,1%) teriam sido identificados com a marca de despacho judicial, entre benefícios previdenciários e assistenciais, resultando no dispêndio de R$ 92 bilhões (15,1% do total pago no referido exercício), a partir dos benefícios concedidos ou reativados por decisão judicial, aí incluídos os precatórios e as requisições de pequeno valor (RPV).

3. Por força das suscitadas decisões judiciais, teriam sido concedidos os seguintes benefícios principais: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição e pensão por morte, além do benefício de prestação continuada (BPC), a despeito de ele ter natureza assistencial e contar com os subjacentes recursos orçamentários provenientes dessa área de assistência social, sendo operacionalizado, contudo, pelas agências do INSS.

4. A equipe de levantamento aduziu que, no período de 2014 a 2017, o INSS teria concedido aproximadamente 20 milhões de benefícios, aí incluído o deferimento de 1,8 milhão (9,3%) de benefícios provenientes de decisões judiciais, abrangendo as concessões, as reativações e as revisões, com a majoritária participação da justiça federal e, especialmente, dos juizados especiais federais (JEF), tendo sido percebida a redução, na participação da justiça estadual, de 24% em 2014 para 15% em 2016.

5. Em relação ao provimento das ações judiciais, a equipe assinalou que ele variaria em função do estado-membro ou da jurisdição regional (TRF), além do assunto demandado, destacando que o índice de concessões judiciais (percentual de concessões judiciais sobre o total de concessões) também apresentaria importantes variações em função da espécie do benefício, do estado-membro ou da gerência executiva implantadora do benefício.

6. Para as ações coletivas, a partir das informações prestadas pela PFE-INSS, pelo INSS, pelo MPF e pela DPU, a unidade técnica anotou que, até o final do trabalho de fiscalização, teria sido detectada a tramitação de, no mínimo, 90 ações civis públicas (ACP) ou mandados de segurança coletivo (MSC), com as subsequentes alterações sobre as regras para a concessão de benefícios ou o fluxo de atendimento do INSS.

7. Por esse ângulo, a equipe de fiscalização salientou que subsistiria a impossibilidade de identificação dos benefícios concedidos por força dessas ações coletivas, com a apuração dos respectivos valores pagos, já que eles seriam registrados pelo INSS sob o "despacho 00", representando os pagamentos normais, em vez do "despacho 04", tratando de decisões judiciais.

8. A equipe também salientou, como distorção, a abrangência dessas ações coletivas, destacando aí que aproximadamente 21% dessas ações teria eficácia nacional, ao passo que as demais afetariam apenas os segurados de determinados estados-membros, com o atendimento pelas gerências executivas (GE) ou pelas agências da previdência social (APS) situadas na jurisdição do TRF ou da subseção judiciária responsável pela ação judicial, ficando, assim, descaracterizada a equidade no tratamento dos segurados da previdência, além da subjacente interferência sobre as demandas nas respectivas APS, resultando na preferência dos futuros beneficiários pelas agências com interpretação legal mais

favorável a partir da correspondente ação coletiva, com a subsequente desestabilização, assim, da operacionalidade dessas instituições.

9. Em relação ao impacto na estrutura e nos dispêndios, a equipe anotou que, para o exercício de 2016, teria sido despendido o valor de R$ 4.668.410,40 como custo operacional para a judicialização dos conflitos em face dos benefícios concedidos pelo INSS, correspondendo a 24% do custo operacional total para os órgãos envolvidos (Justiça Federal de 1º e 2º graus, PGF, INSS e DPU), ante a atuação de 1.197 magistrados e de 14.706 servidores.

10. Em relação ao "*peso da judicialização* ***versus*** *concessão administrativa de benefícios*", a equipe aduziu que, no exercício de 2016, o custo operacional do INSS seria de R$ 7,76 bilhões, correspondendo ao acréscimo de 67% no custo do sistema de judicialização (R$ 4,66 bilhões), ao passo que esse valor corresponderia ao contingente de 25.000 servidores, com 8.680.128 de processos analisados e 4.850.499 de benefícios concedidos (56% do total), tendo sido julgados na 1ª instância junto à Justiça Federal e aos Tribunais de Justiça o volume de 1.240.000 processos previdenciários, com o provimento para 598 mil casos (48%), resultando no custo médio por processo para a área administrativa, sob o valor de R$ 894,00, e para a 1ª instância judicial, sob o valor de R$ 3.734,00 (quatro vezes o custo administrativo).

11. A unidade técnica atentou, ainda, para o número de recursos administrativos protocolados no INSS, em 2016, sob o volume total de 268.416 recursos, tendo 225.928 recursos sido julgados com o provimento em 21% dos casos.

12. Em relação aos fatores contribuintes para a aludida judicialização, a equipe identificou, a partir de pesquisas junto a procuradores federais da PGF e da AGU, além de magistrados na justiça federal, que o sistema geraria perigosos "incentivos processuais à litigância", a partir da indiscriminada gratuidade processual, da ausência de riscos ou ônus à parte vencida e da "divergência entre o INSS e o Poder Judiciário" em relação à matéria de fato e à interpretação das normas previdenciárias.

13 Por todo esse prisma, passo a discorrer sobre os principais achados anunciados nos autos.

I – Da ausência de informações gerenciais sobre a referida judicialização.

14. Nesse ponto, a unidade técnica assinalou que a análise e o acompanhamento tempestivo e contínuo do aludido fenômeno na judicialização se mostrariam essenciais para a melhoria da qualidade dos serviços prestados em prol dos segurados pelo INSS, com o aprimoramento das análises administrativas e das defesas apresentadas.

15. A equipe anotou, também, que sobressairia o elevado custo das ações ajuizadas para a concessão de benefícios, a partir das negativas administrativas, sob o patamar de quatro vezes o custo administrativo, evidenciando a necessidade de mudanças em todo o processo, seja administrativo, seja judicial, com vistas à redução dos conflitos geradores da referida judicialização, sem prejudicar, contudo, os legítimos interesses e direitos dos segurados.

16. Para tanto, seria necessário desenvolver o contínuo diálogo entre todos os atores no processo para a conjunta e permanente buscar de soluções tendentes a mitigar os problemas e as fragilidades institucionais e processuais, de sorte que, diante da ausência de informações sistematizadas e transparentes nessa área, o TCU deve determinar (em vez de meramente recomendar) que o INSS atue para a efetiva elaboração e publicação de relatórios periódicos, com agregadas informações sobre a judicialização dos benefícios, a exemplo da quantidade de benefícios mantidos e concedidos por decisão judicial, em ações individuais e coletivas, dos valores pagos, do percentual em relação às concessões administrativas, das espécies de benefícios ajuizados por estado-membro e por jurisdição, com vistas a possibilitar a análise geral e específica sobre os problemas inerentes a todo o sistema.

17. Nessa mesma esteira, o TCU deve determinar (em vez de recomendar) que a AGU implemente o banco de dados destinado a subsidiar as ações gerenciais na área previdenciária e, principalmente, para o índice de provimento por espécie de benefício, por gerência executiva, por vara

judicial, por estado-membro, na justiça federal e estadual, entre outros dados pertinentes, além de definir a rotina para a análises dessas informações com o intuito de melhorar a eficiência na defesa do INSS ou de indicar a necessidade de aprimoramento na análise administrativa para os locais com distorções nos índices de provimento ou na quantidade de multas aplicadas em desfavor do INSS.

18. Por outro ângulo, o TCU deve recomendar que o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho da Justiça Federal, o INSS, a Advocacia-Geral de União, a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e o Ministério do Desenvolvimento Social, além da Casa Civil, do Conselho de Recursos do Seguro Social e da Defensoria Pública da União, promovam a instituição do necessário grupo técnico permanente com o objetivo de buscar mitigar os riscos e problemas para reduzir o volume de judicialização dos benefícios do INSS, podendo, para tanto, se valerem de iniciativas a exemplo do emprego da uniformização de procedimentos ou até mesmo da elaboração de propostas para a alteração legislativa.

II – Do custo e da gestão nas perícias médicas judiciais.

19. Em relação aos custos e à gestão das perícias médicas judiciais, a equipe de fiscalização ressaltou, para além dos significativos valores envolvidos, as inúmeras fragilidades com os subjacentes indícios de irregularidade.

20. Por essa linha, a unidade técnica anotou que, no exercício de 2016, teria sido despendido o montante consolidado de R$ 199.419.744,64 com as perícias judiciais pelas justiças federal e estadual, destacando que não estariam incluídos neste cálculo os dados atinentes a dez tribunais de justiça (em competência delegada), por não utilizarem o sistema da Assistência Judiciária Gratuita (AJG) da Justiça Federal.

21. Por seu turno, a equipe apurou os honorários pagos em favor dos peritos, a partir da seguinte situação:

(i) honorários pagos aos peritos judicias no âmbito da justiça federal e no da justiça estadual por competência delegada, em sintonia com Resolução CNJ n.º 305, de 2014, sob as seguintes condições:

(a) o valor mínimo pago seria de R$ 62,13, com o máximo de R$ 248,53, por perícia nas varas sob o rito ordinário perante a justiça federal, podendo, por meio de decisão fundamentada, o juiz arbitrar os honorários máximos em até 3 vezes (até R$ 745,59);

(b) o valor máximo seria de R$ 200,00, nos JEF e na justiça estadual por competência delegada, podendo, também por decisão fundamentada do juiz, sofrer a aludida majoração em até 3 vezes (até R$ 600,00);

(ii) honorários pagos aos peritos judiciais na justiça estadual na competência acidentária, em sintonia com a Resolução CNJ n.º 232, de 2016, o valor máximo seria de R$ 370,00 por perícia, podendo ser aumentada em até 5 vezes (até R$ 1.850,00), por decisão fundamentada do magistrado.

22. A unidade técnica ressaltou, contudo, a gritante discrepância desses valores em relação às perícias administrativas do INSS, já que aí, para o exercício de 2016, o valor médio da perícia seria de R$ 158,55, correspondendo a 60% do valor médio pago na justiça federal e a 40% do valor médio na justiça estadual, a partir das 6.847.993 perícias administrativas realizadas por 4.103 médicos peritos do quadro do INSS, sem prejuízo de anotar que, frequentemente, o juiz competente sequer consideraria o parecer anteriormente emitido pelo perito administrativo do INSS, dando força probatória somente ao parecer emitido pelo perito judicial, a despeito de a aprovação, ou não, do benefício pelo laudo emitido por parte do perito médico do INSS contar com a presunção de legitimidade inerente ao correspondente ato administrativo, não podendo, assim, ser meramente desconsiderado pela aludida autoridade judicial.

23. Toda essa percuciente diferenciação de valores entre a perícia judicial e a administrativa resultaria em graves distorções nos custos dos procedimentos no âmbito estadual e federal, ante as elevadas diferenças, também, entre as unidades da federação e até mesmo, por vezes, dentro na mesma unidade, devendo-se destacar, nesse ponto, que não foi efetivada a aludida comparação com a perícia

na justiça estadual sob a competência acidentária, com o valor máximo de R$ 1.850,00, pois não teria sido possível quantificar o custo médio por UF em nenhum dos 27 tribunais de justiça.

24. Em linhas gerais, o custo total das perícias em relação ao custo total da judicialização tem girado na casa de 4%, estando essa rubrica atualmente a cargo do INSS, a despeito de, ordinariamente, não deter todos os recursos orçamentários suficientes para honrar os pagamentos ao longo de cada exercício.

25. Não fosse o bastante, a partir das respostas dadas pelos procuradores e pelos magistrados nas entrevistas, as avaliações médicas se constituiriam como o principal fator para a "*divergência de entendimento, em casos concretos, entre o Judiciário e INSS quanto à existência, o início ou a duração da incapacidade*", diante das discrepâncias entre as avaliações realizadas pelo perito do INSS, como servidor público de carreira, e pelos perito judicial, como médico particular livremente indicado pelo magistrado.

26. Por essa linha, o TCU pode, desde logo, recomendar que, em conjunto com o CJF, o CNJ analise os procedimentos de escolha dos peritos judiciais e de definição dos valores para os honorários dos peritos judiciais, buscando eliminar as distorções evidenciadas nos autos, em obediência aos princípios da economicidade e da eficiência, adotando as providências cabíveis no âmbito do correspondente plano de ação, sem prejuízo de atentar para o fato de que, frequentemente, o juiz competente sequer consideraria o parecer anteriormente emitido pelo perito administrativo do INSS, dando força probatória somente ao parecer emitido pelo perito judicial, a despeito de a aprovação, ou não, do benefício pelo laudo emitido por parte do perito médico do INSS contar com a presunção de legitimidade inerente ao correspondente ato administrativo, não podendo, assim, ser meramente desconsiderado pela aludida autoridade judicial.

27. De igual sorte, em sintonia com a proposta da unidade técnica o TCU deve determinar que o INSS publique, periodicamente, o nome dos peritos judiciais, com os valores do respectivo pagamento nas ações judiciais sobre benefícios do INSS, destacando o ônus recaído sobre o pagamento operacionalizado pelo INSS, sem prejuízo de recomendar que essa mesma medida seja adotada pelo CJF em face das ações judiciais com o beneplácito da assistência judicial gratuita (AJG).

III – Da aplicação de multas ao INSS por descumprimento de decisão judicial.

28. A equipe de fiscalização atentou, ainda, para o problema do pagamento de multas judiciais impostas ao INSS em face da demora no cumprimento das decisões judiciais, destacando que, no exercício de 2016, essas multas teriam alcançado o montante de R$ 9.079.485,41, seja por meio de precatórios (PRC), seja por meio de RPV, em face de 1.342 multas cominatórias impostas ao INSS, a partir dos dados extraídos do Siafi.

29. Em sintonia, então, com o parecer da unidade técnica, o TCU deve determinar que, em conjunto, o INSS e a PGF-AGU identifiquem e registrem as multas aplicadas em face do eventual atraso ou descumprimento de decisões judiciais, devendo adotar as medidas cabíveis para a solução dessas falhas.

IV – Do problema com a litispendência.

30. A partir dos trabalhos de campo, a unidade técnica detectou a falta de sistema informatizado de gestão destinado a verificar a incidência da litispendência e da coisa julgada, permitindo, com isso, que algumas ações possam ser eventual e concomitantemente ajuizadas perante a justiça federal e a justiça estadual por competência delegada, em sintonia com os relatos suscitados pelos procuradores e gestores da AGU, em face da perigosa possibilidade de o mesmo segurado obter os subsequentes pagamentos em duplicidade a partir das concomitantes decisões judiciais.

31. Sobre esse pronto, contudo, a unidade técnica registrou (Peça 108) a prévia atuação do TCU em dois processos (TC-001.961/2017-9, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e TC-008.903/2008-2, sob a relatoria do Ministro José Mucio Monteiro).

32. No bojo do referido TC-001.961/2017-9, inobstante a AGU ser a principal responsável pela identificação da litispendência, o TCU assinalou que a existência de controles internos no Judiciário poderia evitar o subjacente dano ao erário, pela extinção dos processos irregulares, e, assim, o Acórdão 2.732/2017-Plenário determinou, em suma, que:

(i) o CJF ajustasse, em conjunto com os tribunais regionais federais, os formatos de numeração utilizados no cadastramento dos processos judicias, de sorte que esses órgãos e a AGU viabilizassem a troca de dados para o processamento dos pagamentos de PRC e de RPV em consonância com a Tabela Única de Assuntos (TUA-CNJ);

(ii) o CJF implementasse "*o padrão nacional de integração de sistemas de processos eletrônicos, em alinhamento ao Modelo Nacional de Interoperabilidade, de modo a permitir ações voltadas à integração das bases de dados de toda a Justiça Federal, inclusive contendo medidas para prevenção de litispendência (pesquisa nas bases de dados de todos os Tribunais Regionais Federais, emissão de relatórios que facilitem a decisão dos magistrados etc), em atendimento ao princípio da eficiência (art. 37, **caput**, da CF/88*".

33. Por essa linha, a partir da anunciada audiência pública, a unidade técnica passou a aduzir que o TCU pode recomendar que, em conjunto com o CJF, o CNJ promova as ações necessárias para impedir a litispendência nos processos judiciais sobre o INSS, priorizando a implementação das medidas já assinaladas pelo Acórdão 2.732/2017-TCU-Plenário, sem prejuízo de promover a implementação dos instrumentos para o cadastramento nacional de todas as demandas sobre o INSS, por CPF ou por outro identificador específico, evitando a migração entre as correspondentes varas federais e estaduais.

V – Da audiência pública sobre a judicialização dos benefícios do INSS.

34. Ocorre, contudo, que, no dia 26 de setembro de 2018, em atendimento ao Acórdão 2125/2018-TCU-Plenário, foi promovida a "Audiência Pública sobre a Judicialização no INSS" com o objetivo de apresentar o aludido relatório de fiscalização e de coletar as percepções sobre as suscitadas propostas, além das eventuais sugestões apresentadas pelas diversas instituições públicas e privadas atuantes nessa área, tendo o evento contado, entre outras, com a efetiva participação de representantes das seguintes instituições: CNJ, DPU, PGR, PFE-INSS, INSS, Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, MDS, Casa Civil da Presidência da República, MPF, CRSS, Conselho Federal da OAB, ANMP e Ajufe.

35. Em consonância com a documentação acostada à Peça 108, a SecexPrevidência e a SecexAdministração apresentaram, resumidamente, as principais ponderações tecidas pelos aludidos participantes do evento, especificando algumas das propostas oferecidas com o objetivo de mitigar os problemas com a judicialização dos benefícios no INSS, sob os seguintes parâmetros:

Propostas:	Instituições:
Aperfeiçoar a questão do teto da justiça gratuita	PFE/INSS Ajufe
Implantar o sistema integrado sobre a base de dados dos processos judiciais para prevenir a litispendência	PFE-INSS
Unificar os valores das perícias judiciais	PFE-INSS PGF
Incluir a Casa Civil na proposta de formação do grupo técnico permanente	SPrev

Integração dos cadastros para melhorar a análise administrativa e judicial	MDS
Melhorar a estrutura do CRSS	MDS CRSS
Ampliar a atuação do Fórum Institucional Previdenciário	OAB
Fortalecer a via administrativa para a discussão do benefício	OAB
Definir o pagamento de honorários advocatícios na via administrativa	OAB
Promover a participação do Judiciário na definição das políticas públicas	Ajufe
Utilizar o Centro de Inteligência da Justiça Federal nas análises	Ajufe

36. A partir dessa audiência pública, foi aberto o prazo para a efetiva formalização das correspondentes manifestações técnicas e, assim, os representantes da Casa Civil, da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS e da Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda apresentaram as seguintes propostas:

(i) reduzir a atuação da justiça estadual com a redução da abrangência da referida competência delegada e a extinção da competência acidentária (originária);

(ii) estabelecer mais rígidos critérios para o uso da assistência judiciária gratuita;

(iii) robustecer o processo administrativo, com a reestruturação das Juntas de Recursos da Previdência Social, além do fortalecimento do CRSS, com a subjacente permissão para o destaque administrativo dos honorários advocatícios;

(iv) vincular a criação ou a ampliação dos benefícios por decisão judicial à indicação da necessária fonte de custeio total;

(v) determinação judicial para a restituição das tutelas antecipadas, diante da superveniente perda do beneficiário na ação judicial;

(vi) tornar obrigatório o ingresso da empresa na ação judicial, como litisconsorte, na ação para a eventual concessão judicial de aposentadoria especial e para a utilização de períodos especiais na aposentadoria por tempo de contribuição, sem prejuízo de tornar taxativo o rol de agentes nocivos pela edição de normativo específico, a exemplo da possível edição de decreto destinado a regulamentar o art. 58 da Lei n° 8.213, de 1991, vez que, diante da ausência desse decreto, a jurisprudência tem interpretado esse rol como meramente exemplificativo, ampliando indefinidamente as possibilidades de obtenção dos benefícios;

(vii) implantar a devida equipe especializada em assistência à perícia médica judicial nos benefícios por incapacidade, sem prejuízo de:

(a) elaborar o manual de perícia médica judicial, por iniciativa do CJF;

(b) exigir o prévio cadastro e a preparação dos peritos judiciais;

(c) alterar a Recomendação nº 1, de 2015, para o **status** de resolução, tornando obrigatório o laudo mínimo para a atividade médico pericial;

(d) uniformizar o valor dos honorários de perícias na justiça federal e estadual;

(e) cadastrar todas as demandas judiciais contra o INSS, utilizando o CPF ou outro identificador específico como chave, com vistas a evitar a litispendência; e

(f) promover a escolha dos médicos peritos judiciais pelo juízo competente através de prévio processo seletivo impessoal, garantindo o sorteio e a alternância desses peritos;

(viii) inserir na Guia de Recolhimento da Previdência Social, para os contribuintes de baixa renda, o espaço para o código específico do cadastro no CadÚnico, evitando a contribuição com a alíquota reduzida por pessoas desprovidas do necessário amparo jurídico.

37. Por seu turno, à Peça 106, o Sr. Manuel Saraiva Poeta, como segurado do INSS, ao discorrer sobre as perícias médicas realizadas pelo INSS, apresentou as seguintes sugestões:

(i) instalação de câmeras filmadoras no interior do local de realização das perícias médicas, possibilitando a produção de provas sobre o referido procedimento médico, sem prejuízo da salvaguarda do sigilo das gravações;

(ii) arquivamento físico e/ou digital dos exames e laudos médicos particulares e públicos apresentados nas perícias, em dossiê especifico para cada segurado, com vistas a reduzir as novas solicitações desses mesmos elementos de convicção.

38. Já à Peça 107, o Conselho de Recursos do Seguro Social (CRSS), como órgão colegiado por composição tripartite (governo, trabalhadores e empresas), contendo 29 juntas de recursos na estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), aduziu que o CRSS se configuraria como "*via administrativa importante na solução de conflitos, considerando-se a inexistência de custas processuais; a capilaridade do Órgão em todo o território nacional; o rito administrativo mais célere, norteado principalmente pelos princípios da legalidade e da verdade material; e a implantação do sistema eletrônico como instrumento de transparência, controle, gestão e qualidade da prestação jurisdicional, com reflexos na redução de demandas e custos judiciais*", assinalando, ao final, que, por arcar com custo muito inferior no processo administrativo (1/4 do custo no processo judicial), deveria ser fortalecido o emprego da via recursal administrativa, pelo desenvolvimento das seguintes medidas:

(i) reforço orçamentário, para viabilizar as medidas inerentes à compatibilização das dotações com publicidade, infraestrutura e recursos humanos, sem descuidar das medidas alternativas viáveis com o mesmo objetivo;

(ii) adequado suporte tecnológico, para assegurar a maior velocidade no trânsito de informações com a consequente efetividade da prestação administrativa recursal, além de facilitar a identificação das demandas, de viabilizar a identificação e o tratamento dos dados e de facilitar a auditagem de todo o trabalho; e

(iii) maior interação administrativo-normativa entre as diferentes instituições para a efetivação das prestações na seara previdenciária.

39. Enfim, às Peças 109 e 110, o Exmo. Sr. Marcelo Honorato, como Juiz Federal da 1ª Vara da Subseção Judiciária de Marabá – PA, deu notícias do Sistema Antifraudes implantado no 1º JEF, desde 2014, para aperfeiçoar o julgamento dos processos inerentes aos benefícios previdenciários rurais e assistenciais, anotando que esse sistema teria servido para "*desestimular fortemente a judicialização temerária, assim como as fraudes, especialmente quanto à simulação da condição de rurícola*", de sorte que teria sido observada a redução na aludida judicialização sob o patamar de aproximadamente 64%, pelo cotejo da distribuição de processos no ano de 2014 e de 2018 (projetada), configurando a efetiva redução de aproximadamente 12.171 processos judiciais, com a estimada economia reflexa de R$ 200 milhões em prol dos cofres públicos, "*caso os ditos processos em fuga tivessem sido judicializados e mantidos os critérios de acordo judicial outrora empregados*, (...)", assinalando, então, que o INSS poderia passar a adotar as seguintes medidas:

(i) retomar e aperfeiçoar as "*entrevistas rurais administrativas*", como principal ferramenta utilizada no referido sistema, por ter sido interrompida em 2017 e substituída pelo mero preenchimento de formulário via **internet**, inobstante as recomendações contrárias já efetivadas pelo Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (Fonajef) junto ao INSS, ao Ministério da Fazenda e ao Centro de Inteligência da Justiça Federal;

(ii) retomar o "*Sistema Pega-Ema*" desenvolvido pela procuradoria especializada e pelo INSS em Marabá – PA (também citado pela equipe de levantamento como boa prática), permitindo a realização dos cruzamentos das declarações apresentadas pelos requerentes, como eficiente

instrumento para a detecção de fraudes, a partir das informações coletadas nas entrevistas rurais, até mesmo aí com amplitude nacional.

40. Todas essas sugestões obtidas, a partir da referida audiência pública, devem ser encaminhadas para a devida ciência e análise pelas instituições competentes, no âmbito do necessário fórum técnico permanente, devendo o TCU fixar o correspondente prazo para que esse fórum técnico apresente os correspondentes planos de ação com vistas à efetiva implantação das soluções aplicáveis.

VI – Das considerações finais.

41. O presente relatório de levantamento evidenciou, portanto, a necessidade de adoção das medidas destinadas a mitigar ou a eliminar as falhas e inconsistências subsistentes no processo de judicialização dos benefícios em desfavor do INSS, sem prejudicar, contudo, os interesses e os direitos do segurado-beneficiário, tendo a unidade técnica promovido a sua percuciente análise sobre todo o correspondente sistema administrativo e judicial, desde a análise inicial do pedido administrativo, passando pela perícia administrativa no INSS, até a eventual determinação judicial para a percepção do aludido benefício previdenciário ou assistencial.

42. Por tudo isso, incorporo os pareceres das unidades técnicas a estas razões de decidir e, assim, entendo que o TCU deve promover o envio de todas as determinações ora anunciadas, sem prejuízo de manter a necessária chancela de sigilo sobre a matriz de risco elaborada pela equipe de levantamento (Peça 48), com as subsequentes ações de controle a serem posteriormente realizadas pelas unidades técnicas do TCU.

Ante o exposto, ao enaltecer o presente trabalho de fiscalização conduzido pelos Auditores Federais Marco Lima de Matos, Sílvio Caracas de Moura Neto e Marcel Azevedo Coutinho de Freitas, além do Diretor Jorge Mendes de Oliveira Castro Neto e dos dirigentes máximos da SecexAdministração, Ana Paula Silva da Silva, e da SecexPrevidência, Fábio Henrique Granja e Barros, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2894/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.354/2017-4.
1.1. Apensos: TC 029.488/2016-8; TC 029.485/2016-9
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Levantamento.
3. Responsável: não há.
4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Defensoria Pública da União; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério do Desenvolvimento Social.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) e Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado pela SecexPrevidência em conjunto com a SecexAdministração, no período de 9/8/2017 a 30/5/2018, com o objetivo de identificar os riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), além de, expeditamente, quantificar a ocorrência do

suscitado fenômeno e de mapear os correspondentes processos, identificando os principais fatores para a aludida judicialização;

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

9.1. retirar o sigilo do presente processo de levantamento, com os seus anexos e peças, com exceção para a manutenção da salvaguarda de sigilo dos documentos gravados individualmente com essa chancela;

9.2. determinar, nos termos do art. 45 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250 do RITCU, que, em face do volume de recursos despendidos e do princípio da transparência, o Instituto Nacional do Seguro Social adote, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, as seguintes medidas:

9.2.1. promova a efetiva elaboração e publicação de relatórios periódicos, com agregadas informações sobre a judicialização dos benefícios, a exemplo da quantidade de benefícios mantidos e concedidos por decisão judicial, em ações individuais e coletivas, dos valores pagos, do percentual em relação às concessões administrativas, das espécies de benefícios ajuizados por estado-membro e por jurisdição, com vistas a possibilitar a análise geral e específica sobre os problemas inerentes a todo o sistema;

9.2.2. publique, periodicamente, o nome dos peritos judiciais, com os valores do respectivo pagamento nas ações judiciais sobre benefícios do INSS, destacando o ônus recaído sobre o pagamento operacionalizado pelo INSS;

9.2.3. estabeleça os devidos mecanismos de acompanhamento sobre as ações coletivas, as ações civis públicas e os mandados de segurança coletivos com o ajuizamento destinado a alterar as regras para a concessão de benefícios ou mesmo o fluxo de atendimento do INSS, viabilizando, com isso, a plena identificação dos benefícios concedidos e da quantidade processos impactados, além de registrar os respectivos valores pagos por força das correspondentes decisões judiciais, cautelares ou definitivas, com vistas a possibilitar o acompanhamento dos efeitos dessas ações em conjunto com as demais decisões judiciais tratadas nos processo sob o “despacho 04”;

9.3. determinar, nos termos do art. 45 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250 do RITCU, que a Advocacia Geral da União (AGU), em conjunto com a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria Federal no INSS, implemente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, o banco de dados destinado a subsidiar as ações gerenciais na área previdenciária e, principalmente, em relação ao índice de provimento por espécie de benefício, por gerência executiva, por vara judicial, por estado-membro, na justiça federal e estadual, entre outros dados pertinentes, além de definir a rotina para as análises dessas informações com o intuito de melhorar a eficiência na defesa do INSS ou de indicar a necessidade de aprimoramento na análise administrativa para os locais com distorções nos índices de provimento ou na quantidade de multas aplicadas em desfavor do INSS;

9.4. determinar, nos termos do art. 45 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250 do RITCU, que, em conjunto, o Instituto Nacional do Seguro Social e a Procuradoria-Geral Federal identifiquem e registrem, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, as multas aplicadas em face do eventual atraso ou descumprimento de decisões judiciais, devendo adotar as medidas cabíveis para a solução dessas falhas, além de promover a efetiva implementação de sistema destinado a registrar e a informar os processos e as decisões eventualmente descumpridas, com a efetiva identificação dos responsáveis e dos valores das multas aplicadas e recolhidas, entre outras informações gerenciais relevantes;

9.5. determinar, nos termos do art. 45 da Lei n.º 8.443, de 1992, e dos arts. 157 e 250 do RITCU, que a unidade técnica promova a oitiva das correspondentes instituições públicas com vistas a, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, apresentarem o respectivo plano de ação para a efetiva implementação das ações corretivas em face das diversas irregularidades e inconsistências detectadas no presente feito, sem prejuízo de apresentarem a eventual justificativa, com

a devida comprovação técnico-jurídico, para a inviabilidade técnica de implementar alguma dessas ações, sob as seguintes condições:

9.5.1. oitiva do Conselho Nacional de Justiça, em conjunto com o Conselho de Justiça Federal, sobre:

9.5.1.1 a necessidade de promover as ações necessárias para impedir a litispendência nos processos judiciais sobre o INSS, priorizando a implementação das medidas já assinaladas pelo Acórdão 2.732/2017-TCU-Plenário, sem prejuízo de promover a implementação dos instrumentos para o cadastramento nacional de todas as demandas sobre o INSS, por CPF ou por outro identificador específico, evitando a migração entre as correspondentes varas federais e estaduais;

9.5.1.2. a necessidade de analisar os procedimentos de escolha dos peritos judiciais e de definição dos valores para os honorários dos peritos judiciais, buscando eliminar as distorções evidenciadas nos autos, em obediência aos princípios da economicidade e da eficiência, além de adotar as providências cabíveis no âmbito do correspondente plano de ação, sem prejuízo de atentar para o fato de que, frequentemente, o juiz competente deixaria de considerar o parecer anteriormente emitido pelo perito administrativo do INSS, dando força probatória somente ao parecer emitido pelo perito judicial, a despeito de a aprovação, ou não, do benefício pelo parecer anteriormente emitido por parte do perito médico do INSS, com a aprovação ou a rejeição do benefício, contar com certo grau de presunção de legitimidade inerente ao correspondente ato administrativo, não merecendo, assim, ser meramente desconsiderado pela autoridade judicial;

9.5.2. oitiva do Conselho da Justiça Federal sobre a necessidade de publicar periodicamente os nomes dos peritos judiciais e os valores dos respectivos pagamentos para todas as perícias judiciais nas ações judicias destinadas a concessões de benefícios pelo INSS com o beneplácito da assistência judicial gratuita (AJG) ou o respectivo ônus repassado ao INSS;

9.6. determinar, nos termos do art. 45 da Lei n.º 8.443, de 1992, e dos arts. 157 e 250 do RITCU, que, em cooperação com os eventuais representantes do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Instituto Nacional do Seguro Social, da Advocacia-Geral de União, da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Ministério do Desenvolvimento Social, da Casa Civil da Presidência da República, do Conselho de Recursos do Seguro Social e da Defensoria Pública da União, entre outras instituições convidadas, a Secretaria-Geral de Controle Externo, em articulação com a Secretaria-Geral da Presidência do TCU e, se necessário, com o Instituto Serzedello Correa, adote as seguintes medidas:

9.6.1. promova a instituição e o funcionamento do necessário fórum técnico permanente com o objetivo de buscar mitigar os riscos e os problemas no sistema de concessão de benefícios pelo INSS, de sorte a reduzir o volume de judicialização dos benefícios do INSS, com a apresentação dos correspondentes planos de ação ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, podendo, para tanto, o referido grupo técnico realizar os estudos sobre as iniciativas institucionais aplicáveis, a exemplo do emprego da uniformização de procedimentos e até mesmo da elaboração de eventuais propostas para a alteração legislativa;

9.6.2. promova, dentro do fórum técnico permanente instituído em sintonia com o item 9.6.1 deste Acórdão, o necessário estudo sobre todas as propostas ora registradas nos itens 36 até 39 da presente Proposta de Deliberação, devendo submeter o resultado do aludido estudo à avaliação das respectivas unidades técnicas junto ao TCU, com as subsequentes ações, adotadas e a adotar, em prol da efetiva implementação de cada proposta, no prazo de até 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias contados da ciência desta deliberação;

9.7. determinar que, nos termos do art. 238 do RITCU, a Secretaria-Geral de Controle Externo estude e promova as medidas cabíveis para a eventual inclusão das ações de controle elencadas pela unidade técnica, à Peça 48, nos planos de fiscalização do TCU;

9.8. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.8.1. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, à Casa Civil da

Presidência da República, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Advocacia-Geral de União, à Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, ao Conselho de Recursos do Seguro Social, à Defensoria Pública da União, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério do Trabalho, ao Ministério da Fazenda, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados, à Comissão de Seguridade Social do Senado Federal e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, além do envio à Comissão Especial da PEC 187/2017 – Reforma da Previdência, para ciência e eventuais providências cabíveis;

9.8.2. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Exmo. Sr. Juiz Federal Eduardo Luiz Rocha Cubas, na Subseção Judiciária de Formosa – GO, e ao Exmo. Sr. Juiz Federal Marcos Antônio Garapa de Carvalho, na 3ª Relatoria da Turma Recursal em Aracaju – Sergipe, para ciência em face das representações autuadas sob o TC 029.485/2016-9 e o TC 029.488/2016-8, respectivamente, e ao Exmo. Sr. Juiz Federal Marcelo Honorato, na 1ª Vara da Subseção Judiciária de Marabá – PA, para ciência;

9.8.3. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Exmo. Sr. Ministro de Estado Extraordinário Onyx Dornelles Lorenzoni, como coordenador da equipe de transição do Presidente da República eleito, para ciência e eventuais providências; e

9.8.4. promova o monitoramento de todas as determinações proferidas por este Acórdão.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2894-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC 036.101/2016-8.
Natureza: Representação.
Órgãos: Comando do Exército e Comando da Aeronáutica.
Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
Representação legal:
_Celso Luís Becker (OAB-RS 103.453) e outro, representando a Sistema GP-Web Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. COMANDOS DA AERONÁUTICA E DO EXÉRCITO. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE **SOFTWARE**. DILIGÊNCIA. AUDIÊNCIA. OITIVA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS JUSTIFICATIVAS DOS GESTORES DO EXÉRCITO. COMPROVADA FRAUDE EM PROCESSO LICITATÓRIO. INIDONEIDADE DA LICITANTE. CONVERSÃO DA PRESENTE

REPRESENTAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela equipe de fiscalização da SecexDefesa, a partir da auditoria realizada no bojo do TC 005.066/2016-6, sobre possíveis irregularidades na aquisição de **software** por meio do Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015 celebrado entre o Comando da Aeronáutica e a Sistema GP-Web Ltda., sob o valor de R$ 648.000,00, para além de possíveis falhas no Termo de Cessão S/N, de 2015, celebrado gratuitamente entre o Comando do Exército e a referida empresa.

2. Após a análise final do feito, o auditor federal da SecexDefesa lançou o seu parecer conclusivo à Peça 219 nos seguintes termos:

"(...) *3. Após a análise preliminar do feito (peça 57), a equipe de auditoria da SecexDefesa propôs: i) conhecer da representação; ii) solicitar a manifestação técnica da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) e da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) em relação às suas respectivas áreas de atuação; iii) enviar cópia de peças processuais ao Ministério Público Militar; e iv) determinar cautelarmente que o Exército e a Aeronáutica se abstivessem de celebrar novos contratos com a Sistema GP-Web Ltda. até o julgamento do mérito (peça 57, p. 25-26).*

4. O diretor da SecexDefesa discordou da proposta de concessão de cautelar e propôs: i) conhecer da representação; ii) denegar a concessão da medida cautelar para sustar a celebração de novos contratos; iii) formar apartado com vista ao envio das questões pertinentes para exame da Selog; iv) formar apartado com vista ao envio das questões pertinentes para exame da Sefti; e v) restituir os autos à SecexDefesa para análise do mérito das questões remanescentes (peça 58).

5. Por sua vez, o secretário substituto da unidade técnica acompanhou o diretor quanto à proposta de conhecer a presente representação e denegar o pedido de cautelar suspensiva, contudo, propôs o prosseguimento do processo, com o prévio encaminhamento dos autos à Sefti para a posterior continuidade da instrução pela SecexDefesa (peça 59).

6. Em despacho de 30/5/2017, o Ministro Relator alinhou-se à proposição formulada pelo secretário substituto, conhecendo a presente representação e negando o pedido de cautelar, sem prejuízo de alertar os gestores sobre a necessidade de se atentarem para as possíveis falhas que poderiam pairar sobre a eventual contratação das soluções de TI objeto dos autos, antes da manifestação definitiva do TCU sobre o caso concreto. Ademais, determinou o envio dos autos à Sefti 'para a análise das questões tratadas nos autos, com especial atenção para as listadas no item IV da Peça nº 58, com posterior restituição do processo à SecexDefesa para a devida continuidade do feito' (peça 60, p. 2, itens 12.2-12.4).

7. A unidade especializada Sefti, em seu parecer de 20/7/2017, ratificou o entendimento da equipe da SecexDefesa de que (peça 73):

'43.1 há fortes indícios de desvirtuação da finalidade do Portal do Software Público Brasileiro pela empresa Sistema GP-Web Ltda., tendo em vista a criação de uma versão proprietária de um software público brasileiro e a utilização do referido portal como meio de divulgação para venda dessa versão (item I, parágrafos 9-22);

43.2 a empresa Sistema GP-Web Ltda. não poderia vender licenças para um software proprietário derivado do software GPWeb, por este tratar-se de software livre, licenciado pela GPL v. 2.0 e por vedação expressa do art. 5º, parágrafo único, da Portaria – STI/MP 46/2016 (item II, parágrafos 23-33).'

8. Além disso, a Sefti concluiu que, como as condições que fundamentaram a decisão da STI/MP (atual Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação /MP – Setic/MP), em março de 2016, de manter o ***software*** *GPWeb no PSPB foram modificadas, seria necessário que a Coordenação do Portal do Software Público atuasse, nos termos do art.18, inciso VIII, da Portaria – STI/MP 46/2016, a fim de garantir que o software atenda aos preceitos estabelecidos no referido*

normativo, em especial os arts. 4º, 5º (veda a criação de versão comercial de software derivado de Software Público Brasileiro) e 14.

9. Contudo, a Sefti não examinou os indícios de irregularidades no processo de contratação que originou o Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 firmado entre o Comando da Aeronáutica (Comaer) e a empresa Sistema GP-Web Ltda. apontados na peça 57.

10. Houve ainda pedido de ingresso como interessado por parte da empresa Sistema GP-Web Ltda., representada pelos Srs. Advogados Celso Luís Becker (OAB/RS 103.453) e Gilberto Pacheco Pupe (OAB/RS 40.791), conforme peças 76 e 77.

11. Esse pedido foi negado, tendo em vista que não se restou caracterizada a razão legítima para a referida empresa Sistema GP-Web Ltda. intervir neste processo sob a qualidade de interessada. Contudo, foi concedido pedido de vista formulados pelos advogados supracitados, franqueando-lhes acesso às informações deste processo, com exceção às peças sigilosas (peças 79,80,81 e 90).

12. Conforme peças 79 a 85, foi realizada diligência ao Comando do Exército e ao Comando da Aeronáutica nos seguintes termos:

'(...) II – realizar diligência ao Comando da Aeronáutica, com amparo no art. 157 do Regimento Interno do TCU, para solicitar-lhe que, em quinze dias, envie ao Tribunal cópia:

a) do contrato 19/2015, seus anexos e aditivos, celebrado com a empresa Sistema GP-Web Ltda.;

b) do processo de contratação relativo à Inexigibilidade de Licitação 10/2017, realizado com a empresa Sistema GP-Web Ltda., bem como do contrato resultante, seus anexos e aditivos;

III – realizar diligência ao Comando do Exército, com amparo no art. 157 do Regimento Interno do TCU, para solicitar-lhe que, em quinze dias:

a) informe se o Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército dispõe de equipe própria capaz de prover a manutenção, a evolução e o suporte à operação do software GPEx, bem como se existe documentação de desenvolvimento do referido programa de computador;

b) decline os dados de licenciamento, a versão e a data da versão do software GPEx;

c) esclareça se existe processo de contratação para a manutenção e/ou evolução do GPEx e, caso positivo, envie cópia do referido processo;

d) envie cópia do extrato de publicação, no Diário Oficial da União, do Termo de Cessão s/n celebrado com a empresa Sistema GP-Web em fevereiro de 2015.

13. As diligências foram respondidas nas peças 97 a 99.

14. Contudo, tendo em vista que nem todas informações foram prestadas, as diligências foram reiteradas. As informações complementares solicitadas constam nas peças 108, 110 a 113 e 115 a 116.

15. Após análise das diligências, propôs-se (peça 126):

a) determinar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da empresa Sistema GP-Web Ltda (14.659.881/0001-61), para, no prazo de quinze dias úteis, querendo, manifestar-se sobre a venda de licenças do ***software*** *livre GP-Web Profissional ao Comando da Aeronáutica, bem como a outros integrantes da administração pública federal, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a aplicar o disposto no art. 46 da Lei 8.443/1992;*

b) determinar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Grupamento de Apoio Logístico (GAL) da Aeronáutica para, no prazo de quinze dias úteis, querendo, manifestar-se sobre os fatos a seguir, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a aplicar o disposto no art. 8 da Lei 8.443/1992 e no art. 3 da Instrução Normativa – TCU 71, de 28/11/2012:

b.1) direcionamento do processo de contratação referente ao Contrato 19/2015 a solução e fornecedor específico;

b.2) ausência de justificativa nos autos do processo de contratação para o valor praticado no Contrato 19/2015;

b.3) valor contratado superior aos valores praticados pela empresa Sistema GPWeb Ltda. com outros entes da administração pública.

c) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Sr. Coronel R/1 Cláudio Borges Coelho (521.082.526-49), e do Sr. General de Exército R/1 Sinclair James

Mayer (618.430.088-15), responsáveis pela assinatura como cessionários no Termo de Cessão S/N de 2015 celebrado com a empresa Sistema GP-Web Ltda., para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades abaixo indicadas:

c.1) ilegalidade na assinatura do termo de cessão de licença do software GWeb Profissional (GPEx), tendo em vista que ele foi desenvolvido a partir de software livre, disponibilizado no PSPB sob a égide de software público brasileiro, por militar da ativa, usando recursos do Exército Brasileiro e que, portanto, deveria permanecer livre, conforme estabelece a IN 1/2011– SLTI/MP (revogada pela Portaria 46/2016 – SLTI/MP) do art. 4 º ***caput*** *c/c § 2º da Lei 9.609/1998;*

c.2) ausência de publicação do Termo de Cessão S/N de 2015 no Diário Oficial da União, ante o que estabelece o art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.'

16. Essa proposta foi acolhida pela unidade técnica (peças 127 e 128).

17. A oitiva da empresa Sistema GP-Web Ltda. e do Grupamento de Apoio Logístico (GAL) da Aeronáutica, além da audiência do Coronel R/1 Cláudio Borges Coelho e do Exmo. Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer foram autorizadas pelo Sr. Ministro-Relator André Luís de Carvalho na peça 129.

18. As respostas das oitivas da empresa Sistema GP-Web e do Grupamento de Apoio Logístico da Aeronáutica constam nas peças 146 e 151, respectivamente.

19. As razões de justificativa do Sr. Coronel R/1 Cláudio Borges Coelho e do Exmo. Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer constam nas peças 143 e 142, respectivamente.

Exame técnico

I. Análise da oitiva da empresa Sistema GP-Web Ltda.

20. Quanto à venda de licença para Software derivado de Software Público Brasileiro (Software Livre), licenciado pela GPL v 2.0, à administração pública, a empresa, em síntese, apresentou três argumentos:

a) que o ***software*** *GPWeb não recebeu nenhuma contribuição de código para melhorar ou estender funcionalidades do sistema, nem tampouco foram feitos* ***uploads*** *de* ***scritps****, módulos ou até de versão derivadas. Além disso, afirmou que não houve a incorporação em sua versão comercial de código de participantes do PSPB, o que afastaria a hipótese de parte do código do GPWeb ter outro detentor de direito autoral;*

b) que o código do GPWeb Profissional está separado da versão do GPWeb contida no PSPB. Informou ainda que o fato dos ***scripts*** *da versão profissional trabalharem junto com os* ***scripts*** *da versão livre se deve simplesmente ao fato da versão livre ser uma disponibilização parcial de uma evolução de uma versão anterior (Sistema Hermes);*

c) que a GPL é uma licença e não um contrato e, portanto, o Sr. Sérgio Reinert como detentor de direitos autorais poderia criar obra derivada do GPWeb sem a obrigação de licenciá-la sob GPL. Inclusive, poderia utilizar licenciamento múltiplo na liberação de versões derivadas do GPWeb, tendo em vista que, conforme seção de 'Perguntas Frequentes' na página da organização GNU (idealizador da licença GPL), o desenvolvedor teria esse direito;

d) que o GPWeb Profissional não é derivado do GPWeb do PSPB e que ambas versões são derivadas do Sistema Hermes, cujo detentor dos direitos autorais é o Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, por isso poderia utilizar a forma de licenciamento que melhor lhe aprouvesse.

21. Adicionalmente, a empresa apresentou contra-argumentos para tópicos da instrução do auditor da SecexDefesa à peça 126.

22. Inicialmente, serão analisados os argumentos apresentados pela empresa, em sua defesa, com relação ao questionamento objeto da oitiva e, por fim, os contra-argumentos à instrução da unidade técnica da peça 126.

23. Cumpre regirar que nesta instrução será utilizado o ***website*** *Archive.org para coletar evidências. A Internet Archive é uma organização que coleta e preserva versões de páginas* ***web*** *antigas ou não mais existentes (Disponível em: https://archive.org/. Acesso em 21/9/2018)*

I.I Venda de licença para ***software*** *derivado de Software Público Brasileiro (Software Livre) licenciado pela GPL v 2.0 à administração pública*

Argumento

*24. A empresa Sistema GP-Web Ltda. sustentou que o **software** GP-Web (GPWeb) não recebeu nenhuma contribuição de código para melhorar ou estender funcionalidades do sistema e que não houve incorporação em sua versão comercial de código de contribuidores do PSPB (peça 146, p. 2 e 35).*

*25. Ademais, acrescentou que o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) não concede direitos autorais para 'sugestões de melhorias' e que embora as correções de **bugs** não se encaixassem nos pressupostos para concessão de direito autoral, removeria as linhas de código que foram corrigidas por terceiros e que forem apresentadas por este Tribunal (peça 146, p 39).*

Análise

*26. Inicialmente, cabe introduzir conceitos de engenharia de **software** inerentes ao processo de desenvolvimento de software.*

*27. De acordo com Pressman, 'definimos processo de **software** como uma metodologia para as atividades, ações e tarefas necessárias para desenvolver um **software** de alta qualidade' (grifo nosso) (Pressman, 2016, p.30).*

*28. Ainda segundo o autor, 'a engenharia de **software** é realizada por pessoas criativas e com amplo conhecimento, e que devem adaptar um processo de **software** maduro de modo que fique adequado aos produtos desenvolvidos e às demandas de seu mercado' (grifo nosso) (Pressman, 2016, p.31).*

*29. Pressman define ainda que uma metodologia de processo genérica para engenharia de **software** compreende cinco atividades metodológicas (Pressman, 2016, p.31 a 33):*

Tabela 1 – Atividades Metodológicas (Pressman)

Atividade	*Definição*
Comunicação	*Entender os objetivos dos envolvidos para o projeto e reunir requisitos que ajudem a definir os recursos e as funções do software*
Planejamento	*Cria um plano de projeto de software descrevendo as técnicas a serem conduzidas, os riscos prováveis, os recursos necessários, os produtos resultantes a ser produzidos e um cronograma de trabalho.*
Modelagem	*Criação de modelos para entender melhor as necessidades do software e do projeto que vai atender a essas necessidades.*
Construção	*Essa atividade combina geração de código e testes necessários para revelar erros na codificação*
Entrega	*Entrega de software e avaliação pelo cliente*

Fonte: (Pressman, 2016, p. 17 e 31 a 33).

30. Já para Sommerville, 'Um processo de software é um conjunto de atividades relacionadas que levam à produção de um produto de software' (Sommerville, 2011, p.18).

*31. O referido autor define as seguintes atividades como fundamentais e comuns aos processos de desenvolvimento de **software**:*

Tabela 2 – Atividades Fundamentais (Sommerville)

Atividade	*Definição*
*Especificação de **Software***	*A funcionalidade do **software** e as restrições a seu funcionamento devem ser definidas*
*Projeto e Implementação de **Software***	*O **software** deve ser produzido para atender às especificações*
*Validação de **Software***	*O **software** deve ser validado para garantir que atenda às demandas do cliente.*
*Evolução de **Software***	*O **software** deve evoluir para atender às necessidades de mudança dos clientes*

Fonte: (Sommerville).

32. Para exemplificar, serão apresentados o modelo Rational Unified Process (RUP) e o modelo de desenvolvimento em Cascata (Waterfall).

*33. O RUP é um modelo de processo de desenvolvimento de **software** desenvolvido pela International Business Machines (IBM) que fornece práticas testadas na indústria de **software** e gerência de projetos (Disponível em: https://www.devmedia.com.br/gestao-de-projetos-com-rup/39332 Acesso em: 11/09/2019).*

34. O RUP é descrito a partir de três perspectivas: dinâmica; estática e prática.

35. A perspectiva dinâmica identifica o ciclo de desenvolvimento do projeto em quatro fases sequenciais (iniciação, elaboração, construção e transição).

36. A perspectiva estática enfoca as atividades que acontecem no processo de desenvolvimento, elas são denominadas workflows (traduzido como fluxos de trabalho ou disciplinas).

*37. Por fim, a perspectiva prática do RUP enfoca as boas práticas de engenharia de **software** recomendadas para o desenvolvimento de sistema (Disponível em: https://www.devmedia.com.br/gestao-de-projetos-com-rup/39332 Acesso em: 11/9/2019).*

*38. A figura a seguir exemplifica o processo de desenvolvimento de **software** sob as perspectivas estática e dinâmica do modelo RUP.*

Figura 1 - Workflows do RUP

(...). Fonte: Devmedia (Disponível em: https://www.devmedia.com.br/gestao-de-projetos-com-rup/39332 Acesso em: 11/9/2019).

*39. Já o modelo em Cascata é utilizado principalmente quando os requisitos do **software** são bem compreendidos. Esse modelo sugere uma abordagem sequencial e sistemática para o desenvolvimento do **software**, conforme imagem a seguir (Disponível em: https://www.devmedia.com.br/gestao-de-projetos-com-rup/39332 Acesso em: 11/9/2019):*

Figura 2 – Modelo de desenvolvimento de Software em Cascata

(...) Fonte: Sommerville (2011)

*40. Portanto, verifica-se que a definição de requisitos e testes (validação e verificação) do sistema são atividades (também conhecidas como processos no âmbito da disciplina de Engenharia de **Software**) inerentes e comuns aos modelos de processo de desenvolvimento de software.*

*41. O processo de definir requisitos pode ser entendido como elencar o que o software deve fazer, os serviços que ele deve oferecer e as suas restrições. No âmbito da Engenharia de **Software**, esse processo de descobrir, analisar, documentar e verificar esses serviços e restrições é conhecido como Engenharia de Requisitos.*

42. Nesse sentido, conforme já exposto na instrução à peça 57 e evidenciado através de mensagens da comunidade no PSPB (peças 16, 157 e 158), a comunidade do portal participou do processo de engenharia de requisitos com a definição de novas funcionalidades e melhorias das funcionalidades existentes.

*43. Em alguns casos, a comunidade foi além da definição dos requisitos e auxiliou na modelagem dos processos dentro do **software** GP-Web, como foi o caso da implementação da metodologia de gerenciamento de projetos do SISP e da gestão de portfólio (essa funcionalidade só foi disponibilizada na versão comercializada), conforme mensagens extraídas do PSPB (peça 159).*

*44. Já o processo de teste de **software** pode ser entendido como um processo de engenharia de **software** que visa garantir a qualidade do produto entregue. De acordo com Sommerville (2011), os testes têm dois objetivos principais: demonstrar ao desenvolvedor e ao cliente que o **software** atende seus requisitos (validação) e descobrir situações em que o **software** se comporta de maneira incorreta, indesejável ou de forma diferente das especificações (verificação).*

*45. A página do GPWeb no PSPB tem um fórum específico para reportar **bugs** identificados, esse canal tem cerca de 35 páginas, com dez tópicos cada, relatando problemas no **software** e, em alguns casos, fornecendo a solução para o problema (Disponível em: https://softwarepublico.gov.br/social/gpweb/historico-de-foruns/bugs-encontrados-no-gpweb Acesso*

em: 12/9/2018), conforme peças 160 e 161.

*46. Ou seja, a comunidade do PSPB desempenhou papel importante nos testes do **software** GPWeb contribuindo, assim, para que ele atendesse aos requisitos definidos e se comportasse da maneira esperada.*

*47. A importância da comunidade no processo de teste do GPWeb é utilizada, inclusive, pela empresa Sistema GP-Web Ltda. como atrativo para vender sua versão comercial: 'Novas versões lançadas após extensos testes, sendo utilizando a comunidade **open source** de mais de 13.000 membros para verificação de erros.' (sic) (peça 13). Na proposta comercial da empresa para a UFMT em 2015, consta ainda informação que o desenvolvimento do GPWeb conta com suporte da comunidade do PSPB para sugestões de melhorias e reporte de falhas (peça 162, p. 8).*

48. Ademais, ao contrário do que alega a empresa Sistema GP-Web Ltda., houve contribuição de código também pela comunidade, conforme pode se verificar nas peças 161 e 17. Em uma das contribuições, um membro da comunidade enviou código para aprimorar o sistema de autenticação do GPWeb com o servidor Lightweight Directory Access Protocol (LDAP) (peça 163, p. 10).

49. Inclusive, a alegada falta de engajamento da comunidade do PSPB na evolução do código do GPWeb pela empresa Sistema GP-Web Ltda. é reflexo de sua política de desestímulo de contribuição de código nos fóruns do PSPB, conforme aportando na seção I.III da instrução na peça 57.

*50. Cabe ainda registrar que outras contribuições foram enviadas para o **e-mail** do Sr. Sérgio Reinert, tendo em vista que o desenvolvedor principal disponibilizou esse canal para troca de mensagens relacionadas ao **software** GPWeb.*

*51. O envio de contribuições por **e-mail** foi confirmado pelo Sr. Marcelo Fenoll Ramal, servidor público federal da Advocacia-Geral da União. Segundo **e-mail** enviado por ele a este Tribunal, cerca de 170 **e-mails** foram trocados com o Sr. Sérgio Reinert, entre os anos de 2012 e 2016. Nesses **e-mails** 'foram tratados **bugs** em geral, ajustes de processo de trabalho e fluxo de informações, sugestões de novas funcionalidades, e ajustes de layout, textos, ortografia, etc.' (peça 164).*

*52. Portanto, a comunidade do PSPB participou ativamente no processo de desenvolvimento do GPWeb, tendo em vista que contribuiu com levantamento de requisitos, testes e indicações de **bug**, além do envio de código para aprimoramento de funcionalidades e correções de bugs.*

*53. Nesse sentido, se em empresas convencionais de **softwares** existem funcionários que desempenham papéis como Analista de Requisitos, Analista de Negócios, Programadores e Analistas de Testes no processo de desenvolvimento de **software**, analogamente, a comunidade do ambiente colaborativo do PSPB desempenhou tais papéis na evolução do GPWeb.*

*54. Logo, sob a ótica do processo de Engenharia de Software, entende-se que os direitos sobre o **software** GPWeb e suas evoluções não são exclusivos do Sr. Sérgio Fernandes Reinert e sim compartilhados com a comunidade do PSPB.*

Argumento

*55. A empresa Sistema GP-Web Ltda. alegou que o código do GPWeb Profissional está separado da versão do GPWeb contida no PSPB. Informou ainda que o fato de os **scripts** da versão profissional trabalharem junto com os **scripts** da versão livre se deve simplesmente ao fato da versão **livre** ser uma disponibilização parcial de uma evolução de uma versão anterior (Sistema Hermes) (peça 146, p. 2).*

56. Nesse sentido, a referida empresa defendeu que o GPWeb Profissional vincula ou combina código, sem modificar o código do GPWeb licenciado pela GPL. Ou seja, sustentou que o GPWeb Profissional não é uma versão derivada do GPWeb disponibilizado do PSPB. Para embasar sua argumentação, a empresa utilizou trechos traduzidos do artigo em inglês: 'The Unreasonable Fear of Infection, Lawrence Rosen, 2001' (peça 146, p. 21 a 23):

'(...) simplesmente combinar um trabalho com direitos autorais com outro trabalho não cria um trabalho derivado. O trabalho original com direitos autorais deve ser modificado de alguma forma. O trabalho

derivado resultante deve representar um trabalho original de autoria'. Portanto, se o licenciado não modificar o programa original licenciado sob a GPL, mas apenas executá-lo, ele não estará criando um trabalho derivado. (...)'

Análise

57. Inicialmente, cabe destacar que o Sistema Hermes foi registrado no INPI em 3/11/2009 pela Sra. Juliana Natal Amazonas (titular do registro e autora), cônjuge do Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima (peça 165). O sistema de nome GP-Web (GPWeb) foi registrado pelo Sr. Sérgio no dia 8/4/2011 (INPI 11802-5 nº Protocolo 016110001736) (peça 36).

58. De acordo com informação do portal Software Livre Brasil, o Sistema Hermes é o antigo nome do Sistema GPWeb, o qual foi registrado no INPI com o novo nome para disponibilização no Portal do Software Público Brasileiro em 2011 (peça 166).

*59. Essa mesma informação de que se trata do mesmo sistema com diferentes nomes consta no manual da versão 7.1 do **software** GPWeb (peça 167. p. 1).*

*60. Como se pode verificar nos vídeos disponibilizados na plataforma **YouTube** pelo Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima, os quais demonstram a instalação do Sistema Hermes (vídeo de 3 de abril de 2010) e do Sistema GPWeb (vídeo de 25 julho de 2010) é notória a semelhança das telas dos dois sistemas. As pequenas diferenças são decorrentes de mudanças no software ao longo do lapso temporal entre as gravações (peças 168 e 169) (Disponíveis em: https://www.youtube.com/watch?v=8uTECi9sJmMehttps://www.youtube.com/watch?v=0A7EDzblC_8 . Acesso em 13/9/2018).*

*61. Conforme se verifica em um antigo **blog** do Sistema Hermes mantido pelo Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima, entre 5/4/2010 a 27/8/2010 (período de atividade do **blog**), o sistema passou da versão 1.4 para 3.7 (peça 170). (Disponível em: http://sistemahermes.blogspot.com/ Acesso em: 14/9/2018). No entanto, pelo menos desde a versão 3.4, o 'Sistema Hermes' passou a ser denominado de 'Sistema GP-Web' (peça 168, p. 4).*

62. Ademais, em uma das mensagens da lista de discussão do Sistema Hermes, datada de 27/8/2010, um dos participantes, ao relatar dificuldades na instalação, cita o sistema com o novo nome GPWeb. O Sr. Sérgio Reirnet respondeu essa mensagem no dia 28/8/2010, perguntando qual versão foi instalada e informando que instalou a versão 3.7 no 'DCT' sem problemas (peça 171) (disponível em: https://groups.google.com/forum/?hl=pt-BR#!topic/sistemahermes/Nhicl2bzv90 Acesso em 13/9/2018).

*63. A última atividade do Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima na lista de discussão e no **blog** sobre o Sistema Hermes remonta a agosto de 2010, cerca de um mês após a publicação do vídeo de instalação do sistema com o nome de GP-Web.*

*64. Já a informação retirada do sítio da empresa em 21/2/2018 indica que a primeira versão do **software** GPWeb é de 2008, anterior à data de registro do INPI e da disponibilização do PSPB. Além disso, o Sr. Sérgio Reinert Fernades de Lima em mensagem no PSPB e em uma apresentação no Fórum Internacional de Software Livre 2011 afirma que o sistema GPWeb já era utilizado no batalhão em que servia desde 2008. Ou seja, a empresa se refere ao período em que o sistema ainda era chamado de 'Sistema Hermes' (peças 118, 172 e 173).*

65. Logo, verifica-se que o sistema GPWeb era inicialmente chamado pelo Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima de 'Sistema Hermes' e que, pelo menos desde julho de 2010 (data de disponibilização do vídeo de instalação do Sistema GPWeb), passou-se a chamar GPWeb, não se tratando, portanto, de uma disponibilização parcial da evolução do Sistema Hermes.

*66. Em relação ao **software** de título 'GPWeb Profissional', de acordo com informação retirada do INPI, foi registrado apenas em 2/3/2015 e a concessão de registro foi em 5/2/2016 (peça 37). Nessa mesma data foi registrado o 'GPEx' no INPI (peça 52) pelo Exército que, conforme seção IV da instrução na peça 57, se trata do GPWeb Profissional com pequenas diferenças atinentes à adaptação às Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro (Negapeb).*

67. As certidões de exclusividade de comercialização do GPWeb Profissional, utilizadas pela empresa Sistema GP-Web Ltda. no âmbito das contratações, por inexigibilidade, com a Aeronáutica em 2015 usaram o número INPI 11802-5, o qual corresponde ao registro do sistema GPWeb SPB (peça 35).

68. Em que pese o registro do 'GPWeb Profissional' ser concedido em 5/2/2016, a empresa continuou a usar o INPI 11802-5 do sistema GPWeb, disponibilizado no PSPB, nas suas declarações de exclusividade de comercialização da versão profissional (peça 116, p. 34).

*69. Quanto à alegação da empresa de que o 'GPWeb Profissional' não é uma versão derivada do 'GPWeb' **software** público brasileiro, e que apenas vincula ou combina código, sem modificar o código do GPWeb licenciado pela GPL, isso já foi contestado na instrução inicial (peça 57, seção IV), na qual se demonstrou que a versão profissional está fortemente acoplada e dependente da versão livre. Esse entendimento, inclusive, foi ratificado pelo parecer da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (peças 73 e 74).*

*70. Quanto ao artigo 'The Unreasonable Fear of Infection, Lawrence Rosen, 2001', utilizado pela empresa para embasar o argumento de que o 'GPWeb Profissional' não é uma versão derivada do 'GPWeb' **softwar**e público brasileiro, cabe destacar os seguintes trechos (peça 173): '(...)'.*

71. Antes da análise do artigo, registra-se que se optou por citar os trechos em inglês para evitar possível contestação de interpretação/tradução incorreta.

*72. De acordo com Lawrence Rosen, a licença GPL estabelece que um programa, que contenha um **software** licenciado pela GPL ou dele seja derivado, deverá ser distribuído sob a égide da licença GPL. Contudo, a simples combinação de código proprietário com código livre GPL não cria um trabalho derivado. Um trabalho derivado, para assim ser considerado, deve modificar o trabalho original de alguma forma, logo, se um **software** apenas 'executar' outro **software**, ele não será um trabalho derivado.*

73. O autor cita duas formas diferentes de vincular programas para criar outro programa combinado: combinação estática e combinação dinâmica.

74. Na combinação estática, há modificação no código de um programa para permitir a vinculação ao outro programa. Tendo em vista que essa modificação requer mudanças no código-fonte do programa originário, indiscutivelmente cria-se um trabalho derivado. Nesse sentido, se o programa a ser combinado estiver licenciado sob a GPL e for modificado para combinação com outro programa, o trabalho derivado também deverá ser licenciado sob GPL.

75. Na combinação dinâmica, por outro lado, é uma relação transitória entre dois programas. O programa a ser vinculado não precisa ser modificado para implementar a vinculação. Como exemplo, um driver de impressora pode ser instalado em um programa sem modificar o código fonte desse programa. Logo, esse tipo de ligação não constitui um trabalho derivado.

76. Além disso, o autor ainda cita o relacionamento de programas, através de interfaces de programação de aplicações (API), como um caso em que não se cria um trabalho derivado, tendo em vista que a simples passagem de dados entre dois programas, mesmo que esses dados influenciem o comportamento deles, não cria um trabalho derivado.

*77. Conforme citado anteriormente, na instrução inicial (peça 57, seção IV) evidenciou-se que o código do GPWeb Profissional está mesclado com o código do GPWeb **software** público brasileiro. Para exemplificar, obteve-se versão do GPWeb 8.6.16.06, disponibilizada no PSPB, e a partir desse código buscaram-se referências às seguintes funcionalidades exclusivas da versão profissional: gantt interativo; portfólio de projetos e integração com Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).*

*78. Conforme peça 175, encontraram-se referências ao código do GPWeb **software** público brasileiro para todas essas funcionalidades, destaque para o portfólio de projetos que teve 438 referências em 35 arquivos.*

79. Além disso, de maneira genérica, procuraram-se referências à aplicação profissional nesse código, como resultado obtiveram-se 4134 referências em 422 arquivos (peça 176). Essas referências,

em sua maioria, implementam comportamentos diferentes para a aplicação com a utilização de estruturas condicionais para diferenciar se é a versão 'livre' ou 'profissional' em tempo de execução. Isso também está evidenciado em mensagens enviadas pela empresa no PSPB (peça 177).

80. A própria empresa Sistema GP-Web Ltda. refere-se a GPWeb Profissional como uma 'versão' do GPweb com mais funcionalidades (peça 178, p. 3).

*81. Cita-se ainda como evidência trecho da resposta da empresa a uma pergunta de um usuário do GPWeb no PSPB em 31/10/2013 (peça 179): 'Já está no ar a nova versão ainda na condição beta, devida as profundas transformações da versão profissional, que podem impactar a versão **open source**'.*

82. Nesse sentido, caso a versão profissional fosse separada da versão livre, as mudanças em seu código não impactariam na versão disponibilizada do PSPB.

*83. Por fim, a criação da empresa Sistema GP-Web Ltda. (1º/11/2011) e a comercialização da versão profissional do GPWeb são posteriores à disponibilização do GPWeb como **software** público brasileiro (4/5/2011) (peças 8 e 23).*

*84. Portanto, resta evidenciado que o GPWeb Profissional é uma obra derivada do **software** público brasileiro GPWeb.*

<u>Argumento</u>

85. A empresa Sistema GP-Web Ltda. sustentou que GPL é uma licença e não um contrato e, portanto, o Sr. Sérgio Reinert, como detentor de direitos autorais, poderia criar obra derivada do GPWeb sem a obrigação de licenciá-la sob GPL. Alegou ainda que, mesmo em um caso hipotético de um terceiro ter feito uma obra derivada do GPWeb, não há disposição das leis de direitos autorais para exigir a distribuição desse trabalho, nem mesmo em GPL (peça 146, p. 25 a 31 e p. 40).

86. Inclusive, poderia utilizar licenciamento múltiplo na liberação de versões derivadas do GPWeb, tendo em vista que, conforme seção de Perguntas Frequentes na página da organização GNU, o detentor de direitos autorais teria esse direito (peça 146, p. 32 a 37 e p. 40).

<u>Análise</u>

87. Antes de iniciar a análise desse argumento, cabe registrar algumas mensagens enviadas no PSPB pelo Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima em período anterior à criação da empresa Sistema GP-Web Ltda (peça 28):

*Figura 3 - Mensagem do Sr. Sérgio Reinert, extraída do Portal do **Software** Público Brasileiro*

Fonte: https://softwarepublico.gov.br/social/gpweb/historico-de-foruns/implantacao-do-gpweb-nas-organizacoes/implantacao-do-gp-web...

*Figura 4 - Mensagem do Sr. Sérgio Reinert, extraída do Portal do **Software** Público Brasileiro*

Fonte: https://softwarepublico.gov.br/social/gpweb/historico-de-foruns/forum-do-gpweb/dotproject-e-gp-web

*Figura 5 - Mensagem do Sr. Sérgio Reinert, extraída do Portal do **Software** Público Brasileiro*

Fonte: https://softwarepublico.gov.br/social/gpweb/historico-de-foruns/forum-do-gpweb/expediente-de-projetos

*88. O Sr. Sérgio Reinert em mensagem datada de 20/9/2011, afirmou que não há custo para o GPWeb, tendo em vista que é um **software** público aberto. Ademais, mencionou que como era oficial do Exército, e por ter dedicação exclusiva, não poderia vender qualquer tipo de serviço, no máximo exercer atividades de ensino. Ressaltou ainda que seu interesse era o bem público e que não haveria necessidade de contratação de programadores particulares, pois ele conseguiria atender às demandas da comunidade.*

*89. Já em mensagem datada de 17/5/2011, o desenvolvedor do GPWeb ressaltou que a natureza do **software** público é a disponibilidade dos códigos para atender outras soluções e que ele fez uso de quatorze bibliotecas diferentes para criação e melhoria do GPWeb. Além disso, disse que não pretendia ganhar um Oscar da inovação, mas verificar as melhores ideias disponíveis em **softwares** públicos e tentar agregar funcionalidades para atender um público maior.*

90. Como se verifica nas mensagens acima, antes da criação da empresa Sistema GP-Web

*Ltda., o Sr. Sérgio Reinert tinha o entendimento de que o **Software** Público é um benefício para toda sociedade, ressaltando, inclusive, a disponibilidade do código como parte da natureza desse tipo de **software**. Além disso, afirmou que seu interesse ao contribuir no desenvolvimento do GPWeb era o bem público e que não haveria custos envolvidos na aquisição do **software**.*

*91. Contudo, com a criação da empresa, iniciou-se comercialização de uma versão proprietária derivada do GPWeb, o que vai de encontro ao seu entendimento e posicionamento inicial sobre **softwares** públicos.*

*92. É necessário destacar que nesse processo não se questionou a obtenção de lucro com **software** público, até porque um dos objetivos do PSPB é estimular que empresas explorem esse modelo e ofertem serviços relacionados ao **Software** Público. Contudo, questiona-se a criação de versão proprietária derivada de um **software** público licenciado pela GPL e a venda de licenças para os integrantes da administração pública. Por exemplo, os órgãos que patrocinassem customizações e melhorias no GPWeb teriam que ter total liberdade para modificar e compartilhar esse **software** customizado sob a égide de **Software** Público, licenciado pela GPL (peça 57, parágrafo 45).*

*93. Realizada essa introdução, inicia-se a análise dos argumentos apresentados pela empresa para justificar a venda de licenças de um **software** derivado de um **Software** Público.*

*94. A empresa utilizou como argumentação tradução do artigo 'The GPL Is a License, not a Contract' de Pamela Jones publicado no site LWN em 3/12/2003 (Disponível em: https://lwn.net/Articles/61292/ Acesso em: 17/9/2018) e a tradução de uma resposta de um usuário do fórum de discussão de tecnologia StackOverflow à seguinte pergunta: 'se **software** GPL poderia ser re-licenciado caso todo o código tivesse sido escrito por apenas uma pessoa e não tenha recebido contribuições' (Disponível em: https://stackoverflow.com/questions/5419923/can-gpl-be-re-licensed Acesso em: 17/9/2018).*

*95. Além disso, utilizou a seção de 'Perguntas Frequentas' (FAQ) da licença GPL, a qual informa que o detentor do direito autoral poderia distribuir o **software** sob outras licenças.*

*96. A discussão sobre a possibilidade de re-licenciar um **software**, disponibilizado inicialmente sob a égide da GPL, no fórum StackOverflow e no FAQ da licença GPL, tem como premissa o autor ser o **detentor exclusivo** dos direitos autorais do **software**.*

*97. Pois, caso não fosse, teria que obter autorização de todos os colaboradores antes do re-licenciamento. Inclusive, o usuário do fórum cita que para evitar problemas de infrações da licença GPL, projetos de **software**s de código aberto estão transferindo os direitos para uma organização central.*

*98. Conforme já foi abordado na análise do primeiro argumento da empresa, sob a ótica da Engenharia de **Software**, entende-se que os direitos do **software** GPWeb são compartilhados com a comunidade do PSPB, a qual contribuiu com o desenvolvimento do sistema. Logo o Sr. Sérgio Reinert não deteria direitos exclusivos sob o sistema.*

*99. Ademais, o GPWeb foi disponibilizado como **Software** Público Brasileiro (SPB) no Portal do **Software** Público Brasileiro, o qual, analogamente, faria o papel da organização central responsável pelos direitos de uso do **software**.*

100. A análise da disponibilização do GPWeb como SPB e sua sujeição às regras do PSPB será aprofundada ainda nesta seção.

101. Já no artigo 'The GPL Is a License, not a Contract', a editora Palema Jones defendeu que como a licença GPL não é um contrato, uma violação da GPL não poderia levar à abertura forçada de código proprietário que inclui componentes GPL, tendo em vista que não haveria exigência legal na lei de direitos autorais dos Estados Unidos da América para forçar a distribuição desse todo trabalho sob a GPL. Para a autora do artigo, quem violar a licença GPL pode escolher entre parar de usar esse código ou lançar todo o trabalho sob a égide GPL.

*102. Cabe destacar que o processo em questão recai sobre um **Software** Público Brasileiro, o qual é disciplinado por normativo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e não apenas sobre um **software** livre licenciado pela GPL.*

*103. Para fins de análise, transcreve-se abaixo trechos da Instrução Normativa SLTI/MP 1/2011 vigente à época da disponibilização do GPWeb como **Software** Público Brasileiro: '(...)'.*

*104. O Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, ao ofertar o GPWeb como **Software** Público Brasileiro, assinou Termo de Compromisso com o Órgão Central do SISP (Setic/MP atualmente), comprometendo-se a observar todas as regras previstas na Instrução Normativa e tornando o GPWeb um SPB (peça 182, p. 3 a 9). O registro no INPI era pré-requisito para ingresso no PSPB, haja vista necessidade de garantir que o **software** ofertado não pertencesse à terceiros.*

105. Após formalização do referido Termo de Compromisso, o GPWeb tornou-se um SPB e, como estabeleceu a IN supracitada, um bem público de uso comum pela sociedade. Nesse sentido, as evoluções e obras derivadas do GPWeb deveriam permanecer públicas e licenciadas pela GPL ou outra licença livre que o Órgão Central da SISP viesse a aprovar e disponibilizadas no PSPB de modo que a sociedade se beneficiasse.

*106. Recentemente, a Portaria SLTI/MP 46/2016, que revogou a IN SLTI/MP 1/2011, adotou o mesmo tratamento de **software** como bem público, como se verifica no seu art. 5º, que estabelece que **software**s derivados de SPB devem permanecer como **software** livre. Reitera-se que essa vedação já existia na IN SLTI/MP 1/2011, conforme se verifica na exposição de motivos, nos arts. 2º, 3º, 9º, 11, 16, 17, e 33 e no anexo VII da referida IN.*

*107. Ademais, considerando que a IN SLTI/MP 1/2011 e a Portaria SLTI/MP 46/2016 concederam **status** ao SPB de bem público de uso comum, o Código Civil (Lei 10.406/2002) estabeleceu, em seu art. 100, que os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.*

*108. Portanto, entende-se que nem a empresa Sistema GP-Web Ltda. e nem o Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima detêm direitos autorais do **software** GPWeb, haja vista que o referido **software** foi disponibilizado como **Software** Público Brasileiro através de Termo de Compromisso e, consequentemente, recebeu **status** de bem público de uso comum do povo, o qual tem como regra sua inalienabilidade.*

*109. Além disso, por vedação expressa da IN SLTI/MP 1/2011 e da Portaria SLTI/MP 46/2016, que a revogou, versões derivadas de **Software** Público Brasileiro devem permanecer como **Software** Livre.*

110. Essa mesma conclusão pode ser obtida da análise da Lei 9.609/1998, que dispõe sobre a proteção de propriedade intelectual de programa de computador: '(...)'.

111. Para prosseguir com a análise, serão divididos os direitos do GPWeb em dois momentos: anterior à disponibilização como SPB; e após sua disponibilização no PSPB.

112. O Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima permaneceu como militar da ativa de fevereiro de 1994 a março de 2015 (peça 125).

*113. Como se verifica no Termo de Compromisso firmando entre o Sr. Sérgio Reinert e o Órgão Central do SISP, bem como na sua apresentação, em 2011, durante o Fórum Internacional de **Software** Livre (Fisl), o GPWeb foi desenvolvido no 3º Batalhão de Comunicações do Exército (3º B com) (peças 173 e 182). Essa mesma informação que o GPWeb foi criado no Exército consta em uma mensagem enviada pelo Sr. Sérgio Reinert em 28/5/2011 no PSPB (peça 184).*

114. Além disso, quando o sistema ainda era conhecido como Sistema Hermes, o Sr. Sérgio Reinert hospedava uma versão demonstrativa do GPWeb no servidor do 3º B Com (peça 185).

115. Já em mensagem datada de 18/5/2011 no PSPB, o Sr. Sérgio Reinert informou que no ano anterior tentou a homologação junto ao Exército para que o sistema fosse utilizado de forma institucional e que o 1º CTA fez uma avaliação técnica preliminar que estimulou a alteração de diversas partes do programa, principalmente para evitar ataques de script (peça 172, p. 14). Em uma outra mensagem no PSPB, datada de 28/7/2011, o Sr. Sérgio Reinert informou que se apoiou em documentação técnica do Exército para desenvolvimento do sistema (peça 186, p. 4).

*116. O Sr. Sérgio Reinert afirmou ainda que utilizou conhecimento adquirido através do **software** SPED, utilizado pelo Exército, para desenvolver o módulo de documentos do GPWeb (peça*

172, p. 8 e peça 187).

*117. Em sua defesa, a empresa alegou que o desenvolvimento do sistema foi realizado fora do expediente no Batalhão e que nunca houve uma ordem escrita ou verbal de seus superiores para desenvolver o referido **software**.*

118. Contudo, como se verifica no art. 4º da Lei 9.609/1998, o programa de computador desenvolvido por servidor público e que utilize recursos, informações tecnológicas, segredos industriais e de negócios, materiais, instalações ou equipamentos do órgão público não pertencerão ao 'empregado' e sim ao 'empregador'.

119. No caso específico, antes da disponibilização do GPWeb como SPB, considerando a própria informação do Sr. Sérgio Reinert que o sistema foi desenvolvido no 3º B Com, além das evidências do uso de equipamentos, instalações, informações tecnológicas e documentos técnicos do Exército, os direitos pertenceriam ao Exército Brasileiro (EB).

120. Nessa mesma linha de entendimento foi proferido Acórdão do TRT-15 no âmbito de um litígio de propriedade intelectual entre empregador e empregado (TRT-15 - RO: 47988 SP 047988/2007, Relator: OLGA AIDA JOAQUIM GOMIERI, Data de Publicação: 21/9/2007). Transcreve-se abaixo trechos do voto: '(...)'.

*121. Ademais, o próprio Sr. Sérgio Reinert, em mensagem no PSPB datada de 15/8/2011, informou que faria 'melhorias expressivas na parte de controle de indicadores para atender determinação do Comando Militar do Sul (CMS), que irá implantar o GP-Web para controle das organizações militares diretamente subordinadas ...'. Ou seja, a alegação de que não houve ordem superior para desenvolvimento do **software** também não se sustenta (peça 188).*

*122. Já após a disponibilização do GPWeb como SPB, houve vínculo firmado entre o Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima (representando o 3º Batalhão de Comunicações) e o Órgão Central do SISP através do Termo de Compromisso (peça 182), no sentido de desenvolver (evoluir) o GPWeb e torná-lo um **software** público.*

*123. Para o desenvolvimento do GPWeb, foi disponibilizado, pelo referido Órgão Público, ambiente **web** (fórum de discussão, servidor de arquivos, lista de e-mail, dentre ouros recursos) no PSPB.*

*124. Nesse sentido, as evoluções e funcionalidades desenvolvidas no GPWeb pelo Sr. Sérgio Reinert após torná-lo SPB foram decorrentes do vínculo firmado entre ele e o Órgão Central do SISP. Logo, esses direitos, em consonância com o art. 4º da Lei 9.609/1998, pertenceriam ao supracitado órgão público. Porém, o referido órgão central transferiu esses direitos à sociedade, ao considerar o **Software** Público Brasileiro um bem público de uso comum.*

125. Conforme já abordado nesta instrução, a comunidade do PSPB participou ativamente no processo de desenvolvimento do sistema GPWeb, e as contribuições, em sua maioria, partiram de servidores/empregados da administração pública.

126. Além disso, entre o intervalo de disponibilização do GPWeb como SPB e o desligamento do Sr. Sérgio Reinert do Exército, houve utilização de recursos do EB, os quais constam na peça 189 e estão exemplificados a seguir:

a) hospedagem da versão de demonstração do GPWeb em servidor do 3º B Com (peça 189, p. 85, peça 185 e peça 167, p. 1);

b) o Sr. Sérgio Reinert fez uso de servidor LDAP instalado no 3º B Com no desenvolvimento de funcionalidade do GPWeb (peça 189, p. 68);

c) treinamentos do GPWeb ministrados pelo Sr. Sérgio Reinert em organizações militares (peça 189, p. 28, 33, 39);

d) disponibilização de telefone do 3º B Com para dirimir dúvidas sobre o GPWeb (peça 189, p. 43, 48, 54).

*127. O Sr. Sérgio Reinert serviu ainda no Centro de Desenvolvimento de Sistema do Exército entre 2013 e março de 2015 desenvolvendo o GPEx (peça 47). Conforme já abordado neste processo, o GPEx e o GPWeb Profissional são o mesmo **software**, a diferença entre eles é a customização para*

atender o normativo Negapeb do Exército.

128. Em uma apresentação comercial do GPWeb Profissional, a Negapeb é informada pela empresa como uma funcionalidade adicional (peça 190) (Disponível em: https://pt.scribd.com/presentation/248111270/apresentacao-Slides-GPWEB. Acesso em 18/9/2018). A inclusão dessa funcionalidade, inclusive, é realizada através de uma estrutura condicional que está embutida no código do GPWeb livre (peça 191).

129. A título de exemplo, algumas das telas, utilizadas para demonstrar funcionalidades do GPEx e do GPWeb profissional, apresentam as mesmas informações (peça 192, p. 9, 11, 20 e peça 13 p. 24, 25, 34). Ademais, o Exército recebeu atualização do GPEx de uma versão do GPWeb Profissional que estava licenciada para Aeronáutica (peça 54). Ou seja, como se tratam do mesmo ***software****, foi possível receber essa atualização sem impactar nas customizações do* ***software*** *inerentes às particularidades Exército.*

130. Por disposição expressa no art. 13º da IN 1/2011– SLTI/MP (revogada pela Portaria 46/2016 – SLTI/MP) vigente à época, o EB ficaria obrigado a disponibilizar essas melhorias no PSPB, ressalvados alguns casos, como customizações específicas atinentes aos padrões, ou normas do órgão, por exemplo.

131. O Sr. Sérgio Reinert ainda foi cedido de 1º/10/2012 a 30/11/2012 à Advocacia-Geral da União a fim de prestar serviços técnicos de desenvolvimento do GPWeb (peça 193, p. 73 e peça 194 p. 5).

132. Cabe ressaltar ainda que até mesmo os custos da sua empresa Sistema GP-Web Ltda. no desenvolvimento do ***software*** *GPWeb foram custeados, em sua grande parte, por dinheiro público. Conforme levantamento de contratos realizados entre a referida empresa e órgãos da administração pública (retificado e atualizado em 18/9/2018), identificou-se, pelo menos, o recebimento de R$ 3.079.342,22 pela Sistema GP-Web Ltda. (peça 195).*

133. Esses ajustes, em sua maioria, tiveram como objeto a venda de licenças para o GPWeb Profissional. Contudo, a comunidade do PSPB não se beneficiou das funcionalidades financiadas, em parte, com dinheiro público, tendo em vista que a empresa criou uma versão proprietária derivada do GPWeb.

134. Portanto, verifica-se, sob a égide da Lei 9.609/1998, que os direitos do GPWeb pertenceram, em um primeiro momento, ao Exército Brasileiro, e após a disponibilização no PSPB como ***Software*** *Público Brasileiro passaram a pertencer ao Órgão Central do SISP (STI/MP). Contudo, o Órgão Central do Sisp transferiu esses direitos à sociedade, ao considerar o* ***Software*** *Público Brasileiro um bem público de uso comum.*

135. Nesse sentido, a criação de versão proprietária do GPWeb e a venda de licenças de uso desse ***software*** *pela empresa Sistema GP-Web Ltda. é ilegal e ilegítima, pois afronta a Lei 9.609/1998, a IN 1/2011– SLTI/MP (bem com a Portaria 46/2016 – SLTI/MP que a revogou) e o art. 100 do Código Civil Brasileiro.*

136. Por fim, considerando os potenciais riscos à administração pública federal pela apropriação indevida dos direitos autorais de ***software****s, desenvolvidos com a utilização de recursos de órgãos públicos, por seus servidores/funcionários, entende-se necessário propor determinação à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Setic/MP) para que, no prazo de 120 dias, elabore normativo disciplinando o desenvolvimento de* ***software*** *nos órgãos integrantes do SISP, atentando-se ao que estabelece art. 4º da Lei 9.609/1998.*

137. Cabe ressaltar que, embora a Lei 9.609/1998 já disponha sobre a propriedade intelectual de ***software****s, as particularidades inerentes ao desenvolvimento de* ***software*** *no âmbito do serviço público federal e o papel supervisor do órgão gestor do Sisp no que tange o uso de recursos de tecnologia da informação no Poder Executivo Federal, inclusive com a elaboração de orientações de observação obrigatória por parte dos órgãos integrantes do Sisp (Disponível em: https://www.governodigital.gov.br/transformacao/sisp/ncti-nucleo-de-contratacoes-de-tecnologia-da-*

informacao/orientacoes-e-vedacoes-para-contratacao-de-solucoes-de-ti. Acesso em 5/11/2018), endossam a proposta de determinação supracitada.

138. Ademais, o normativo a ser elaborado será mais um instrumento de controle do gestor quanto ao potencial risco de apropriação indevida dos direitos autorais de ***software****s desenvolvidos com recursos de órgãos públicos por seus servidores/funcionários.*

Argumento

139. A empresa argumentou que o GPWeb Profissional não é derivado do GPWeb do PSPB e que ambas versões são derivadas do Sistema Hermes, cujo detentor dos direitos autorais seria o Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, por isso poderia utilizar a forma de licenciamento que melhor lhe aprouvesse (peça 146, p. 40).

Análise

140. Conforme já abordado nesta instrução, o 'Sistema Hermes' é o antigo nome do GPWeb (registrado no INPI pelo cônjuge do Sr. Sérgio Reinert). A própria empresa em sua defesa afirmou que na 1ª versão do GPWeb ele ainda era chamado de 'Sistema Hermes' (peça 146, p. 43). Ademais, também já restou evidenciado que o GPWeb Profissional é um ***software*** *derivado do GPWeb SPB.*

141. Por fim, na análise do argumento anterior, refutou-se a tese de que o Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima é o detentor dos direitos autorais do GPWeb.

142. Nesse sentido, ratifica-se o entendimento de que o GPWeb Profissional é um ***software*** *derivado de um* ***Software*** *Público Brasileiro, licenciado pela GPL, e, portanto, deveria permanecer público sob a égide da licença GPL.*

I.II Contra-argumentos apresentados pela empresa Sistema GP-Web Ltda. à instrução da peça 126.

143. Nesse tópico serão analisados os contra-argumentos apresentadas pela Sistema GP-Web Ltda. à instrução da peça 126 não contemplados na análise realizada na seção anterior.

Argumento

144. A empresa afirmou que o Sr. Sérgio Reinert não utilizou recursos do EB, tendo em vista que não havia nenhuma ordem emanada de seu comandante e nem disponibilização de horário durante o expediente para o desenvolvimento. Afirma que a empresa Sistema GP-Web Ltda. fundada em 2011 sempre teve funcionários para desenvolver o código do GPWeb Profissional (peça 146, p. 43).

Análise

145. Conforme já abordado nesta instrução, o Sr. Sérgio Reinert, antes mesmo da disponibilização do GPWeb no PSPB, quando o ***software*** *ainda era chamado de Sistema Hermes, utilizou equipamentos, instalações, informações tecnológicas e documentos técnicos do Exército e inclusive houve ordem superior para evolução do sistema.*

146. Ademais, após a disponibilização do GPWeb no Portal do ***Software*** *Público, além do uso de recursos do Exército, passou a dispor de toda a estrutura disponibilizada pelo portal, bem como das contribuições da comunidade no desenvolvimento do* ***software****. A criação da empresa foi posterior à disponibilização do GPWeb como* ***Software*** *Público Brasileiro (peças 8 e 23). O primeiro registro de funcionário da empresa foi em abril de 2012 (peça 196), e, como já se discorreu nesta instrução, os custos operacionais da empresa, em sua maioria, foram patrocinados por contratos com a administração pública.*

147. Por fim, o Sr. Sérgio Reinert serviu cerca de dois anos no Centro de Desenvolvimento de Sistema do Exército (CDS), desenvolvendo o GPEx, que se trata do GPWeb Profissional com pequenas diferenças atinentes à adaptação às Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro (peça 47).

148. Cabe destacar que o GPEx (GPWeb Profissional) é uma obra derivada do GPWeb ***Software*** *Público Brasileiro com mais funcionalidades e que, portanto, deveria permanecer livre.*

Argumento

149. A Sistema GP-Web Ltda. informou que no depósito BR 5120150001728, referente ao

*registro do GPEx no INPI, constam apenas os códigos referentes à customização do GPWeb para o Exército e que não há nenhum **script** do GPWeb Profissional (peça 146, p. 45 e 46).*

150. Ressaltou que a integração com o espelho do Siafi não foi disponibilizada no PSPB, pois o EB utilizava o serviço de uma terceira empresa para extração de dados do Siafi (peça 146, p. 43 e 45).

Análise

151. Inicialmente, conforme já exposto nesta instrução, cabe destacar que o registro no INPI do 'GPWeb Profissional' foi solicitado no mesmo dia do registro do GPEx, e foram decorrentes do Termo de Cessão assinado entre o Sr. Sérgio Reinert e o Exército Brasileiro.

*152. Além das evidências já apresentadas anteriormente, as quais corroboram para afirmação de que o GPEx e o GPWeb Profissional são, em suma, o mesmo **software**, elencam-se outras a seguir:*

a) histórico de versões do GPWeb Profissional publicado pela empresa no PSPB em 17/9/2014 inclui a Negapeb, integração com Siafi (empenho, liquidação e pagamento) como funcionalidades e correções de falhas de segurança da informação indicados pelo Centro Integrado de Telemática do Exército (CITEx) (peça 197, p. 4 a 12);

b) mensagem da empresa no PSPB em 17/9/2013 informando que uma funcionalidade só estava disponível na versão profissional, por uma necessidade do Exército (peça 198, p. 3);

*c) apresentação do GPEx, realizada pelo DCT, cita exemplos de funcionalidades desenvolvidas pelo Exército, as quais estão presentes em **folder** e apresentação comercial da empresa Sistema GP-Web Ltda (peças 190 p. 81, 199, p. 15 e 200, p. 14);*

d) apresentação do GPEx, realizada pelo DCT, informou que o GPEx segue a numeração da versão do GPWeb (peça 199, p 20.);

*e) na resposta à oitiva, a empresa Sistema GP-Web Ltda., ao defender a continuidade da portaria do EB que institui o GPEx como único **software** de gerenciamento de projetos no âmbito do Exército, sustentou que a equipe do CDS, ao longo de dois anos, deu treinamento do 'gpweb profissional'. Ou seja, a própria empresa chamou o GPEx de GPweb Profissional (peça 146, p. 81).*

153. Ademais, cabe destacar que a Negapeb é fundamentada no guia Project Management Body of Knowledged (PMBOK), esse guia consiste num conjunto de boas práticas na gestão de projetos organizado pelo instituto Project Management Institute (PMI) (Disponível em: https://brasil.pmi.org/brazil/PMBOKGuideAndStandards.aspx Acesso em: 24/9/2017.

154. Nesse sentido, algumas das funcionalidades desenvolvidas ou aprimoradas para atender as necessidades do Escritório de Projetos do Exército, como foi o caso do Controle Integrado de todos os processos das fases de um projeto (peça 199, p. 15 e peça 200, p. 6), não foram implementadas separadamente no módulo de customização do Exército e estão presentes na versão comercializada pela empresa.

155. Cabe destacar ainda que durante o período em que o Sr. Sérgio Reinert serviu no CDS/EB, contou com o conhecimento do Escritório de Projetos do Exército (Epex) na evolução da ferramenta GPEx (GPWeb Profissional).

156. Nesse sentido, embora a empresa sustente, em sua defesa, a separação das atividades desempenhadas pelo Sr. Sérgio Reinert no CDS/EB e na Sistema GP-Web Ltda., diante do exposto neste processo, principalmente quanto ao uso de recursos do Exército no desenvolvimento do GPWeb, entende-se ser indissociável.

157. Portanto, o argumento da empresa de que o GPEx se resume apenas ao módulo de customização atinente à Negapeb não se sustenta.

Argumento

*158. A empresa sustentou que nunca vendeu licença de **Software** Livre, tendo em vista que comercializava a versão profissional que teria o dobro do tamanho em código, a qual faz uso de bibliotecas e frameworks de terceiros pagas e é derivada do Sistema Hermes (peça 146, p. 45 e 46).*

Análise

*159. Conforme já foi exposto nesta instrução, restou-se evidenciado que o GPWeb Profissional é derivado do **Software** Público Brasileiro GPWeb e, portanto, deveria permanecer como **software***

livre. Ademais, a própria empresa informou que 'Sistema Hermes' era o antigo nome do ***software*** *GPWeb.*

160. Quanto ao uso de bibliotecas proprietária de terceiros, a IN SLTI/MP 1/2011 vigente à época e a Portaria SLTI/MP 46/2016, vigente atualmente, vedam a utilização de bibliotecas proprietárias no ***Software*** *Público.*

161. Nesse sentido, considerando que a empresa criou versão derivada de ***Software*** *Público Brasileiro e vendeu para integrantes da administração pública, e que esse* ***software*** *comercializado utiliza bibliotecas proprietárias de terceiros, foram enviados* ***e-mails*** *aos proprietários dessas bibliotecas a fim de garantir a não violação de direitos autorais.*

162. A empresa sueca Bryntum, fabricante da biblioteca ExtGantt utilizada no GPWeb Profissional, informou que nem a empresa e nem os seus sócios possuem qualquer licença, seja para uso interno ou comercial (peças 201, 202 e 203). A empresa HighSoft, proprietária da biblioteca Highcharts utilizada no GPWeb, informou também que a empresa não possui licença para uso comercial (peça 204).

163. Portanto, considerando que não foi possível mapear todos os contratantes da empresa, será proposta determinação ao Setic/MP, para que informe no PSPB que, de acordo com os fabricantes Bryntum e HighSoft, a empresa Sistema GP-Web Ltda. não possui licença comercial para uso das bibliotecas proprietárias ExtGantt e HighSoft no GPWeb Profissional.

164. Essa proposta tem por objetivo alertar os contratantes sobre possível infração de direitos autorais

<u>Argumento</u>

165. A empresa Sistema GP-Web Ltda. alegou que todas soluções que não tenham código aberto sempre levam a dependência tecnológica absoluta junto ao fornecedor. Afirmou que, salvo poucas exceções, toda solução de Tecnologia da Informação (TI) tem uma única empresa desenvolvedora. Citou o exemplo do MS Project que, apesar de ter múltiplos representantes, o código fonte é fechado e qualquer alteração é feita exclusivamente pela Microsoft (peça 146, p. 52).

<u>Análise</u>

166. Inicialmente, cabe destacar que a situação de dependência de um único fornecedor é indesejável para a administração pública, podendo gerar contratações por inexigibilidade e, consequentemente, levar à falta de competitividade e de economicidade, conforme explicitado no item 241 do relatório presente no Acórdão 54/2012-TCU-Plenário.

167. Nesse sentido, cabe ao gestor público criar mecanismos para mitigar o risco de dependência tecnológica excessiva a um único fornecedor.

168. Contudo, conforme a empresa informou em sua defesa, o GPWeb Profissional não tem documentação técnica (peça 146, p. 69). Tal situação pode impossibilitar que outras empresas, ou até mesmo empregados/servidores da contratante, deem manutenção/evolução no código aberto do ***software****, pois a necessidade prévia de aprendizado do funcionamento interno do sistema demandaria tempo e custos extras.*

169. Ressalta-se que no TC 034.722/2012-2 (peça 24, itens 23 a 43) evidenciaram-se os riscos de dependência a um único fornecedor de TI e a importância da documentação do ***software****, de modo a possibilitar a sua manutenção e evolução.*

170. Logo, em que pese a Sistema GP-Web Ltda. fornecer solução com código aberto, a falta de documentação técnica leva o contratante a uma dependência tecnologia excessiva frente à empresa.

171. Além disso, o contratante não deteria os direitos do código adquirido (ressalvado módulo de customização), apenas direito de uso do ***software****. Nesse sentido, caso contratasse um terceiro para evoluir o sistema, precisaria assumir o risco de uma ação cível, se a empresa Sistema GPWeb Ltda. entendesse como violação de direitos autorais (peça 146, p. 67).*

172. Esse risco é ainda maior tendo em vista que a empresa apresenta, no âmbito de contratações, certidão de exclusividade, a qual indica que ela é a única autorizada a prestar serviços de manutenção evolutiva no GPWeb (peça 36).

*173. Conforme abordado no relatório do Acórdão 5.684/2013-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, de maneira genérica, podem-se classificar os **softwares** em dois tipos: os de prateleira e os de encomenda. Os **softwares** de prateleiras são aqueles feitos de maneira padronizada para atender um grande número de usuários, enquanto que os de encomenda são programas de computador produzidos para atender necessidades específicas de determinado usuário.*

*174. Embora **softwares** de prateleira como o MS Project, Primavera, Adobe Photoshop, Microsoft Excel, dentre outros, tenham seu código fechado e proprietário, a desnecessidade de customizações os tornam aceitáveis.*

*175. Ademais, **softwares** como o MS Project e Primavera exportam seus projetos em formato XML (linguagem de marcação, cujo propósito principal é possibilitar um compartilhamento de informações entre diferentes aplicações) , o que facilita a migração entre ferramentas (disponível em: https://docs.oracle.com/cd/E17266_01/p6help/help/en/helpmain.htm?toc.htm?8010.htm e https://support.office.com/en-us/article/export-or-import-data-to-another-file-format-4c2c7e87-28cd-4ee4-b911-656f658806dcv Acesso em 3/10/2018).*

*176. Por outro lado, tomando como objeto de análise a contratação do GPWeb Profissional pela Aeronáutica, em que pese a solução GPWeb dispor de funcionalidades padronizadas, a necessidade de customização para atender plenamente às necessidades da Aeronáutica, o que culminou na inexigibilidade 10/2017 a favor da empresa Sistema GP-Web Ltda., posteriormente anulada (peça 116), enquadra, nessa aquisição, o referido **software** na categoria 'sob encomenda'.*

177. Nesse sentido, considerando que o GPWeb não tem documentação técnica e o risco de uma ação cível, caso outra empresa evoluísse o sistema, a adoção do referido sistema pela Aeronáutica acarretou na dependência tecnológica excessiva frente à empresa Sistema GP-Web Ltda.

178. Essa situação de dependência, inclusive, é usada pela empresa como justificativa para sua contratação por inexigibilidade (peça 146, p. 67 a 70).

179. Por fim, cabe destacar que embora o alto risco de dependência da empresa tivesse sido apontado no Relatório de Análise de Viabilidade do GPWeb, realizada pela Diretoria de Tecnologia da Informação da Aeronáutica, a Força Aérea Brasileira (FAB) decidiu proceder com a contratação (peça 32).

Argumento

180. Quanto ao fato de todos os documentos da fase do planejamento da contratação estarem datados de 12/11/2015, o que sugeriria que o processo de contratação estava pronto, ocorrendo apenas a formalização nessa data, a empresa alegou que o processo foi demorado, tendo em vista que, meses antes da assinatura do contrato, foi enviado por ela a proposta comercial de venda de licenças perpétuas (22/5/2015. Assim como, anteriormente, houve a sabatina com o Sr. Sérgio Reinert no Centro de Computação da Aeronáutica do Rio de Janeiro (CCA-RJ) (peça 146, p. 52)

Análise

181. A informação passada pela empresa de que houve reunião e proposta, antes da formalização do processo de contratação, reforça a tese de que houve direcionamento e que a inexigibilidade foi premissa e não conclusão do planejamento da contratação.

Argumento

*182. Em relação à constatação da peça 57, parágrafo 72, e seção II da peça 126, de que existiriam diversos **softwares** de gerenciamento de projetos e portfólios de plataforma Web no mercado, a empresa sustentou que as funcionalidades abarcadas no GPWeb Profissional são encontradas somente nas soluções mais dispendiosas do mercado, o que descartaria a maior parte das soluções do mercado e as que sobrassem seriam invariavelmente mais onerosas que a solução vendida pela empresa (peça 146, p. 52).*

Análise

183. Tendo em vista que a empresa limitou-se a defender comercialmente seu produto, sem comprovar suas alegações, não cabe análise.

Argumento

184. A empresa contestou ainda a informação da instrução na peça 126, item 44, de que as alternativas listadas no Estudo Técnico Preliminar realizado pela Aeronáutica (MS Project e Primavera) não seriam de plataforma WEB, já que existem versões WEB desses ***software****s.*

Análise

185. Conforme peça 33, p. 6, no Estudo Técnico Preliminar (ETPC), a Aeronáutica limitou-se a informar as alternativas como 'MS Project' e 'Oracle Primavera'. Considerando que as versões Web chamam-se 'MS Project Online' e/ou 'MS Project Server' para o MS Project e Oracle Primavera P6 Enterprise Project Portfolio Management para o Oracle Primavera, entendeu-se que as ferramentas utilizadas na comparação eram de plataforma Desktop.

186. Ademais, conforme foi abordado na seção III.I da instrução na peça 56, existem diversas ferramentas de gerenciamento de projetos e portfólio disponíveis que ***sequer*** *foram avaliadas pela Aeronáutica no âmbito do planejamento da contratação de solução de gerenciamento de projetos, em afronta ao que estabeleceu o art. 12, inciso I, da IN SLTI/MP 4/2014.*

Argumento

187. Com relação à contradição do Projeto Básico 15/CCARJ/2015 (peça 33, p.15 a 23) ter indicado o GPWeb Profissional, linguagem PHP, como a solução escolhida, embora o ETPC tenha estabelecido como um dos requisitos tecnológicos o código 100% aberto na linguagem JAVA, a empresa defendeu que a linguagem PHP é amplamente difundida e que o salário médio do programador PHP é inferior ao de JAVA (peça 146, p. 55).

Análise

188. Tendo em vista que a empresa limitou-se a defender comercialmente seu produto, apresentando argumentos incapazes de afastar a irregularidade constatada, não cabe análise.

Argumento

189. Quanto à possibilidade de outras empresas prestarem serviços de evolução ao GPWeb disponibilizado no PSPB, a empresa sustentou que para outra empresa chegar às funcionalidades do GPWeb profissional demandaria R$ 1.750.000.00 e três anos de desenvolvimento e que, nesse cálculo, não estão incluídos os custos de desenvolvimento de bibliotecas e framework livres equivalentes aos proprietários existentes no GPWeb Profissional (peça 146, p. 58).

Análise

190. O argumento da empresa reforça a tese de dependência tecnológica excessiva em caso de adoção do ***software*** *GPWeb. Quanto a utilização de bibliotecas de terceiros, conforme abordado nesta instrução, os fabricantes das ferramentas ExtGantt e HighCharts frisaram que a empresa não detém licença comercial para uso delas.*

Argumento

191. Quanto ao uso do registro do INPI do GPWeb, disponibilizado no PSPB, nos atestados de exclusividades apresentados no processo de contratação do GPWeb pela Aeronáutica em 2015, a empresa alegou que houve um equívoco da FAB e que o registro do GPWeb naquele período teria sido o BR 51 2015 000171 0 de 2/3/2015 (peça 146, p. 59).

Análise

192. Não houve equívoco, tendo em vista que o Atestado de Exclusividade que usa o INPI 11802-25 referente ao GPWeb, disponibilizado no PSPB, foi apresentado pela própria empresa (peça 33, p. 33 e peça 35)

Argumento

193. A empresa refutou informação, presente na 'Razão da Escolha do Fornecedor ou Executante' da Ficha de Ratificação de Despesas por Inexigibilidade ou Dispensa de Licitação no processo de contratação do GPWeb pela Aeronáutica, de que a ferramenta nasceu através de uma parceria com o Exército Brasileiro, afirmando que somente a integração com Siafi e a metodologia de gerenciamento de projetos do EB nasceram dentro Exército (peça 146, p. 59).

Análise

194. Conforme já abordado nesta instrução, o GPWeb não nasceu através de parceria da

*empresa Sistema GP-Web Ltda. e o Exército Brasileiro, tendo em vista que foi desenvolvido dentro do Exército Brasileiro por militar e com uso de recursos públicos, sobretudo após a disponibilização no Portal do **Software** Público. Além disso, ao contrário do que afirmou a empresa, o desenvolvimento usando recursos do Exército não se restringiu apenas à Negapeb e a integração com Siafi.*

195. Contudo, essa informação de parceria do EB com a supracitada empresa foi usada equivocadamente pela Aeronáutica na justificativa de inexigibilidade.

Argumento

196. A empresa retificou informação, presente na 'Razão da Escolha do Fornecedor ou Executante' da Ficha de Ratificação de Despesas por Inexigibilidade ou Dispensa de Licitação no processo de contratação do GPWeb pela Aeronáutica, de que a versão livre conta com limitação de duzentos usuários, alegando que não seria limitação de usuários e sim de tarefas nos projetos, por questões técnicas de uma biblioteca utilizada para desenhar o gráfico de Gantt, a qual apresentaria problemas acima de duzentas tarefas (peça 146, p. 59).

Análise

*197. A informação que constou na 'Razão da Escolha do Fornecedor ou Executante' no processo de contratação do GPWeb pela Aeronáutica foi de que a ferramenta livre era limitada a duzentos usuários, não há qualquer menção ao número de tarefas oriunda de uma possível limitação técnica de uma biblioteca do **software** (peça 112, p. 279 a 280).*

198. Nesse sentido, a empresa confirmou que é inverídica a limitação de usuário usada como uma das razões, pela Aeronáutica, da escolha da versão profissional comercializada pela empresa Sistema GP-Web Ltda.

Argumento

*199. A Sistema GP-Web Ltda. sustentou que a ferramenta NetProject, apontada como uma das alternativas possíveis de **softwares** para gerenciamento de projetos e portfólios, é inadequada para o controle financeiros dos órgãos públicos federais e não é uma opção econômica (peça 146, p. 60 a 62).*

200. Como justificativa, apresentou a contratação da ferramenta NetProject pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região em 2016, que teve um custo total de R$ 247.300,00. Nesse sentido, argumentou que o referido tribunal tem 764 servidores públicos, o que perfaria um total de R$ 323,69 por integrante, e se esse valor fosse aplicado na FAB, chegaria ao valor de R$ 25.985.287,95 (4000% superior ao preço praticado pela empresa) (peça 146, p. 59).

201. Por fim, alegou ainda que a o NetProject tem código fechado e não fornece documentação técnica para mexer no código (peça 146, p. 62).

Análise

202. A contratação citada pela empresa foi no âmbito do pregão 64/2015 realizado pelo TRF 5ª Região em 2016, para contratação de empresa especializada no fornecimento de solução de gestão de demandas, projetos, portfólio e de serviço de suporte e treinamento. O Pregão foi do tipo Menor Preço Por Lote (peça 205):

Figura 6 – Lote do Pregão 64/2015 realizado pelo TRF 5ª Região (figura no original).

Fonte:

ttp://www.comprasnet.gov.br/consultalicitacoes/download/download_editais_detalhe.asp?coduasg=90031&modprp=5&numprp=642015

203. A primeira inconsistência na argumentação da empresa é dividir o valor total da contratação pelo número de usuários, tendo em vista que o objeto da contração contemplou diferentes quantidades de licenças, de acordo com o tipo de usuário do sistema, e itens como treinamento, serviço de suporte técnico e serviço de manutenções evolutivas, os quais compõem o valor global.

204. Além disso, a empresa não mencionou que participou do referido pregão e ficou em segundo lugar, após ofertar um preço maior que a NetProject para o mesmo objeto (peça 206).

205. Ou seja, a alegação da empresa que uma possível contratação da solução NetProject pela FAB seria uma opção antieconômica se comparada ao GPWeb não procede.

*206. Quanto a alegação do NetProject possuir código fonte fechado, conforme já discorrido nesta instrução, a desnecessidade de customizações em **softwares** de prateleiras os tornam aceitáveis.*

Argumento

207. Na instrução da peça 57, parágrafos 84 a 93, constatou-se que, na metodologia comparativa utilizada pela Aeronáutica para justificar o preço da empresa Sistema GP-Web Ltda. contratada, não era possível extrair um cálculo matemático, aplicável a todos os itens da tabela comparativa, que relacionasse o número de licenças e o valor unitário com o valor total do contrato.

208. Com relação a essa constatação, a empresa argumentou que seu preço padrão da licença perpétua, por usuário, é atualmente de R$ 1.000,00 o que despontaria como inferior a outras soluções no mercado. Informou que no caso de órgãos públicos pratica desconto em cima do valor básico, levando em consideração uma multiplicidade de fatores, e, portanto, não se poderia fazer uma simples comparação de valores pagos por cada órgão, pois os descontos oferecidos variam muito (peça 146, p. 63 e 64).

Análise

209. A empresa, em sua argumentação, limitou-se a defender o seu preço praticado, sem adentrar no mérito da constatação que foi a inexistência de cálculo matemático, aplicável a todos os itens da tabela comparativa, que relacionasse o número de licenças e o valor unitário com o valor total do contrato.

Argumento

*210. Na instrução da peça 57, parágrafos 84 a 93, constatou-se que, na metodologia comparativa utilizada pela Aeronáutica para justificar o preço da empresa Sistema GP-Web Ltda. contratada, a utilização de licenças em uso não seria um critério adequado para estimar o custo deste **software**, tendo em vista que a aquisição era para número ilimitado de usuários e a infraestrutura a ser utilizada pelo sistema GPWeb ficou a cargo da Aeronáutica.*

211. Ademais, nessa instrução, constatou-se que as particularidades dos contratos celebrados com o CREA-MG e a SEMA-MT, os quais impactariam no preço final, como hospedagem a cargo da empresa Sistema GPWeb Ltda. e suporte estendido durante três anos, respectivamente, não foram informadas na discriminação de valores da tabela utilizada pela Aeronáutica para justificar o preço da contratação.

*212. Com relação à primeira constatação, a empresa sustentou que se utilizasse uma estimativa conservadora do uso do **software** por apenas 1% do efetivo da FAB, o que daria oitocentos usuários, e aplicasse esse quantitativo aos valores de licença retirados de licitações de três soluções (Primavera P6 EPPM, MS Project Profissional e Clarity), para fins de comparação, concluir-se-ia que a aquisição do GPWeb Profissional foi acertada. Ressaltou, ainda, que os editais das três soluções citadas também eram para instalação em servidor local (peça 146, p. 64).*

213. Já quanto à segunda constatação, a empresa informou que aplica descontos diferenciados para cada cliente baseados nos seguintes critérios (peça 146, p. 65): a) cenário do mercado (expansão/retração); b) necessidade de caixa; c) número de integrantes do possível cliente; d) valor total a ser pago; e) possibilidade de futuras contratações para customização; f) se será número ilimitado ou certo de licenças; g) no caso de uso ilimitado, o perfil da organização. Uma ou mais pessoas de nível superior terá provavelmente mais usuários ativos que outra com grande efetivo de pessoas que não acessam computador; h) capacidade de pagamento do possível cliente. Um negócio ruim pode ser melhor que nenhum negócio; i) capacidade de atração de outros clientes; j) prestígio de ter certo cliente em nosso portfólio; k) capacidade da equipe de TI da possível contratante, o que reduz a necessidade de suporte; e l) instalação local ou em nuvem.

Análise

*214. Inicialmente, cabe destacar que a comparação utilizada pela empresa adotou uma estimativa subjetiva de uso do **software** pela FAB, sem qualquer embasamento técnico.*

*215. Ademais, ressalta-se que, usualmente, a licença não é personalíssima nesses **software**s de prateleira.*

216. Nesse sentido, uma licença poderia ser reaproveitada dentro de um mesmo departamento.

217. Portanto, caberia ao gestor dimensionar a real necessidade de uso da ferramenta dentro da Força, através de um estudo, de forma a minimizar e justificar os custos da aquisição.

*218. Verificou-se ainda que no caso da aquisição do Primavera P6 EPPM pela Eletrobrás, citada pela empresa, o objeto ainda contemplou migração de dados de um ambiente antigo e licenças de um outro **software**, o Primavera Risk Analysis (peça 207, p. 25 e 30).*

*219. Com relação à aquisição do **software** GPWeb realizada pela Aeronáutica por inexigibilidade, essa tratou-se de licença perpétua **sem limite de usuários** e com infraestrutura a cargo da FAB.*

*220. Conforme se verifica no anexo A do Projeto Básico (Características mínimas de um **Software** de Gerenciamento de Projetos), menciona-se a necessidade do **software** ter o código fonte aberto e poder trabalhar com mais de 20.000 usuários (peça 33, p. 36).*

*221. Ou seja, a aquisição em tela não seria de um **software** de prateleira de código fechado, onde se justificaria a venda de licença por usuário. Ademais, tendo em vista que o código do GPWeb fornecido é aberto e, conforme informou a empresa, a Aeronáutica poderia modificá-lo, qualquer restrição da quantidade de usuários no código da ferramenta poderia ser removida (peça 146, p. 67).*

*222. Outro ponto importante é que a quantidade de usuários (principalmente se forem concomitantes), para **software** de código aberto, só justificaria um acréscimo de valor, principalmente, se a empresa fosse a responsável por manter a infraestrutura do servidor da aplicação e/ou tivesse que fazer melhorias no código para atender essa demanda.*

*223. Porém, conforme disposto na peça 33, p. 9, por questões de segurança da informação, a infraestrutura a ser utilizada pelo sistema GPWeb ficou a cargo da Aeronáutica. Isso significa dizer que os custos associados à infraestrutura, a qual possibilita a quantidade de usuários desejada, são da Aeronáutica. Também não está especificada, no Projeto Básico, a necessidade de customização do **software** para atender a essa demanda de usuários.*

*224. Ressalta-se ainda que não há no processo de contratação nenhum documento que respalde a estimativa de uso do **software** por 5% do efetivo da FAB, tampouco as estimativas de licenças em uso do GPWeb nos outros órgãos que compuseram o mapa comparativo.*

225. Além disso, conforme abordado na instrução da peça 57, parágrafos 84 a 93, no mapa comparativo de preços não se levaram em consideração as particularidades presentes nos objetos dos contratos comparados, as quais impactariam no preço final.

226. É o caso da contratação realizada pelo CREA-MG e SEMA-MT. Na primeira a hospedagem e a infraestrutura necessária para o GPWeb estiveram a cargo da empresa e na segunda o suporte técnico especializado profissional teve duração de três anos.

227. Conforme o Acórdão 3289/2014-TCU-Plenário, é dever do gestor, mesmo nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, elaborar orçamento detalhado que expresse a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado, pois se trata de documento indispensável à avaliação dos preços propostos.

*228. O Pedido de Orçamento CCA/RJ 4/2015 discriminou os custos de aquisição da solução GPWeb em três itens: a) **software** de Gestão Estratégica e Gerenciamento de portfólios/projetos com licença perpétua, suporte técnico especializado, atualizações, número ilimitado de licenças e suporte mínimo para 3500 usuário simultâneos; b) instalação e implantação com operação assistida; e c) oito treinamentos oficiais, credenciados pelo fabricante do **software** para o usuário final.*

*229. O item 'a' ainda poderia ser subdividido em: custo de aquisição do **software** sem limite de usuários e custo da assinatura anual de suporte da ferramenta.*

*230. Nesse sentido, em vez de comparar o custo global da aquisição do **software**, caberia a Aeronáutica decompor os custos da aquisição do **software** GPWeb, conforme fez no pedido de orçamento (ressalvado o item 'a' que poderia ser desmembrado), e compará-los, individualmente, com os praticados pela empresa em outras contratações.*

231. Por fim, considerando a lista de critérios considerados pela empresa para formulação de

sua oferta de preço, verifica-se que ela utiliza critérios subjetivos como o 'prestígio do cliente', 'capacidade de atração de outros clientes', 'perfil da organização'.

232. A empresa afirmou ainda que leva em consideração a capacidade de pagamento do possível cliente, que 'um negócio ruim poderia ser melhor que nenhum negócio'.

233. Considerando que a média dos valores praticados pela empresa com a SEMA-MT e o CREA-MG foi de R$ 165.200,00, que também tiveram como objeto aquisição de licença perpétua sem limite de usuários, o valor pago pela Aeronáutica (descontado o custo de R$ 48.000,00 referente aos oito treinamentos In Company) foi, aproximadamente, 3,6 vezes superior (R$ 434.800,00 a mais).

234. Já a proposta comercial da empresa para o Instituto de Computação da UFMT, que contemplou os mesmos serviços oferecidos à Aeronáutica por 24 meses (sem limite de usuários e com conversão automática de licença para perpétua findo o prazo da contração) foi de R$ 19.200,00 (peça 162). Tendo em vista que a proposta da Aeronáutica contemplou oito treinamentos In Company a um custo total de R$ 48.000,00, o valor pago pela FAB pela licença e serviços de atualização/customização foi 31,25 vezes superior ao valor pago pela UFMT (R$ 580.800,00 a mais).

Argumento

235. Quanto à constatação de que o valor pago pelo Comando da Aeronáutica foi substancialmente superior aos preços praticados pela empresa com outros integrantes da Administração Pública, a empresa alegou que o ponto básico para estipulação, no caso de licença ilimitada, é o efetivo total da contratante (peça 146, p. 66).

236. Nesse sentido, a empresa comparou o efetivo da Secretaria de Meio Ambiente do Mato Grosso e do Banco da Amazônica com o da Força Aérea Brasileira, concluindo que a aquisição pela Aeronáutica foi mais vantajosa pela FAB ter mais funcionários (peça 146, p. 66 e 67).

Análise

237. Já foi discorrido nesta instrução que em contratações de ***software*** *de código aberto, com permissões para alterações no código e cuja infraestrutura esteja a cargo da contratante, não se justifica a métrica de licença de usuário. Outro ponto é que a empresa parte da falsa premissa de que quanto mais funcionários trabalham na organização, maior será a utilização do GPWeb.*

238. Por fim, caso a empresa impusesse a métrica de licença de usuário nas contratações, não caberia a ela arbitrar a quantidade de licenças necessárias, mas sim ao gestor dimensionar a real necessidade de uso.

Argumento

239. A empresa afirmou que a versão livre no PSPB não é vitrine, tendo em vista que, apesar da versão livre ter 15.000 usuários, a empresa conta com apenas 24 clientes. Ressaltou ainda que, frequentemente, deixam de fechar negócio na versão profissional, quando o cliente se dá conta de que há uma versão no PSPB (peça 146, p. 72 e 73)

Análise

240. Conforme exposto na seção I.IV da instrução na peça 57, após a inclusão do GPWeb no PSPB, ele ganhou visibilidade na Administração Pública Brasileira e, consequentemente, o sistema passou a ser utilizado por diversos integrantes da administração pública.

241. Nesse sentido, naturalmente, surgiram demandas por melhorias e correções, as quais eram solicitadas na comunidade do PSPB.

242. Contudo, após a criação da empresa Sistema GP-Web Ltda, implementações de diversas funcionalidades oriundas das necessidades dos usuários foram disponibilizadas apenas na versão paga.

243. Além disso, conforme mensagem da própria empresa, os impactos das novas versões do GPWeb não eram registrados na versão livre, tendo em vista que a prioridade dela era a versão comercial (peça 9, p. 5,9,10).

*244. A empresa ainda utilizou a comunidade do GPWeb no PSPB como atrativo para vender a versão profissional: 'Novas versões lançadas após extensos testes, sendo utilizando a comunidade open source de mais de 13.000 membros para verificação de erros' (**sic**) (peça 13, p. 100).*

245. Outras mensagens no referido portal ainda evidenciam propaganda da versão comercial em detrimento da versão livre e o condicionamento de implementação de melhorias a um financiamento externo (peça 21).

*246. Já em mensagem de 16/10/2013 no PSPB, ao ser questionada por um usuário em quais arquivos precisaria mexer para alterar uma funcionalidade do sistema, a empresa respondeu que não ia informar, pois o enfoque dela no PSPB 'não é ensinar pro bono a mexer no código.' (peça 208, p. 5). Essa manifestação da empresa afronta a finalidade do PSPB que é de servir como um ambiente de compartilhamento de **software** livre e de desenvolvimento colaborativo.*

*247. Portanto, tendo em vista que a empresa desvirtuou a finalidade do PSPB ao criar ilegalmente uma versão proprietária derivada de um **Software** Público Brasileiro e usou o referido portal como 'vitrine' para comercializar essa versão, será proposto:*

*a) encaminhar cópia dos autos deste processo ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar cabíveis quanto à desvirtuação da finalidade do Portal do **Software** Público Brasileiro pela empresa Sistema GP-Web Ltda. (CNPJ 14659881/0001-61), ao criar ilegalmente uma versão proprietária derivada de um **Software** Público e usar o referido portal como 'vitrine' para comercializar essa versão;*

b) determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Setic/MP) que:

*b.1) no prazo de noventa dias, adote medidas cabíveis para garantir que os **softwares** disponibilizados no PSPB, especialmente o GPWeb, atendam aos dispositivos da Portaria – STI/MP 46/2016, em especial aos arts. 4º, 5º e 14; e*

*b.2) no prazo de trinta dias, dê publicidade no PSPB que este Tribunal considerou ilegal a criação de versão proprietária do GPWeb Profissional derivado do GPWeb **Software** Público Brasileiro.*

<u>Argumento</u>

248. Na seção II da instrução na peça 57, apontaram-se indícios de que o Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima continuou atuando como administrador de fato da empresa quando era militar da ativa, mesmo após sua exclusão como sócio em 10/12/2012 (peça 22). Nesse sentido, pontuou-se a necessidade de encaminhar os autos deste processo ao Ministério Público Militar.

249. Quanto a esses indícios, a empresa informou que na época chegou até ao Ministério Público Militar esse fato, e que, após sindicância no EB, a promotoria arquivou-o, o que demonstraria a falta de mérito (peça 146, p. 73).

250. A empresa sustentou ainda que há uma interpretação errônea do art. 204 do Código Penal Militar, pois um elemento básico para sua caracterização seria constância e regularidade da atividade comercial do sócio e a empresa Sistema GP-Web Ltda., com média de um cliente novo a cada quatro meses, não se enquadraria (peça 146, p. 73).

251. Ademais, sustentou que o Sr. Sérgio Reinert só atuou como sócio quotista majoritário, prestando apenas serviços de natureza técnica. Por fim, frisou que as atividades de sócio administrador eram desempenhadas pela Sr. Jane Amazonas, as quais compreendiam: assinar documentos; responder legalmente pela sociedade; realizar empréstimos e outras ações gerenciais (peça 146, p. 73, 74 e 84).

<u>Análise</u>

252. No Acórdão 1.179/2015-TCU-2ª Câmara (TC 034.722/2012-2), de relatoria do Min. Augusto Nardes, constou comunicação ao Ministério Público Militar quanto à conduta do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, ante o disposto nos arts. 29 da Lei 6.880/1980 e 204 do Código Penal Militar (vedação ao comércio e à participação em gerência de sociedade por militar da ativa) no âmbito de sua participação no Pregão Eletrônico SRP 23/2012 da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

253. Os fatos apresentados naquele processo referem-se ao Pregão Eletrônico SRP 23/2012 realizado em 2012 pela Codevasf.

254. Conforme documentação apresentada pela empresa naquele pregão, o Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima possuía procuração para gerir e administrar a empresa. Outrossim, assinou, como administrador, as declarações exigidas pelo Pregão, bem como a planilha de preços da proposta (peça 209).

255. Logo, a informação prestada pela empresa de que o Sr. Sérgio Reinert nunca atuou como administrador de fato não se sustenta.

256. Registra-se ainda que, em mensagens enviadas no fórum do GPWeb no PSPB, o próprio Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, em período anterior à criação da referida empresa, afirmou que, por ser militar da ativa, seria vedado a ele exercer atividade econômica e vender qualquer tipo de serviço. E que, no máximo, poderia dar cursos, palestras e workshops (peça 28).

257. Em 10/12/2012, o Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima foi excluído da sociedade da empresa Sistema GP-Web Ltda., permanecendo como sócias as Sras. Jane de Andrade Natal (administradora) e a Sra. Juliana Natal Amazonas, respectivamente, sogra e esposa dos Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima.

258. Mesmo após sua saída da sociedade, há mensagens no PSPB que indicam que o Sr. Sérgio Reinert, desenvolvedor do GPWeb, continuou atuando como representante da empresa (peça 10, p. 2-3 e peça 29).

259. Em uma rede social de negócios, o Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima informou que é o sócio majoritário da Sistema GP-Web Ltda. desde janeiro de 2006, sem interrupções (peça 29, p. 5).

260. Outra evidência é que, após a formalização do contrato com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (CREA-MG), em 11/6/2013 (peça 20), foi registrado um domínio na internet (gpweb.pro.br) em 21/6/2013, constando como titular a Sra. Jane de Andrade Natal Amazonas, porém foi utilizado o e-mail (sergioreinert@hotmail.com) do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima (peça 30). O referido domínio foi utilizado para a hospedar o sistema GPWeb do CREA-MG.

261. É preciso levar em consideração ainda que a empresa Sistema GP-Web Ltda. foi constituída com intuito de oferecer suporte técnico, customizações, treinamento e transferência tecnológica do GPWeb (disponível em: http://www.sistemagpweb.com/quem-somos. Acesso em 24/11/2016).

262. Para que a empresa possa ofertar essa gama de serviços, é necessário conhecimento completo sobre o referido sistema. Em mensagens enviadas no fórum do GPWeb no PSPB (peça 4, p. 4), o Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima indicou que para alguém programar bem o GPWeb, necessitaria de no mínimo seis meses com suporte técnico contínuo da parte dele e que o seu código tem comentários tendendo a zero. Portanto, com base nessas declarações, pode-se considerar pouco provável que a empresa oferte tais serviços sem a efetiva participação do criador na sua administração.

263. Inclusive, o conhecimento e notório saber do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima sobre o sistema GPWeb foram usados como justificativas para inexigibilidade da contratação celebrada entre o CREA-MG e a referida empresa, conforme peça 41 (p. 4 e 5):

*264. Destaca-se que, no período da celebração desse contrato, o Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima não constava no rol dos sócios da empresa Sistema GP-Web Ltda., contudo, a sua condição de criador do **software** e fundador da empresa foram utilizados para justificar a inexigibilidade. Logo, há indícios que sua exclusão como sócio foi meramente formal.*

265. Já no processo de contratação entre a empresa Sistema GP-Web Ltda e o Crea-MG, realizado em 2014, constam e-mails trocados entre o Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima e os funcionários do Crea-MG acerca de detalhes da contratação, (peça 156, p. 22 a 27 e 29).

*266. Além disso, conforme peça 210, a empresa Sistema GP-Web Ltda. retirou o edital do Pregão 25/2013 realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Contudo, o **e-mail** utilizado pela empresa foi o do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima.*

267. Por fim, o Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, após ida à reserva remunerada do

Exército, foi incluído em 8/5/2016 como Sócio Administrador da Sistema GP-Web Ltda.

268. Nesse sentido, verifica-se que o conjunto de indícios corrobora a tese de que o Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima, quando militar da ativa, utilizou a Sra. Jane de Andrade de Natal, sua sogra, como sócia administradora de fachada, enquanto ele exercia na figura de sócio oculto a administração de fato da empresa Sistema GP-Web Ltda.

269. Logo, entende-se que há elementos suficientes que suportam a proposta de encaminhar este processo ao Ministério Público Miliar, para que adote as medidas que julgar cabíveis em relação aos novos indícios de atuação do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, enquanto militar da ativa, como administrador de fato da empresa Sistema GP-Web Ltda., prática vedada pelos arts. 29 da Lei 6.880/1980 e 204 do Código Penal Militar.

Argumento

270. Quanto aos indícios de patrocínio indébito por parte do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, quando era militar da ativa, apontados na peça 57, a empresa ressaltou que de acordo com o Código Penal Militar, esse dispositivo somente se aplica à administração militar (peça 146, p. 75).

271. Ademais, defendeu que a conduta do Sr. Sérgio Fernanes Reinert de Lima não se enquadraria nesse dispositivo, tendo em vista que (peça 146, p. 75): a) o Sistema GP-Web Profissional foi disponibilizado de graça para o Exército; b) o então Maj. Reinert assinou apenas como testemunha o contrato da Sistema GP-Web Ltda., pois era subordinado diretamente ao DCT; c) a FAB só adquiriu o GPWeb Profissional depois do Maj. Reinert ter ido à reserva remunerada; d) as apresentações a órgãos públicos aconteceram após autorização do Exército e do Ministério da Defesa; e) que qualquer um dos funcionários da empresa poderia ter enviado a mensagem sobre o registro de preços que iria ser lançado pelo Exército; f) todo registro de preço é publicado automaticamente no DOU para possibilitar a entrada de outros participantes e informá-lo na comunidade seria meramente reforçar o princípio da publicidade.

Análise

272. Assiste razão à empresa no tocante a conduta de patrocínio indébito somente se aplicar no contexto da administração militar.

273. Nesse sentido, possível promoção de interesse privado do Sr. Sérgio Reinert, militar da ativa à época, a outros órgãos da administração pública se enquadraria como advocacia administrativa, tipificada no art. 321 do Código Penal Brasileiro.

274. Porém, não se vislumbram indícios de materialidade, considerando que esses cursos promovidos pelo Sr. Sérgio Reinert foram autorizados pelo Exército e pelo Ministério da Defesa e que não há elementos no processo correlacionando sua condição de militar com a contratação de sua empresa por órgãos públicos.

275.Por outro lado, no Termo de Cessão S/N de 2015, celebrado entre a empresa Sistema GP-Web Ltda. e o EB, por meio do qual foram cedidas licenças perpétuas do sistema GPWeb Profissional ao Exército, constou a assinatura do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, então militar da ativa e subordinado ao DCT, como testemunha (peça 1).

276. Esse ajuste criou condições desfavoráveis ao EB ao imputá-lo vedação quanto à transferência do ***software*** *GPEx (GPWeb Profissional) para terceiros e a necessidade de proteção do código fonte.*

277. Ademais, a transferência dos direitos patrimoniais limitou-se a um módulo de customização, o qual depende do GPWeb Profissional, cujo direitos seriam do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, então sócio oculto da empresa Sistema GP-Web Ltda., para funcionar. Enquanto que ao restante do sistema, a empresa apenas concedeu direito de uso (peça 1).

278. Em que pese o Exército tivesse direito de alterar o código, isso não afastaria o direito autoral do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima (peça 1).

279. Conforme já abordado nesta instrução, o GPEx é, em suma, o GPWeb Profissional acrescido da customização atinente à Negapeb. Portanto esse módulo de customização com 89 arquivos, o qual o Exército registrou no INPI, por si só não constitui o GPEx.

*280. Ou seja, embora o sistema tenha sido desenvolvido por um militar da ativa e com recursos do Exército Brasileiro e tenha derivado de um **Software** Público Brasileiro, o referido Termo de Cessão atribuiu ilegalmente direitos de propriedade do GPEx (GPWeb Profissional) ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima.*

*281. Em 15/3/2015, antes da ida do Sr. Sérgio Reinert à reserva, o Exército Brasileiro adotou o GPEx como **software** de apoio ao gerenciamento de projetos no âmbito do Exército Brasileiro, vedando a adoção de outros **softwares** com finalidades semelhantes a ele (Portaria 204/2015 – EB).*

282. Contudo, conforme peças 47 e 99, o Exército não dispõe de equipe própria suficiente para realizar a manutenção e a evolução do Sistema GPEx, necessitando de contratação de empresa desenvolvedora para essas tarefas. Ou seja, isso significa que, apesar de o Sr. Sérgio Reinert ter servido por dois anos no CDS, o conhecimento sobre evolução/suporte do sistema GPWeb não foi internalizado por aquele órgão, tampouco houve produção da documentação técnica.

*283. Nesse sentido, a falta de equipe própria do EB para evoluir o GPEx, a ausência de documentação técnica do **software** e as vedações de direito sobre o sistema estabelecidas no referido termo de cessão evidenciam uma situação de dependência tecnológica, em relação ao GPEx, do Exército frente à empresa Sistema GP-Web Ltda.*

284. Cabe destacar que, conforme informação do CDS/EB de 6/10/2016, o Exército pretendia elaborar um novo contrato com a empresa Sistema GPWeb Ltda para manutenção corretiva, suporte e atualização (peça 47). Contudo, com a autuação desta representação, não houve celebração de contrato.

*285. Portanto, entende-se necessário encaminhar cópia desta instrução e peças correlatas ao Ministério Público Militar, para que adote as medidas que julgar cabíveis em relação aos indícios de patrocínio indébito, tipificado no art. 334 do Código Penal Militar, por parte do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, quando era militar da ativa, tendo em vista: a) a assinatura do Termo de Cessão S/N de 2015, o qual atribuiu a ele ilegalmente direitos de propriedade do GPEx e criou uma situação de dependência do Exército à sua empresa Sistema GP-Web Ltda.; e b) adoção do GPEx como **software** de apoio ao gerenciamento de projetos no âmbito do Exército Brasileiro, vedando a adoção de outros **software**s com finalidades semelhantes a ele (Portaria 204/2015 – EB).*

Argumento

286. Quanto à eventual proposta de recomendação para que o EB revogue a Portaria 204/2015 – EB, a empresa sustentou que isso causaria danos ao erário, haja vista que outras soluções disponíveis no mercado são mais onerosas e deixariam o EB mais dependente. Ademais, frisou que a equipe do CDS tem, ao longo dos anos, ido a diversas guarnições militares espalhados pelo Brasil dando treinamento do GPWeb Profissional (peça 146, p. 81).

287. Por fim, defendeu que seria mais sensato do que recomendar a descontinuidade do GPWeb Profissional, solicitar que o EB celebre contrato com a empresa Sistema GP-Web Ltda. para produzir a documentação técnica e treinar militares do Exército (peça 146, p. 81)

Análise

*288. Inicialmente cabe esclarecer que a proposta de recomendação para revogação da Portaria 204/2015 não consiste em descontinuação imediata do **software** GPEx, mas sim o fim da sua exclusividade.*

289. É preciso ressaltar que o Exército não detém o conhecimento técnico para evolução da ferramenta e a ausência de documentação técnica do código demandaria custo e tempo extras para que seu pessoal próprio ou uma outra empresa terceirizada evoluísse o sistema.

290. A própria empresa sugere que seja contratada para fornecer esses serviços, o que evidencia que a situação atual do Exército quanto ao GPEx é de dependência da empresa.

291. Além disso, já foi apresentado nesta instrução que o GPEx (GPWeb Profissional) faz uso de bibliotecas proprietárias, para as quais, segundo os fabricantes, a empresa Sistema GP-Web Ltda não possui licenças.

292. Outro ponto importante é que, em 13/12/2017, um usuário do PSPB apontou falhas

*importantes de segurança no **software** GPWeb, as quais não tiveram resposta da empresa no referido portal (Disponíveis em: https://softwarepublico.gov.br/archives/thread/gpweb/gpweb-8461-multiplas-falhas e https://www.augustopereira.com.br/seguranca-gpweb-8-4-61-multiplas-falhas-sqli-manipulacao-de-privilegios-uploads-sem-restricoes-exposicao-de-informacao-sensivel/ Acesso em: 28/9/2018). Considerando que a versão do GPEx (GPWeb Profissional) em produção no Exército é de 21/3/2016, é possível que essas vulnerabilidades estejam presentes.*

293. Registre-se ainda que o Exército, através da Portaria Estado-Maior do Exército/EB 91/2018, adotou o Módulo de Gestão do GPEx (GPWeb Profissional), vedando a utilização de outros sistemas para o planejamento e avaliação da gestão das Organizações Militares.

294. Embora a adoção inicial do GPEx pelo Exército tenha sido sem ônus, considerando que não detém equipe própria capacitada para evolução e manutenção do GPEx, o Exército precisará terceirizar esses serviços.

*295. Contudo, é notório que a ausência de documentação técnica e a forma como o sistema foi desenvolvido (múltiplos **script**s e de forma procedural, conforme peça 146, p. 2) acarretam na dependência excessiva ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima.*

296. A instrução técnica no TC 034.722/2012-2 (peça 24, itens 23 a 43) exemplificou, inclusive, os efeitos da dependência com relação a um único profissional de Tecnologia da Informação. No ano 2000, a cidade de Toronto, no Canadá teve um prejuízo de 700.000 dólares canadenses com a cobrança de pet fees (taxas cobradas de proprietários de animais domésticos) devido a falhas no sistema de cobrança, uma vez que, quando os problemas surgiram, havia apenas um empregado que conhecia bem o sistema e era capaz de fazer a depuração dos erros. Essa instrução foi anexada a este processo e consta na peça 211.

297. Nesse sentido, tendo em vista que o Exército utiliza o GPEx como ferramenta auxiliar no gerenciamento de projetos estratégicos, um possível erro não detectado/corrigido tempestivamente poderá acarretar severos prejuízos institucionais.

*298. Portanto, entende-se necessário propor recomendação ao Exército Brasileiro para que avalie a oportunidade e conveniência de revogar a Portaria EB 204/2015 e a Portaria EM/EB 91/2018 que instituíram o GPEx como único **software** de gerenciamento de projetos, portfólio, planejamento e avaliação da gestão.*

I.III Conclusão

*299. Com base nos elementos apresentados nas seções anteriores deste tópico, verifica-se que a criação da versão proprietária GPWeb Profissional derivada do GPWeb, **Software** Público Brasileiro, licenciado pela GPL v2.0, com a utilização de recursos públicos, é ilegal e ilegítima, pois afronta o art. 4º da Lei 9.609/1998, a IN 1/2011– SLTI/MP (bem com a Portaria 46/2016 – SLTI/MP que a revogou) e o art. 100 do Código Civil Brasileiro.*

*300. Nesse sentido, a conduta da empresa Sistema GP-Web Ltda. em vender licenças para **software** derivado de **Software** Público Brasileiro, o qual deveria permanecer livre e público, ensejou contratações indevidas por inexigibilidade de licitação e, consequentemente, prejuízo ao erário.*

*301. Entende-se ainda necessário, considerando os potenciais riscos à administração pública federal pela apropriação indevida dos direitos autorais de **software**s desenvolvidos com recursos de órgãos públicos, por seus servidores/funcionários, propor determinação à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Setic/MP) para que, no prazo de 120 dias, elabore normativo disciplinando o desenvolvimento de **software** nos órgãos integrantes do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), atentando-se ao que estabelece o art. 4º da Lei 9.609/1998.*

302. Verificou-se ainda que, segundo as empresas Bryntum e HighSoft, proprietárias das bibliotecas ExtGantt e HighCharts, respectivamente, utilizadas no GPWeb Profissional, a empresa Sistema GP-Web Ltda. não possui licença dessas bibliotecas para uso nessa versão comercial.

303. Logo, tendo em vista que não foi possível mapear todos os contratantes da empresa, será proposta determinação à Setic/MP para que, no prazo de trinta dias, dê publicidade no Portal do

Software *Público que, de acordo com as fabricantes Bryntum e HighSoft, a empresa Sistema GP-Web não possui licença comercial para uso dessas bibliotecas proprietárias.*

304. Considerando ainda que a empresa Sistema GP-Web Ltda. desvirtuou a finalidade do Portal do ***Software*** *Público Brasileiro ao criar ilegalmente uma versão proprietária derivada de um* ***Software*** *Público e usar o referido portal como 'vitrine' para comercializar essa versão, será proposto:*

a) encaminhar os autos deste processo ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar cabíveis quanto à desvirtuação da finalidade do Portal do ***Software*** *Público Brasileiro pela empresa Sistema GP-Web Ltda. (CNPJ 14659881/0001-61), ao criar ilegalmente uma versão proprietária derivada de um* ***Software*** *Público e usar o referido portal como 'vitrine' para comercializar essa versão;*

b) determinar à Setic/MP que:

b.1) no prazo de noventa dias, adote medidas cabíveis para garantir que os ***softwares*** *disponibilizados no PSPB, especialmente o GPWeb, atendam aos dispositivos da Portaria STI/MP 46/2016, em especial aos arts. 4º, 5º e 14; e*

b.2) no prazo de trinta dias, dê publicidade no PSPB que este Tribunal considerou ilegal a criação de versão proprietária do GPWeb Profissional derivado do GPWeb ***Software*** *Público Brasileiro.*

305. Tendo em vista os indícios de atuação como administrador de fato da empresa Sistema GP-Web Ltda. pelo Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, ante o disposto no art. 29 da Lei 6.880/1980 e no art. 204 do Código Penal Militar, bem como os indícios de patrocínio indébito, tipificado no art. 334 do Código Penal Militar, praticados por ele, quando era militar da ativa do Exército, entende-se necessário encaminhar cópia deste processo ao Ministério Público Militar, para que adote as medidas que julgar cabíveis.

306. Considerando ainda as falhas de segurança no ***software*** *GPWeb apontadas por um usuário no PSPB (Disponíveis em: https://softwarepublico.gov.br/archives/thread/gpweb/gpweb-8461-multiplas-falhas e https://www.augustopereira.com.br/seguranca-gpweb-8-4-61-multiplas-falhas-sqli-manipulacao-de-privilegios-uploads-sem-restricoes-exposicao-de-informacao-sensivel/acesso em: 28/9/2018), será proposto dar ciência ao Exército sobre essas possíveis vulnerabilidades.*

307. Por fim, verificou-se que a adoção do GPEx como único ***software*** *de gerenciamento de projetos, portfólio, planejamento e avaliação da gestão no âmbito do Exército implicou em uma situação de dependência do Exército frente à empresa Sistema GPWeb Ltda, especificamente ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, visto que o EB não possui equipe própria capacitada para evoluir o GPEx e, tampouco o sistema possui documentação técnica.*

308. Portanto, entende-se necessário propor recomendação ao Exército Brasileiro para que avalie a oportunidade e conveniência de revogar a Portaria EB 204/2015 e a Portaria EM/EB 91/2018 que instituíram o GPEx como único ***software*** *de gerenciamento de projetos, portfólio, planejamento e avaliação da gestão.*

II Análise da audiência do Sr. Cel Cláudio Borges Coelho

309. Conforme peça 126, realizou-se audiência do Sr. Coronel R/1 Cláudio Borges Coelho (521.082.526-49), e do Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer (618.430.088-15), responsáveis pela assinatura como cessionários no Termo de Cessão S/N de 2015 celebrado com a empresa Sistema GP-Web Ltda., para que apresentassem razões de justificativa pelas irregularidades abaixo indicadas:

a) ilegalidade na assinatura do termo de cessão de licença do ***software*** *GWeb Profissional (GPEx), tendo em vista que ele foi desenvolvido a partir de* ***software*** *livre, disponibilizado no PSPB sob a égide de* ***software*** *público brasileiro, por militar da ativa, usando recursos do Exército Brasileiro e que, portanto, deveria permanecer livre, conforme estabelece a IN 1/2011 SLTI/MP (revogada pela Portaria 46/2016 SLTI/MP) do art. 4 º* ***caput*** *c/c § 2º da Lei 9.609/1998;*

b) ausência de publicação do Termo de Cessão S/N de 2015 no Diário Oficial da União, ante o

que estabelece o art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

Argumento

310. Inicialmente, o Sr. Cel Cláudio Borges Coelho informou que o Termo de Cessão de Uso S/N 2015 teve por objeto a cessão do direito de uso de licença perpétua do sistema de gerenciamento de projetos GPWeb Profissional, com suporte técnico, manutenção corretiva e atualizações, de propriedade da empresa Sistema GP-Web Ltda. para o Exército, sem limite de usuários e sem contrapartida financeira do Exército (peça 143, p. 1).

311. Frisou que o Sr. Sérgio Reinert registrou, em 1º/2/2008, o programa de computador GPWeb (registro 11802-5) no Instituto Nacional de Propriedade Industrial e que em 24/2/2015, ele, na qualidade de titular de direitos do GPWeb, autorizou o desenvolvimento do sistema derivado GPEx.

312. Nesse sentido, sustentou que apenas a obra derivada GPEx pertence ao Exército, o qual não deteria titularidade do GPWeb.

313. Por fim, ressaltou que, em 2/3/2015, foi assinada a cessão de direito pelo Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima e pelo cessionário Sr. Gen Ex. Sinclair James Mayers e testemunhas, através do qual foram cedidos ao Exército todo os direitos patrimoniais relativos ao programa de computador intitulado GPEx, livre de qualquer retribuição financeira do Exército.

Análise

314. Cabe ressaltar que, em que pese não ter custos para o Exército nesse ajuste inicial, o referido termo de cessão, na cláusula segunda, parágrafo quarto e cláusula terceira, parágrafos primeiro e terceiro, em conjunto com a Portaria EB 204/2015 e a Portaria EM/EB 91/2018 criaram, ilegalmente, condições de dependência do Exército frente à Sistema GP-Web Ltda. (peça 1).

315. Essas condições, somadas ao fato do GPEx (GPWeb Profissional) não ter documentação técnica e o Exército não dispor de equipe própria qualificada para evolução da ferramenta, implicam na necessidade de novas contratações para manter o sistema atualizado. Essa necessidade de contratação para atualização do GPEx, tendo em vista sua obsolescência, foi, inclusive, apontada pelo CDS/EB (peça 47).

*316. Conforme abordado na análise da oitiva da empresa Sistema GP-Web Ltda., o registro no INPI do GPWeb era pré-requisito obrigatório para disponibilização no Portal do **Software** Público. Nesse sentido, após disponibilização no PSPB, o GP-Web tornou-se um **Software** Público Brasileiro, licenciado pela licença livre GPL v 2.0.*

317. Além do mais, no desenvolvimento do sistema GPWeb, foram utilizados recursos públicos (uso do PSPB para desenvolvimento, contribuições de outros órgãos públicos na evolução da ferramenta, contratações da empresa por outros órgãos públicos) e recursos tecnológicos do Exército.

*318. Logo, a criação de versão proprietária, seja pela empresa ou pelo Exército (considerando que o **software** foi disponibilizado no PSPB em 2011) de um **Software** Público Brasileiro, afronta a Lei 9.609/1998, a IN 1/2011– SLTI/MP (bem com a Portaria 46/2016 – SLTI/MP que a revogou) e o art. 100 do Código Civil Brasileiro.*

*319. Outro ponto já abordado nesta instrução é que o GPEx não se resume a apenas o módulo de customização atinente à Negapeb e que, em suma, o GPEx e o GPWeb Profissional, comercializado pela empresa Sistema GP-Web Ltda., são o mesmo **software**.*

320. Ademais, em consonância com a IN 1/2011SLTI/MP e com a Portaria 46/2016 SLTI/MP, que a revogou, o Exército, como integrante do SISP, deveria ter disponibilizado no PSPB as melhorias de cunho geral, ressalvadas aquelas de cunho personalíssimo da Força, da ferramenta GPWeb Profissional (GPEx).

*321. Portanto, ratifica-se o entendimento da inaplicabilidade do Termo de Cessão de Uso S/N 2015, tendo em vista que o GPEx (GPWeb Profissional) é um **software** derivado de um **Software** Público Brasileiro, licenciado pela licença livre GPL v 2.0 e, portanto, deveria permanecer público e livre.*

Argumento

*322. O Sr. Cel. Cláudio Borges Coelho afirmou que o Termo de Cessão de Licença de **Software** do GPWeb Profissional foi iniciativa do chefe do CDS, mas que, contudo, a iniciativa não prosperou, por conta da decisão de desenvolver um **software** derivado GPEx a partir da plataforma GPWeb (peça 143, p. 3).*

323. Indicou ainda que, tendo em vista a decisão de não dar eficácia ao Termo de Cessão de Uso, esse não foi enviado ao ordenador de Despesas para numeração e publicação no DOU, sendo posteriormente arquivado (peça 143, p. 3).

Análise

324. Cabe destacar que a informação dada pelo Sr. Cel Cláudio Borges Coelho de que o Termo de Cessão de Uso foi arquivado é contraditória com sua própria defesa, pois no parágrafo 2 ele ressaltou que, através desse Termo de Cessão, a empresa Sistema GP-Web Ltda. prestou serviços sem ônus, durante um ano, para o Exército.

325. Além disso, informações do CDS/EB indicaram que esse Termo foi firmado entre a empresa Sistema GP-Web Ltda. e o Exército Brasileiro em março de 2015 (peça 47, p. 1). A própria empresa em sua defesa informou que o termo de cessão de uso foi assinado com o Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT/EB), o qual solicitou que deixasse o dia de assinatura em branco e que o Exército, por meio desse documento, reconheceu os direitos patrimoniais do GPWeb Profissional ao Sr. Sérgio Reinert (peça 146, p. 77 e 78).

*326. Por fim, conforme peça 51, o sistema GPEx (GPWeb Profissional) recebeu atualização da empresa, pelo menos até 21/3/2016. Essa versão estava licenciada para Aeronáutica e, conforme já apresentado neste processo, constitui mais uma evidência de que o GPEx e o GPWeb Profissional se tratam do mesmo **software**.*

327. Logo, não se sustenta a afirmação do Sr. Cel. Cláudio Borges Coelho de que o Termo de Cessão de Uso S/N 2015 foi arquivado sem a sua celebração.

Argumento

328. O Sr. Cel. Cláudio Borges destacou que o Sr. Sérgio Reinert era oficial de Comunicação e, como tal, não possuía atribuições inerentes ao desenvolvimento de sistemas, antes de servir no CDS (peça 143. p. 4).

329. Nesse sentido, sustentou que o Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército balizou-se pelos princípios da legalidade, tendo em vista que o desenvolvimento do Sistema GPWeb foi atividade particular e não por solicitação do Exército, e, portanto, haveria presunção de veracidade no registro do INPI do GPWeb, com amparo no art. 4º da Lei 9.609 (peça 143. p. 4).

Análise

330. Como se verifica no art. 4º da Lei 9.609/1998, o programa de computador desenvolvido por servidor público e que utilize recursos, informações tecnológicas, segredos industriais e de negócios, materiais, instalações ou equipamentos do órgão público não pertencerão ao 'empregado' e sim ao 'empregador'.

331. No caso específico, antes da disponibilização do GPWeb como SPB, considerando a própria informação do Sr. Sérgio Reinert que o sistema foi desenvolvido no 3º B Com, além das evidências do uso de equipamentos, instalações, informações tecnológicas e documentos técnicos do exército, os direitos pertenceriam ao Exército Brasileiro.

*332. Já após a disponibilização do GPWeb como SPB, houve vínculo firmado entre o Sr. Sérgio Reinert (representando o 3º B Com) e o Órgão Central do SISP através de Termo de Compromisso, no sentido de desenvolver (evoluir) o GPWeb e torná-lo um **software** público (peça 180).*

*333. Para tal, foi disponibilizado, pelo referido órgão público, ambiente **web** (fórum de discussão, servidor de arquivos, lista de e-mail, dentre ouros recursos) no PSPB para o desenvolvimento do GPWeb.*

334. Nesse sentido, as evoluções e funcionalidades desenvolvidas no GPWeb pelo Sr. Sérgio Reinert, após torná-lo SPB, foram decorrentes do vínculo firmado entre ele e o Órgão Central do SISP. Logo, esses direitos, em consonância com o art. 4º da Lei 9.609/1998, pertenceriam ao

*supracitado órgão público. Porém, o referido órgão transferiu esses direitos à sociedade, ao considerar o **Software** Público Brasileiro um bem público de uso comum.*

*335. Destaca-se ainda que o registro no INPI era pré-requisito para ingresso no PSPB, haja vista necessidade de garantir que o **software** ofertado não pertencesse à terceiros.*

*336. Tendo em vista que a transferência do Sr. Sérgio Reinert para o CDS/EB, a fim de customizar o GPEx a partir do GPWeb, foi posterior à disponibilização do GPWeb como **Software** Público Brasileiro, considerado um bem público de uso comum e, portanto, inalienável via de regra, não caberia sequer discussão por direitos patrimoniais, pois esses pertenceriam à sociedade brasileira.*

*337. Cabe registrar que era de conhecimento do Exército que o **software** GPWeb foi desenvolvido inicialmente no âmbito do 3º Batalhão de Comunicações do Exército. Conforme apresentado neste processo, foram realizados treinamentos da ferramenta, promovidos pelo Exército, nesse batalhão.*

338. Logo, considerando que o desenvolvimento inicial do GPWeb se deu no âmbito do 3º Batalhão de Comunicações do Exército, por um militar da ativa com recursos do Exército, e a disponibilização do GPWeb no PSPB era de conhecimento público, o gestor teria elementos para questionar a alegação de propriedade patrimonial do GPWeb Profissional, pelo Sr. Sérgio Reinert, antes da assinatura do Termo de Cessão que, ilegalmente, impôs vedações ao Exército no uso do GPEx (GPWeb Profissional).

339. Contudo, atenua a conduta do gestor o fato do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima ter apresentado registro INPI do GPWeb em seu nome. Embora esse registro tenha sido pré-requisito para disponibilização no PSPB, não é razoável exigir que o ordenador de Despesas tivesse conhecimento sobre isso.

Argumento

*340. O Sr. Cel. Cláudio Borges ressaltou que o DCT não realizou qualquer contrato com a empresa Sistema GP-Web Ltda. e que a adoção do **software** GPEx foi mais vantajosa para o Exército, pois tendo a titularidade do **software**, passou a ter acesso ao código e o direito de fazer as customizações que se fizessem necessárias, sem que para isso dependesse de uma única empresa ou autor (peça 143, p. 5).*

Análise

*341. Ao contrário do que afirmou o Sr. Cel. Cláudio Borges, houve um ajuste inicial do Exército com a empresa Sistema GP-Web Ltda., através do qual o Exército, além de se submeter às vedações no uso do GPEx, reconheceu ilegalmente direitos patrimoniais do **software** GPEx (GPWeb Profissional) ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima.*

342. Outro ponto que cabe destacar é que a transferência patrimonial para o Exército limitou-se ao módulo de customização do Negapeb, o qual, conforme já abordado nesta instrução, não constitui por si só o GPEx. Quanto ao restante do código do sistema, o Exército teria apenas o direito de uso.

*343. Por fim, em que pese autorização para modificar o código do GPEx, a ausência de documentação técnica, a forma como o sistema foi desenvolvido (múltiplos **scripts** e de forma procedural), bem como a ausência de direitos patrimoniais sobre todo o GPEx (GPWeb Profissional) prevista no referido Termo acarretam na dependência excessiva do EB frente ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima e sua empresa Sistema GP-Web Ltda., o que contraria jurisprudência deste Tribunal.*

Conclusão

344. A partir da análise da audiência do Sr. Cel Cláudio Borges Coelho, verificou-se que o Exército possuía elementos para questionar o alegado direito patrimonial do GPWeb Profissional pertencente ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, antes da assinatura do Termo de Cessão que, ilegalmente, impôs vedações ao Exército no uso do GPEx (GPWeb Profissional).

*345. Entende-se que, caso o gestor procedesse com uma prévia análise da lei de direitos autorais de **software** (Lei 9.609/1998), bem como da IN 1/2011 SLTI/MP, a qual versava sobre o*

Software *Público Brasileiro à época, antes da assinatura do referido termo, verificaria a ilegalidade ora apontada.*

346. Contudo, atenua a conduta do gestor o fato do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima ter apresentado registro INPI do GPWeb em seu nome. Embora esse registro tenha sido pré-requisito para disponibilização no PSPB, não é razoável exigir que o Ordenador de Despesas tivesse conhecimento sobre isso.

347. Logo, acolhe-se as justificativas do gestor no que tange à presunção de veracidade da informação de que os direitos autorais do ***software*** *GPWeb pertenceriam ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima.*

348. Quanto a publicação do Termo de Cessão de Uso S/N 2015, ao contrário do que sustentou o Sr. Cel Cláudio Borges Coelho, esse ajuste não foi arquivado e vigeu por um ano a partir da data de sua assinatura.

349. Sobre o princípio da publicidade, explícito no art. 37 da Constituição Federal, ensina assim a professora Maria Sylvia Zanella Dipietro (2009, p. 359):

'(...) publicidade, que diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade.'

350. Nesse sentido, a publicidade dos atos administrativos praticados pelos gestores é fundamental para garantir a transparência e o controle social de suas gestões. No caso específico analisado, não ocorreu publicação sequer em boletim interno do Exército.

351. Portanto, entende-se que a não publicação do referido termo de cessão enquadra-se no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista que afrontou os arts. 1º e 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e ao art. 37 da Constituição Federal.

352. Nesse sentido, conforme dispõe o Regulamento de Administração do Exército em seu art. 27, alínea 8º, c/c art. 28, alínea 1º, do Decreto 98.820/1990, competia ao Sr. Cel. Cláudio Borges, na qualidade de Ordenador de Despesas do DCT/EB e responsável pela assinatura do Termo de Cessão de Uso S/N 2015, determinar a sua publicação no DOU.

353. É preciso ressaltar que, em sua defesa quanto a não publicação do referido ajuste no DOU, o gestor limitou-se a informar que o termo de cessão teria sido arquivado. Contudo, informações do próprio Exército e da empresa indicam que o referido ajuste não foi arquivado e vigeu por um ano. Ademais, algumas cláusulas, sobretudo as que tratam sobre a cessão de direitos de uso, ainda estão vigentes.

354. A não publicação no DOU do referido ajuste, além de afrontar o art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, feriu o art. 37 da Constituição Federal, que estabeleceu a publicidade como um dos princípios a serem obedecidos pela administração pública.

355. Nesse sentido, a ausência de publicidade dos atos administrativos dificulta o controle social e a atuação tempestiva dos órgãos de controle e não se trata, portanto, de 'mera falha formal'.

356. Entende-se, pois, que a conduta do Sr. Cel. Cláudio Borges Coelho, então Ordenador de Despesas do DCT/EB, ao negligenciar a publicação Termo de Cessão de Uso S/N 2015, o qual produziu efeitos desde a sua assinatura, foge do referencial do 'administrador médio' e configura-se como erro grosseiro que, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, permite aos agentes responder pessoalmente pelos seus atos.

357. Logo, propõe-se rejeitar parcialmente as razões de justificativa do Sr. Coronel R/1 Cláudio Borges Coelho e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU.

III. Análise da audiência do general de Exército R/1 Sinclair James Mayer

358. Os termos da audiência do Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer foram os mesmos que o Sr. Cel. Cláudio Borges Coelho.

359. Em síntese, o Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer apresentou os seguintes

argumentos, em comum, refutados na análise da audiência do Sr. Cel. Cláudio Borges Coelho (peça 142):

a) que o Termo de Cessão de Uso S/N foi vantajoso para o exército, pois não houve ônus financeiro;

b) que o Exército deteria direitos patrimoniais apenas da obra derivada GPEx e que a titularidade do GPWeb seria do Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima;

d) que, tendo em vista que o Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima desenvolveu o GPWeb por iniciativa particular e possuía registro no INPI, presumiu-se que os direitos patrimoniais pertenciam a ele;

*e) que a adoção do GPEx foi vantajosa para o Exército, pois tendo a titularidade do **software**, passou a ter acesso ao código e o direito de fazer as customizações que se fizessem necessárias, sem que para isso dependesse de uma única empresa ou autor.*

360. Já em relação a não publicação do Termo de Cessão de Uso S/N no DOU, o Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer apresentou novos esclarecimentos, os quais serão analisados a seguir.

Argumento

*361. O Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer sustentou que o art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, faz referência à necessidade de publicação resumida de instrumento de contrato, contudo, à luz das Leis de **Software** e de Direito Autoral, a cessão de licença não poderia ser considerada um contrato (peça 142, p. 7).*

362. Além disso, defendeu que não há nenhum elemento subjetivo de dolo na conduta de não publicar o resumo do instrumento, tratando-se, quando muito, de vício formal, suscetível de saneamento (peça 142, p. 7).

Análise

363. Destaca-se que o Termo de Cessão de Uso S/N não se resumiu a mera cessão de licença, já que suas cláusulas contratuais impuseram obrigações à empresa e ao Exército. Nesse sentido, conforme dispõe o art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, a publicação desse instrumento de contrato, ainda que sem ônus, deveria ser publicado no Diário Oficial da União.

364. Sobre o princípio da publicidade, explícito no art. 37 da Constituição Federal, ensina assim a professora Maria Sylvia Zanella Dipietro (2009, p. 359):

'(...) publicidade, que diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade.'

365. Nesse sentido, a publicidade dos atos administrativos praticados pelos gestores é fundamental para garantir a transparência e o controle social de suas gestões. No caso específico analisado, não ocorreu publicação sequer em boletim interno do Exército.

366. Portanto, entende-se que a não publicação do referido termo de cessão enquadra-se no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista que afrontou os arts. 1º e 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e ao art. 37 da Constituição Federal.

367. Porém, há de se considerar que a assinatura do Sr. Gen. Ex. Sinclair James Mayer não constou nesse termo de cessão e sim no documento que apenas transferiu os direitos patrimoniais de um módulo do GPEx para o Exército.

368. Portanto, acolhe-se parcialmente o argumento apresentado.

Argumento

369. O Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer defendeu que, como à época encontrava-se investido da autoridade máxima do DCT/EB, incumbido da chefia de mais de uma dezena de organizações militares em todo o país, a atividade de publicação de contratos à Imprensa Nacional era realizada por delegação de competências (peça 142, p. 8, 16 e 17).

Análise

370. Assiste razão ao Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer, a responsabilidade de publicação de contratos é inerente a função de ordenador de Despesas, que, por delegação, era exercida à época pelo Sr. Cel. Cláudio Borges Coelho, o qual foi responsável pela assinatura do Termo de Cessão de Uso S/N.

371. Ademais, em consonância com o relatório do Acórdão 1.240/2012-TCU-Plenário, não é razoável exigir que o Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer, na qualidade de dirigente máximo do DCT/EB, sob cuja responsabilidade incluem-se outras organizações militares (Disponível em: http://www.dct.eb.mil.br/index.php/autoridades Acesso em: 2/10/2018), verificasse questões inerentes aos direitos patrimoniais do GPEx (GPWeb Profissional).

372. Logo, acolhe-se o argumento apresentado.

Conclusão

373. Da análise da audiência do Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer, verificou-se que ele encontrava-se investido da autoridade máxima do DCT/EB e que a função de ordenador de Despesas estava delegada ao Sr. Cel. Cláudio Borges Coelho, o qual foi responsável pela assinatura Termo de Cessão de Uso S/N.

374. Portanto, em que pese permanecer o entendimento da ilegalidade do Termo de Cessão de Uso S/N, decorrentes das vedações impostas ao Exército no uso do GPEx (GPWeb Profissional) e da não publicação desse instrumento no Diário Oficial da União, propõe-se acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer

IV. Análise da oitiva do Grupamento de Apoio Logístico da Aeronáutica

375. Antes de iniciar a análise dessa oitiva, cabe registrar que, conforme retificação do Grupamento de Apoio Logístico da Aeronáutica (GAL), o instrumento celebrado entre a Aeronáutica e a empresa Sistema GP-Web Ltda. mencionado neste processo como 'Contrato 19/2015' refere-se ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 (peça 151, p. 28).

376. Na peça 126, propôs-se que o GAL da Aeronáutica se manifestasse sobre:

a) direcionamento do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 a solução e fornecedor específico;

b) ausência de justificativa nos autos do processo de contratação para o valor praticado no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015; e

c) valor contratado superior aos valores praticados pela empresa Sistema GP-Web Ltda. com outros entes da administração pública.

377. Para fins de análise, tendo em vista que as alíneas 'b' e 'c' guardam estrita relação entre si, essas serão analisadas em conjunto.

IV.I Direcionamento do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 a solução e fornecedor específico

Argumentos

*378. O GAL informou que a contratação do GPWeb ocorreu dentro do contexto do Sistema de Planejamento Institucional do Comando da Aeronáutica (Sisplaer) e que a escolha do **software** foi fruto de uma rigorosa pesquisa e demoradas tratativas, as quais se iniciaram no estabelecimento dos requisitos operacionais para o desenvolvimento do Sistema Informatizado de Planejamento e Gestão (ROP Emaer) em 2013 e se prolongaram, a partir de junho de 2015, até a contratação em dezembro de 2015 (peça 151, p. 28 e 29).*

379. Informou ainda que, em 29/6/2015, o Comando-Geral de Apoio (Comgap) solicitou ao Centro de Computação de Aeronáutica do Rio de Janeiro (CCA-RJ), subordinado à Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), que realizasse um estudo de viabilidade técnica do Sistema GPWeb (peça 151, p. 28, 29,36). O referido relatório produzido pelo DTI data de 7/2015 e foi encaminhado em 13/8/2015 ao Comgap, após isso, outras etapas sucederam-se até a compra da ferramenta (peça 151, p. 29).

380. Nesse sentido, sustentou que não houve formação do processo de aquisição em exíguo espaço temporal, pois as tratativas para adquirir o Sistema GPWeb iniciaram-se, efetivamente, a

partir de 29/6/2015, motivo pelo qual o CCA-RJ já estava trabalhando, a partir daquela data, em coordenação com a DTI e os demais órgãos superiores, na fase de planejamento da contratação e formulação do projeto básico.

*381. Ademais, o GAL informou que, no tocante a um suposto direcionamento da contratação à solução GPWeb Profissional e fornecedor Sistema GP-Web Ltda., acolheu a indicação do CCA-RJ para formalização da escolha da referida empresa para fornecer o **software** em epígrafe na fase de seleção do fornecedor, por julgar procedentes (peça 151, p. 30):*

a) a 'Justificativa da Solução Escolhida' e a 'Razão da Escolha do Executante', constantes do Projeto Básico;

b) o Parecer técnico 1/CCA-RJ/2015;

c) a aprovação jurídica da Consultoria Jurídica da União no Rio de Janeiro, mediante o Parecer nº 5796/2015/PKBF/CJU/CGU/AGU; e

d) o entendimento da licitude do processo, consoante os aspectos abordados nos subitens 4.1, 4.1.1 e 4.1.2 do Relatório de Aquisição do GPWeb, elaborado pelo CCA-RJ.

382. Já o CCA-RJ informou que, em decorrência de diversas atividades referentes ao projeto Sisplaer, em 2015, o Emaer determinou à Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), a qual o CCA-RJ é subordinado, que realizasse a avaliação da viabilidade técnica do Sistema GPWeb (peça 151, p. 46).

383. Acrescentou que no relatório produzido em decorrência da avaliação realizada foi feita uma análise dos requisitos elencados nos Requisitos Operacionais (ROP) Emaer 103, dentro do contexto do Sisplaer, comparando as versões livre e Profissional do GPWeb, e que foram avaliados também os riscos envolvidos na adoção dessa ferramenta (peça 151, p. 46).

384. Nesse relatório, sugeriu-se a utilização da versão profissional como solução imediata ao Gerenciamento de Projetos e disponibilização de uma ferramenta para a Gestão Estratégica no Comaer e, ao médio/longo prazo, a concepção e a construção de uma solução própria (peça 151, p. 46).

*385. Ademais, o CCA-RJ informou que recebeu a demanda especifica de compra do GPWeb e, portanto, realizou as atividades previstas na IN MP/SLTI 4/2014 dentro do escopo da demanda recebida (peça 151, p. 47). Contudo, salientou que embora a demanda inicial recebida pelo CCA-RJ fosse a compra específica do GPWeb, durante as atividades da fase de planejamento, aquele Centro elaborou o processo administrativo visando à aquisição de um **Software** de Gestão Estratégica e Gerenciamento de Projetos, contendo os requisitos determinados por sua cadeia de comando (peça 151, p. 48).*

386. Após os trabalhos previstos na fase de planejamento de contratação, o CCA-RJ concluiu que a única ferramenta de Gestão Estratégica e Gerenciamento de Projetos que atendia às especificações necessárias do Comaer, à época, era o GPWeb Profissional e que foi encontrado apenas um fornecedor - a empresa Sistema GP-Web Ltda. - motivo pelo qual se procedeu com a aquisição por inexigibilidade (peça 151, p. 48, 49).

387. Quanto a essa decisão pela contratação por inexigibilidade, o CCA-RJ ressaltou que não encontrou alternativas no mercado que atendesse o conjunto de requisitos julgados necessários informadas ao Comgap pelo Emaer, por meio do FAX 9/6SC1/17659, encaminhado ao CCA-RJ e à DTI pelo Encaminhamento Eletrônico 144/6EM (peça 146, p. 50).

388. Informou ainda que no relatório de avaliação da viabilidade técnica do sistema GPWeb, realizado antes da formalização do processo de contratação, identificou-se que de cem requisitos atendidos pelo GPWeb Profissional, a versão livre só atendia quatorze.

*389. Nesse sentido, o CCA-RJ frisou que após a identificação dessa ferramenta (GPWeb Profissional), buscou possíveis fornecedores e constatou, através de atestados de exclusividade fornecidos pela Associação das Empresas de Tecnologia da Informação (ASSESPRO) e pela Associação Sul-Riograndense de Apoio ao Desenvolvimento de **Software** (Softsul), que a única empresa fornecedora desse **software** era a Sistema GP-Web Ltda. (peça 151, p. 51, 52).*

*390. Por fim, o CCA-RJ concluiu que a contratação da empresa Sistema GP-Web Ltda. atendeu aos requisitos elencados no art. 25 da Lei 8.666/1993, tendo em vista que o **software**, cujos requisitos atendiam ao Emaer, só poderia ser adquirido de um único fornecedor (peça 151, p. 52).*

Análise

*391. O CCA-RJ e o GAL informaram que as tratativas para aquisição do GPWeb aconteceram antes mesmo da formalização do processo administrativo de abertura de licitação e, consequentemente, antes das fases do planejamento da contratação de **software**, estabelecidas na IN SLTI/MP 4/2014.*

392. Houve, inclusive, reunião com a empresa Sistema GP-Web Ltda., uma espécie de prova de conceito, antes da formalização da fase interna da licitação (peça 32, p. 2, peça 151, p. 36 e peça 146, p. 52). Ademais, apesar da alegação da Aeronáutica de que outras ferramentas foram analisadas, não há qualquer elemento comprobatório que sustente essa afirmação.

393. Cabe destacar, inclusive, que no Acórdão 2.059/2017-TCU-Plenário, este Tribunal considerou irregular a realização de prova de conceito na fase interna de licitações. No caso específico ora analisado, no momento da prova de conceito com a empresa Sistema GP-Web Ltda., sequer havia processo administrativo instaurado.

394. De acordo com a IN SLTI/MP 4/2014, a fase de planejamento da contratação inicia-se com o Documento de Oficialização da Demanda (DOD) da área requisitante e a instituição da equipe de planejamento da contratação. Em sequência, devem ser realizadas as seguintes etapas: Estudo Técnico Preliminar da Contratação (ETPC) e Análise de Riscos (atividades paralelas); e, por fim, o Termo de Referência/Projeto Básico.

*395. Nesse processo de contratação, observou-se que o DOD, a ETPC, a Análise de Riscos e o Projeto Básico estão assinados com a mesma data: 12/11/2015 (peça 33). Além disso, a mensagem enviada pelo Emaer para o Comando-Geral de Apoio (Comgap) com as características mínimas de um **software** de gerenciamento de projetos, de forma a subsidiar o processo de aquisição do citado **software**, data também de 12/11/2015 (peça 112, p. 141 e 142).*

396. Ou seja, a exiguidade de tempo para execução de todas essas etapas indica que o referido processo já estava pronto, ocorrendo apenas a formalização nessa data. Essa conclusão é corroborada pela informação prestada pela Aeronáutica de que as tratativas de aquisição da ferramenta GPWeb Profissional iniciaram-se antes da instauração do processo administrativo de licitação.

397. Porém, é necessário frisar que a inexigibilidade da licitação configura-se uma exceção e deve ser uma conclusão do planejamento da contratação e não uma premissa, conforme o voto do Exmo. Sr. Ministro Emérito Ubiratan Aguiar proferido no Acórdão 994/2006-TCU Plenário (peça 57, parágrafo 70).

*398. Ressalta-se que, de acordo com o DOD, a necessidade da área requisitante era um **software** de gerenciamento de projetos, com intuito de padronizar, em todos os níveis, a gerência de projetos nas organizações militares do Comando da Aeronáutica (peça 33, p.1).*

*399. Para essa finalidade, constatou-se a existência de diversos **software**s de gerenciamento de projetos e portfólio de plataforma WEB no mercado, conforme pontuado na instrução da peça 57, parágrafo 72.*

400. No ETPC são definidas e especificadas as necessidades de negócio e as tecnológicas, e/ou dos requisitos necessários e suficientes à escolha da Solução de Tecnologia da Informação a partir da avaliação do DOD e do levantamento de:

a) demandas dos potenciais gestores e usuários da Solução de Tecnologia da Informação;

b) soluções disponíveis no mercado; e

c análise de projetos similares realizados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

*401. Contudo, no ETPC realizado (peça 33, p. 4), as funcionalidades elencadas são as mesmas do GPWeb, replicando até o erro semântico contido no site do referido **software**: 'Visualizar os custos*

e gastos nas tarefas e nos projetos, descriminados por elemento de despesa' (grifo nosso), conforme peça 34.

*402. Até mesmo a mensagem enviada pelo Emaer para o Comgap, com as características mínimas de um **software** de gerenciamento de projetos, contém funcionalidades específicas extraídas do GPWeb, inclusive com mesma redação (peça 112, p. 141 e 142 e peças 119 e 34).*

*403. Já na análise das alternativas existentes no ETPC, listam-se outros dois **software**s de maneira genérica: Primavera e MS Project. Não há, na análise dessas alternativas, a informação de qual versão está se comparando, tendo em vista que os referidos **software**s dispõem de versões na plataforma Web e Desktop. Ademais, conforme pontuado anteriormente, existem outros **software**s de gerenciamento de projeto e portfólio de plataforma WEB, os quais não foram levados em consideração (peça 33, p.6).*

*404. Nessa análise, ainda se utilizaram critérios como 'Solução está disponível no Portal do **Software** Público', a 'Solução é um **software** livre ou **software** público', o que, segundo essa análise, somente o GPWeb atendia. Contudo, a versão comparada do GPWeb era a Profissional, a qual não atenderia tais critérios, e não a livre disponível no PSPB.*

*405. Cabe ressaltar que, embora o ETPC deva ser elaborado a partir das necessidades a serem atendidas, não se questiona a elaboração de um ETPC baseado em funcionalidades genéricas de sistemas existentes, até porque a análise de soluções disponíveis no mercado faz parte dessa fase. Porém, a cópia de funcionalidades na íntegra de um sistema é uma forma de direcionar a contratação para esse **software** (peça 33, p. 4 e 5 e peça 34).*

406. No Projeto Básico, fase final da fase de planejamento da contratação, foram definidas, em seu anexo I, as especificações técnicas para solução pretendida (peça 33, p. 24 a 27). Embora o art. 15 da IN SLTI/MP 4/2014 vede, na definição do objeto, 'especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento', as funcionalidades especificadas no anexo I foram extraídas, em sua maioria, na íntegra do GPWeb Profissional, conforme se verifica nas funcionalidades do GPWeb informadas no âmbito da oitiva da empresa Sistema GP-Web Ltda. (peça 146 p. 46 a 51).

407. Ademais, há evidências de direcionamento do referido processo de contratação (Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015) à empresa Sistema GP-Web Ltda. no Relatório de Avaliação da Viabilidade Técnica do Sistema GPWeb realizado pelo DTI em julho de 2015, antes da formalização do processo de planejamento de contratação.

408. Nesse relatório, avaliaram-se os atendimentos de requisitos pelo GPWeb Profissional em dois blocos: atendimento aos requisitos descritos no ROP Emaer 103 (Sisplaer) e outros requisitos elaborados pela equipe gerencial do projeto.

409. Dos 86 requisitos elencados para o Sisplaer, o GPWeb Profissional atendeu 46, cerca de 53%.

410. Em relação aos requisitos 'elaborados pela equipe gerencial do projeto', dos 55 levantados, o GPWeb Profissional atendeu 54, cerca de 98%.

411. Contudo, quase a totalidade dos requisitos 'elaborados pela equipe gerencial do projeto' (peça 32, p.10 a 14) foi extraída do GPWeb Profissional, conforme se verifica em informação prestada no âmbito da oitiva da empresa Sistema GP-Web Ltda. (peça 146 p. 46 a 51).

*412. Esses requisitos também podem ser verificados nas funcionalidades do **software** descritas no site da empresa, bem como em apresentações comerciais da Sistema GP-Web Ltda. (peças 34, 190 e 200).*

413. A título de exemplo, copiam-se abaixo trechos dos requisitos elencados no Relatório de Análise da Viabilidade Técnica do Sistema GPWeb e os requisitos do GPWeb Profissional informados pela empresa:

Figura 7– Trecho dos requisitos elencos no Relatório de Análise da Viabilidade Técnica do Sistema GPWeb elaborado pelo DTI da Aeronáutica (...).

Fonte: peça 32, p.10 a 14

Figura 8 – Trecho dos requisitos da ferramenta GPWeb Profissional informado pela Empresa Sistema GP-Web Ltda. (...).

Fonte: peça 146 p. 46 a 51

414. Nesse sentido, verifica-se que, inicialmente, o GPWeb Profissional não atendia quase metade dos requisitos definidos pela Aeronáutica para o Sisplaer. Contudo, a DTI adicionou requisitos específicos extraídos dessa ferramenta, sob a égide de 'elaborados pela equipe gerencial do projeto', o que elevou a média de aderência para 71%, no intuito de justificar a aquisição da ferramenta.

415. Além disso, um dos requisitos originais do Sisplaer, era que o sistema deveria ser dimensionado para a utilização simultânea de, no mínimo, quinhentos usuários (peça 32, p. 5). Contudo, esse requisito foi alterado pela equipe gerencial do projeto para 3500 usuários (peça 32, p 11).

416. Esses 3.500 usuários coincidem justamente com a metodologia de cálculo para formulação de preço da empresa, a qual considerou 5% do efetivo da FAB, o que daria os 3.500 (peça 112, p. 115). Logo, entende-se que a alteração do requisito inicial de quinhentos para 3500 usuários simultâneos foi realizada mediante prévio acordo entre a Aeronáutica e a referida empresa.

417. Outro ponto, o qual cabe ressaltar é que, nesse relatório de análise de viabilidade, pontuou-se um risco alto de dependência da Aeronáutica frente à empresa Sistema GP-Web Ltda., caso adquirida essa solução. Contudo, esse risco foi ignorado na etapa de Análise de Riscos no planejamento da contratação e a Aeronáutica procedeu com a contratação.

*418. Conforme pontuado na seção I da instrução da peça 126, no site da empresa Sistema GP-Web Ltda. constava a seguinte informação: 'Para os órgãos públicos há neste **site** um modelo de inexigibilidade de licitação, para atender o princípio da celeridade' [**sic**] (peça 39).*

*419. Como não foi encontrado esse modelo na versão atual do site da empresa, utilizou-se a ferramenta Internet Archive, a fim de verificar se constava esse modelo em versões anteriores do referido **website**.*

*420. Nesse sentido, verificou-se que o referido modelo constava no **site** da empresa Sistema GP-Web Ltda. em 15/9/2012 (peça 212).*

421. Nesse modelo, constam os seguintes trechos:

*'Análise do **software** selecionado:*

*Da analise de todos os sistemas informáticos existentes no mercado brasileiro, o GP-Web foi o único com código fonte aberto, de utilização via navegador web, que conta com a metodologia oficial do Governo Federal de Gerenciamento de Projetos, produzida pela SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com todo o ciclo de gerenciamento de projetos, desde o cadastramento de demandas, estudo de viabilidade, termo de abertura, entrega de produtos/serviços, termo de encerramento e demais documentos de suporte ao gerenciamento de projetos. Também foi o único a trabalhar com o sistema contábil de órgãos públicos, tendo as planilhas de custo de projetos com os valores separados por elementos de despesa, e permite a alocação de notas de crédito ou equivalentes nas tarefas. Ainda na análise técnica do **software** foi verificado que a gestão estratégica incluída no mesmo está perfeitamente integrada ao gerenciamento de projetos e ainda possibilita a participação de nosso órgão nos prêmios de qualidade do Governo Federal (GesPública).Vale ressaltar a ampla possibilidade de utilização de indicadores, inclusive nas tarefas dos projetos, e o sistema de mensagem corporativo com assinatura eletrônica e criptografia das mensagens dentro do banco de dados, sendo a única solução nacional a agregar esta funcionalidade.*

Análise da empresa selecionada:

*O sistema GP-Web foi desenvolvido pela pessoa física Sérgio Fernandes Reinert de Lima, CPF 070.813.527-74, em 2006, tendo registrado o sistema junto ao INPI, sob o nº 016110001736. Disponibilizou o GP-Web no Portal do **Software** Público (http://www.**software**publico.gov.br) e até a presente data é o único a dar suporte técnico especializado nos fóruns neste Portal do Governo Federal, a disponibilizar melhorias compatíveis com a versão oficial e corrigir falhas do sistema. Desta análise faz-se evidente que o referido desenvolvedor tem notório saber sobre o sistema selecionado pela organização. O mesmo constituiu a firma Sistema GP-Web Ltda., de forma a captar recursos para a melhoria contínua do GP-Web, sendo sócio cotista, não administrador, e o consultor técnico da mencionada firma.*

*O art. 25, **caput**, da Lei nº 8.666/93, de 21/6/93, dispõe que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição. Da análise do inciso II do Art. 25, em consonância com o inciso VI do Art. 13, todos da lei nº 8.666/93, de 21/6/93, depreende-se que a presente inexigibilidade se aplica para a contratação de serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.*

*A lei autoriza a contratação direta onde houver impossibilidade de licitar. Assim sendo atendido o disposto no art. 25 da Lei nº 8.666/93, **e** de forma a cumprir o disposto no art. 26 da mesma lei, apresentamos a presente justificativa para ratificação do Excelentíssimo XXXXXX, e posterior publicação no Diário XXXXXXXX.'*

*422. Conforme se constata nos documentos elaborados pela Aeronáutica no planejamento da contratação, com exceção dos trechos grifados, a FAB utilizou o texto acima para justificar a contratação por inexigibilidade do **software** GPWeb Profissional (peça 112, p. 55 e 78).*

423. Ademais, conforme destacado na seção II da instrução à peça 126, na Ficha de Ratificação de Despesas por Inexigibilidade ou Dispensa de Licitação, no item 9 'RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR OU EXECUTANTE, a Aeronáutica apresentou informações que não se sustentam como 'a ferramenta já é utilizada pela Administração Pública e nasceu através de uma parceria com o Exército Brasileiro, fazendo da empresa única quanto ao Know How neste campo' e 'a versão livre conta com diversas limitações, inclusive quanto ao número de usuários (200)'.

424. Essas informações não procedem, pois, a ferramenta não nasceu de parceria da empresa com o Exército, mas sim foi desenvolvida por um militar da ativa, com uso de recursos públicos e sob a égide de Sofware Público Brasileiro e também não há qualquer limitação de usuário na versão livre (peça 126, item 55).

*425. Ressalta-se ainda que, conforme Relatório de Análise de Viabilidade Técnica, a Autorização de Abertura de Licitação, DOD e o ETPC, bem como os próprios requisitos previstos no ROP 103 Emaer identificaram o objeto precípuo da contratação como sendo um **software** de gerenciamento de projetos, com o intuito de padronizar, em todos os níveis, a gerência de projetos na Aeronáutica (peça 32, p. 4 a 10, peça 112, p. 11 e 29, 75).*

426. O DOD especificou o projeto como: Sistema Integrado de Gestão da Força Aérea (SIGFAB) - Módulo de Gerenciamento de Projetos para o Comaer (peça 112, p. 29).

427. Nesse sentido, entende-se que o acréscimo de 'gestão estratégica' no objeto da contratação no Projeto Básico, decorreu, sobretudo, de uma característica inerente ao GPWeb Profissional, o qual tem um módulo de gestão estratégica.

428. Cabe frisar que ainda que o objeto da contratação englobasse gestão estratégica haveria alternativas, como, por exemplo, o NetProject e o SoftExpert, os quais possuem módulos para gerenciamento de projetos e gestão estratégica (Disponíveis em: http://netproject.com.br/o-netproject e https://www.softexpert.com/pt-br/solucao/softexpert-excellence-suite/. Acesso em 4/10/2018).

*429. Um outro ponto que merece ser citado é que os Atestados de Exclusividade de comercialização e prestação de serviços relacionados ao GPWeb, apresentados pela empresa à Aeronáutica, referem-se ao INPI 11.802-5 (peça 35). Esse registro foi pré-requisito para disponibilização do GPWeb como **Software** Público Brasileiro no Portal do **Software** Público Brasileiro (peça 14).*

430. Quanto à alegação de parecer jurídico favorável da Advocacia-Geral da União, conforme se verifica nos parágrafos 4 e 5 desse parecer, há ressalvas de que os exames feitos pelo Advogado da União não abordaram natureza técnica e que se presumiu que as especificações técnicas contidas no processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contração, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tinham sido regularmente determinadas pela Aeronáutica, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público (peça 112, p. 210).

431. Ademais, nos parágrafos 24 e 25 dessa instrução, constaram alertas sobre a possibilidade de dependência à solução escolhida e a necessidade de avaliação, pela Aeronáutica, sobre a possibilidade da participação de outras empresas em uma futura licitação, tendo em vista que o

código fonte do GPWeb é aberto (peça 112, p. 212).

432. Contudo, a Aeronáutica procedeu em 2017 com uma segunda contratação, por inexigibilidade, da empresa Sistema GP-Web Ltda., a qual foi posteriormente anulada de ofício, após ciência desta representação dada por este Tribunal àquele órgão.

433. Portanto, verifica-se que a Aeronáutica direcionou o processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 à solução GPWeb Profissional, frustrando o caráter competitivo da licitação e beneficiando a empresa Sistema GP-Web Ltda.

434. Ademais, tendo em vista as evidências de fraude no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, ante o disposto nos arts. 89 e 90 da Lei 8.666/1993, o qual foi direcionado para solução GPWeb, comercializada pela empresa Sistema GP-Web Ltda, será proposto encaminhar cópia desta instrução e peças correlatas ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar cabíveis.

*435. Por fim, a conduta da empresa Sistema GP-Web Ltda. em vender licenças para **software** derivado de **Software** Público Brasileiro, o qual deveria permanecer público e livre, ensejou contratações indevidas por inexigibilidade, e, consequentemente, prejuízo ao erário.*

*436. Além disso, houve participação direta da empresa na fraude apontada no processo de contratação do Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, tendo em vista que ela forneceu modelo de inexigibilidade para FAB, participou, mediante prévio ajuste com a Aeronáutica, da definição da quantidade de licenças ativas do sistema, e apresentou atestados de exclusividade de comercialização e prestação de serviços para um **software** derivado de **software** público brasileiro, o qual deveria permanecer público e livre.*

437. Logo, será proposto aplicar à empresa Sistema GP-Web Ltda. a sanção prevista no art. 46, da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU.

IV.II Valor contratado pela Aeronáutica superior aos valores praticados pela empresa Sistema GP-Web Ltda. com outros entes da administração pública

Argumentos

438. O GAL informou que acolheu a composição do valor praticado na contratação da empresa Sistema GPWeb Ltda apresentado pelo CCA-RJ, o qual foi elaborado com base na proposta comercial da empresa, no Projeto Básico e no Pedido de Orçamento 4/2015 (peça 151, p. 31).

439. Frisou que a contratação contemplou uma variedade de serviços, além da aquisição de 3.500 licenças perpétuas para um número ilimitado de usuários (peça 151, p. 32).

440. Ademais, ressaltou que a contratação incluiu o desenvolvimento de novas funcionalidades e customizações do GPWeb Profissional e, consoante o relatório técnico elaborado pelo CCA-RJ, foram utilizados 1.200 pontos de função nessa atividade (peça 151, p. 32).

441. Nesse sentido, informou que de acordo com pesquisa realizada a respeito de preços praticados para o Ponto de Função, poderia custar à Administração o montante de R$ 747.504,00, 15,35% superior ao contratado (peça 151, p. 32).

442. Salientou ainda que o critério adotado pelo Comaer para analisar o preço orçado foi o da comparação entre o valor individual de usuários previstos, considerando que tal metodologia é uma prática consagrada pelo mercado e utilizada por outros órgãos da administração que contratam com a empresa Sistema GPWeb Ltda. (peça 151, p. 32).

*443. O GAL destacou que, ao utilizar esse método, constatou a tendência de que, quanto maior for a necessidade de usuários, menor o preço relativo individual de cada unidade, ou seja, o tamanho e a complexidade do cliente afetaria o preço final ofertado. Nesse sentido, considerou que não se pode levar em consideração apenas aspectos técnicos do **software** e se a solução será ou não instalada na infraestrutura do cliente (peça 151, p. 32).*

444. Acrescentou que critérios de contratação associados ao desenvolvimento, como Pontos de Função, não seriam adequados para atender às necessidades do Comaer, pois o que se buscou foi uma ferramenta pronta no mercado e não o desenvolvimento de uma nova aplicação (peça 151, p. 32).

445. Quanto à vantajosidade do preço contratado pela Aeronáutica, o GAL informou que não considera adequada a comparação de preços de contratos, cujos objetos, embora de semelhante

natureza, se refiram a diferentes composições (peça 151, p. 32).

446. Que em cada um dos contratos celebrados, individualmente, devem ser considerados aspectos particulares, como tamanho da organização, número de usuários, manutenções evolutivas, dentre outras. E, portanto, comparar contratos com tamanhas facetas somente pelo preço, não permite uma avaliação precisa sobre a vantajosidade do mesmo (peça 151, p. 32).

447. Nesse sentido, informou que frente a esses critérios de composição de preço, o CCA-RJ elaborou o Mapa Comparativo de Preços, no qual foi possível atestar que a proposta para o Comaer, através da comparação entre cinco preços, estava compatível com os preços de mercado, afastando a ocorrência de prejuízos ao erário (peça 151, p. 32).

448. Quanto à comparação entre a contratação realizada pelo Banco da Amazônia, o GAL ressaltou que também houve aplicação de Pontos de Função no contrato celebrado pelo Comaer. Nesse sentido, considerando a diferença entre a quantidade de Pontos de Função entre as duas contratações e o valor asseverado, constatar-se-ia a vantajosidade da contratação realizada pelo Comaer (peça 151, p. 33).

449. O CCA-RJ informou que o número de funcionários de cada órgão, utilizado no referido mapa de comparação de preços, foi extraído de sítios na internet à época e que os Portais da Transparência desses órgãos não foram utilizados. Além disso, afirmou que, como as propostas da empresa são personalizadas para atender às necessidades de cada Órgão, tornou-se inviável uma comparação matematicamente precisa, mas que foi possível afastar possíveis dados ao erário e atestar a viabilidade da proposta recebida pelo Comaer (peça 151, p. 62).

*450. O CCA-RJ realizou ainda uma análise comparativa de preços do GPWeb com soluções semelhantes, dividindo em três categorias: programas executados a partir da nuvem; programas executados a partir do **desktop**; programas executados a partir dos servidores do cliente (peça 151, p. 63).*

451. Quanto à primeira categoria, o CCA-RJ citou o Project Online Premium da Microsoft como uma solução não viável no requisito técnico, por ser executado em nuvem, e tampouco econômico, tendo em vista que o valor por usuário seria de R$ 212,90 por mês. Logo, o custo da Aeronáutica para um escopo de 3.500 militares, em um ano, totalizaria: R$ 8.941.800,00 (peça 151, p. 64).

*452. Ainda nessa categoria, o CCA-RJ citou o **software** Softexpert PPM. Através da análise de duas licitações de aquisição desse **software**, concluiu que o valor unitário por licença é superior ao praticado pela FAB (peça 151, p. 65 a 66).*

453. Em relação à segunda categoria, o CCA-RJ citou o Microsoft Project, o qual seria uma solução tecnicamente inviável pois é de plataforma desktop. Além disso, o seu preço, entre três e cinco mil reais por computador, seria inviável economicamente (peça 151, p. 67).

*454. Quanto à última categoria, o CCA-RJ fez uma comparação com o **software** NetProject, o qual é executado a partir dos servidores do cliente.*

455. Analisou a contratação realizada pelo Tribunal de Justiça de Rondônia, a qual teve um custo de R$ 59.500,00 para contratação de 225 licenças, o que teria um custo de R$ 264,44 unitário, valor esse superior ao praticado pela FAB (peça 151, p. 67, 68).

456. Por fim, analisou a contratação do NetProject pelo TRF-5, o qual teve um valor final de R$ 247.300,00 com gastos distribuídos entre licenças, treinamento e atualizações, com um total de 36 licenças ao custo de 94 mil reais, o que geraria um resultado de R$ 2611,11 por usuário, valor esse superior ao praticado pela FAB (peça 151, p. 67, 68).

<u>Análise</u>

*457. Conforme já abordado nesta instrução, cabe destacar que a aquisição do **software** GPWeb, realizada pela Aeronáutica por inexigibilidade tratou-se de licença perpétua sem limite de usuários e com infraestrutura a cargo da FAB.*

*458. De acordo com o que se verifica no anexo A do Projeto Básico, uma das características requeridas na solução a ser adquirida é a necessidade de o **software** ter o código fonte aberto e poder*

trabalhar com mais de 20.000 usuários (peça 33, p. 36).

*459. Ou seja, a aquisição em tela não seria de um **software** de prateleira de código fechado, onde se justificaria a venda de licença por usuário. Ademais, tendo em vista que o código do GPWeb fornecido é aberto e, conforme informou a empresa, a Aeronáutica poderia modificá-lo, qualquer restrição da quantidade de usuários no código da ferramenta poderia ser removida.*

*460. Outro ponto importante é que a quantidade de usuários (principalmente se forem concomitantes) para **software** de código aberto, só justificaria um acréscimo de valor, principalmente, se a empresa fosse a responsável por manter a infraestrutura do servidor da aplicação e/ou tivesse que fazer melhorias no código para atender essa demanda.*

*461. Porém, conforme disposto na peça 33, p. 9, por questões de segurança da informação, a infraestrutura a ser utilizada pelo sistema GPWeb ficou a cargo da Aeronáutica. Isso significa dizer que os custos associados à infraestrutura, a qual possibilite a quantidade de usuários desejados, serão da Aeronáutica. Também não está especificada, no Projeto Básico, a necessidade de customização do **software** para atender a essa demanda de usuários.*

462. Ressalta-se ainda que, de acordo com analise já realizada neste processo, o requisito inicial era de quinhentos usuários simultâneos, contudo isso foi alterado para 3500, mediante prévio ajuste com a empresa Sistema GP-Web. Ademais, tampouco há no processo documentos comprobatórios que suportem as estimativas de licenças em uso do GPWeb nos outros órgãos que compuseram o mapa comparativo.

463. A título de análise, obteve-se a proposta da empresa ao CREA-MG no âmbito de contratação realizada em 2014 (contrato de maior valor da empresa – R$ 230.400,00, antes da contratação com a Aeronáutica), a qual contemplou licença perpétua e os mesmos serviços oferecidos à FAB durante um ano. A diferença é que enquanto a proposta da Aeronáutica contemplou oito treinamentos In Company a um custo total de R$ 48.000,00 a do CREA-MG contemplou hospedagem do sistema a cargo da empresa Sistema GP-Web Ltda. a um custo de R$ 7.200,00 e dois treinamentos na sede do CREA-MG) (peça 156, p. 22).

464. Nesse sentido, deduzido os custos dos serviços distintos às duas contrações, a contratação da FAB ainda sim seria cerca de 2,7 vezes mais onerosa que a realizada pelo CREA-MG.

465. Outro ponto é que no mapa comparativo de preços usado pela Aeronáutica para justificar o preço da contratação, constou a metodologia 'número de licenças em uso', que para o CREA-MG seria de 20% do seu efetivo.

466. Segundo informativo da empresa Sistema GP-Web Ltda. apresentado à Aeronáutica, na formulação de preço para licença perpétua sem limites de usuários, eles utilizam como base de cálculo 5% do efetivo da força de trabalho da Contratante.

467. Contudo, nessa proposta do CREA-MG não constou metodologia de preço 'número de licenças em uso' para cálculo do valor da licença perpétua, a empresa limitou-se a informar um valor sem qualquer justificativa (peça 156, p. 8).

468. Já a proposta comercial da empresa para o Instituto de Computação da UFM, a qual contemplou os mesmos serviços oferecidos à Aeronáutica por 24 meses (sem limite de usuários e com conversão automática de licença para perpétua findo o prazo da contração) foi de R$ 19.200,00 (peça 162). Tendo em vista que a proposta da Aeronáutica contemplou oito treinamentos In Company a um custo total de R$ 48.000,00, o valor pago pela FAB pela licença e serviços de atualização/customização foi 31,25 vezes superior ao valor pago pela UFMT.

*469. Em 2016, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso pagou R$ 80.000,00 para licença perpétua do **software** e suporte técnico com atualização de versões, pelo período de 12 meses (peça 213, p. 205). Naquela contratação, a empresa ofereceu, nesse valor, licença perpétua para número ilimitado de usuários e um treinamento In Company de cinco dias, totalizando quarenta horas, às suas custas e cinquenta pontos de função para serviços de customizações (peça 213, p. 45).*

470. O Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região também fez contratação semelhante em 2017, licença perpétua sem limite de usuários, a um custo total de R$ 75.000,00 (peça 214. p. 43, 260

e 298).

471. Na peça 195 há um levantamento das contratações realizadas pela empresa Sistema GP-Web Ltda. com integrantes da administração pública. Verifica-se que o valor pago pela Aeronáutica, a título de aquisição de licença perpétua sem limite de usuários, é bastante superior a outras contratações com objeto semelhante.

472. Dada a discrepância dos preços praticados pela empresa em contratações semelhantes, caberia à Aeronáutica diligenciar os órgãos, a fim de obter a proposta da empresa e os serviços contemplados nessas contratações.

473. Essa diferença exorbitante de valores pode ser justificada pela informação dada pela empresa, a qual indica que, para formação do seu preço, leva em consideração a capacidade de pagamento do possível cliente, que 'um 'negócio ruim poderia ser melhor que nenhum negócio'.

474. Quanto à constatação da instrução 57, parágrafo 84 a 93, de que não foi possível extrair um cálculo matemático, aplicável a todos os itens da tabela comparativa, o qual relacione o número de licenças e o valor unitário com o valor total do contrato, a Aeronáutica informou que como as propostas da empresa são personalizadas para atender às necessidades de cada órgão, tornou-se inviável uma comparação matematicamente precisa.

475. Se a metodologia utilizada correlaciona 'Valor Unitário' x 'N' de Licenças Estimadas em Uso' com o 'Valor Total do Contrato', o mínimo que se espera é que os resultados obtidos em todos itens da comparação sejam consistentes. Essa informação da Aeronáutica só ratifica o entendimento de que a metodologia adotada para comparação de preços foi inadequada.

476. Quanto à outra constatação de que a estimativa de funcionários dos órgãos utilizada no mapa comparativa não condiz com informações extraídas dos respectivos portais da transparência, a Aeronáutica limitou-se a informar, sem apresentar qualquer documento comprobatório, que extraiu esses dados de sítios da internet à época e que não utilizou os respectivos portais da transparência.

477. Cabe frisar ainda que, conforme o Acórdão 3.289/2014-TCU-Plenário, é dever do gestor, mesmo nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, elaborar orçamento detalhado que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado, pois se trata de documento indispensável à avaliação dos preços propostos.

478. O Pedido de Orçamento CCA/RJ 4/2015 discriminou os custos de aquisição da solução GPWeb em três itens:

*a) **software** de Gestão Estratégica e Gerenciamento de portfólios/projetos com· licença perpétua, suporte técnico especializado, atualizações, número ilimitado de licenças e suporte mínimo para 3500 usuário simultâneos;*

b) instalação e implantação com operação assistida; e

*c) oito treinamentos oficiais, credenciado pelo fabricante do **software** para o usuário final.*

*479. O item 'a' ainda poderia ser subdividido em: custo de aquisição do **software** sem limite de usuários e custo da assinatura anual de suporte da ferramenta.*

*480. Nesse sentido, em vez de comparar o custo global da aquisição do **software**, caberia a Aeronáutica decompor dessa aquisição, conforme fez no pedido de orçamento (ressalvado o item 'a' que poderia ser desmembrado), e compará-los, individualmente, com os praticados pela empresa em outras contratações.*

481. O GAL e o CCA-RJ informaram ainda que foram utilizados 1200 pontos de função nos serviços de desenvolvimento de novas funcionalidades e customizações abrangidas no contrato. Contudo, em outro argumento da sua defesa entrou em contradição, ao informar que não utilizou o critério de Pontos de Função para estimar os custos da contratação, pois o que se buscou foi uma ferramenta pronta no mercado e não o desenvolvimento de uma nova aplicação.

482. É necessário esclarecer que o 'Serviço de desenvolvimentos de novos módulos e customização de módulos existentes' também estavam presentes na contratação realizada pelo CREA-MG e pela UFMT (peças 156 e 162). Até mesmo no contrato com o Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3º Região em 2015, com custo de R$ 8.000,00 anuais, esse serviço está

presente (peça 215).

483. Considerando que a ferramenta está em contínuo desenvolvimento, com clientes diversos, é natural que ocorra o lançamento de novas versões com inclusão de novas funcionalidades que atendam aos clientes da empresa, de forma geral, e não especificamente à Aeronáutica. Só para contextualizar, já foi abordado neste processo que o Exército recebeu atualização de versão GPWeb Profissional, a qual estava licenciada pela Aeronáutica.

484. A própria empresa frisou que as manutenções evolutivas para FAB seriam realizadas no bojo da contratação em 2017 que foi anulada pela Aeronáutica, a qual contemplava especificamente 2600 pontos de função (peça 146, p. 70 e 71 e peça 116).

*485. Ademais, conforme cronograma físico-financeiro do Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, os serviços de customização inicial de módulo existentes e manutenções corretivas, bem como atualizações do **software** foram pagos em quatro parcelas de R$ 16.500,00 (Total R$ 66.000,00), enquanto que o custo de Licença Perpétua foi pago em uma única parcela de R$ 582.000,00.*

486. Logo, não se sustenta a informação da Aeronáutica de que a contratação com a empresa Sistema GP-Web Ltda. contemplou 1.200 pontos de função.

487. Também não se sustenta a alegação de que o contrato da FAB foi mais vantajoso que a contratação realizada pelo Banco da Amazônia, o qual teve um custo de R$ 131.700,00 para licenças perpétuas, treinamento de 40 horas e os mesmos serviços englobados no contrato da Aeronáutica. Os R$ 150.000,00 restantes desse contrato do Banco da Amazônia estão condicionados, explicitamente, a 300 pontos de função para evolução da ferramenta.

488. Com relação à comparação realizada pelo CCA-RJ com o Project Online Premium da Microsoft, o qual foi considerado por aquele Centro não viável no requisito técnico, por ser executado em nuvem, tampouco econômico, tendo em vista o valor por usuário de R$ 212,90 por mês, verifica-se que a Aeronáutica não se atentou para o fato de que existe uma solução do Project (Project Server), a qual é instalada no servidor da contratante (Disponível em: https://products.office.com/pt-br/project/enterprise-project-server. Acesso em: 4/10/2018).

489. Além disso, o valor utilizado pela Aeronáutica como comparação refere-se a um perfil de Gerente de Portfólios. Contudo, a Microsoft pratica três tipos de valores para os seguintes perfis: membros de equipe (R$ 27,10), Gerente de Projeto (R$ 116,20), Gerente de Portfólio (R$ 212,90) (Disponível em: https://products.office.com/pt-br/project/compare-microsoft-project-management-software?tab=1 Acesso em 4/10/2018).

490. Caso optasse pela aquisição dessa ferramenta de prateleira, caberia ao gestor dimensionar a real necessidade de uso da ferramenta dentro da Força através de um estudo, de forma a minimizar os custos da aquisição. Ademais, considerando que a maioria das licenças seriam do perfil de membros de equipe, não é adequada a comparação realizada pela Aeronáutica.

491. Em relação ao Softexpert, as contratações utilizadas pelo CCA-RJ em sua comparação não se referem ao módulo de Gestão de Projetos e Portfólio. Ademais, como se verifica na página do fabricante, a solução pode ser instalada em servidor local do cliente, ao contrário do que afirmou o CCA-RJ (Disponível em: https://www.softexpert.com/pt-br/servicos/consultoria-e-implantacao/. Acesso em 5/10/2018).

*492. Quanto ao Microsoft Project, entende-se que não é adequada comparação, pois se trata de um **software** de plataforma Desktop e não Web.*

493. Por fim, o CCA-RJ comparou a aquisição do GPWeb com duas contratações do NetProject, realizadas pelo Tribunal de Justiça de Rondônia e pelo Tribunal Regional da Federal da 5ª Região (TRF 5).

494. A primeira contratação, a qual contemplou um total de 225 licenças, englobando variados perfis de usuários na gestão estratégica e de projetos/portfólios, teve um custo de R$ 59.500,00. Nesse sentido, a Aeronáutica defendeu que o custo unitário por licença foi de R$ 264,44, o que seria superior ao praticado pela FAB.

495. Contudo, caso o CCA-RJ verificasse a ata daquele Pregão, constataria que a empresa

Sistema GP-Web Ltda. participou e foi a segunda colocada, oferecendo um preço maior, para as mesmas condições, do que o ofertado pela empresa NetProject (peça 216).

496. Na segunda contratação com o TRF 5, o CCA-RJ sustentou que a contratação total de R$ 247.300,00, englobou 36 licenças ao custo fracionado de 94 mil reais, o que geraria um resultado de R$ 2.611,11 por licença.

*497. Contudo, cabe destacar, inicialmente, que o valor de R$ 94.000,00 contemplava ainda serviço de suporte técnico por um período de doze meses. Já o cálculo de 36 licenças feito pela Aeronáutica está incorreto, tendo em vista que as quantidades se referiam a **pacotes**. Nesse sentido, com a soma das quantidades previstas em cada pacote, o total de licenças foi de 355.*

498. Além disso, caso o CCA-RJ verificasse a ata daquele Pregão, constataria que a empresa Sistema GP-Web Ltda. participou e foi a segunda colocada, oferecendo um preço maior, para as mesmas condições, do que o ofertado pela empresa NetProject (peça 206).

499. Portanto, a alegação da FAB de que uma possível contratação da solução NetProject seria uma opção antieconômica, se comparada ao GPWeb, não procede.

500. Nesse sentido, além de não restar justificado o preço praticado nesse processo de contratação, esse mostrou-se bem acima dos valores praticados pela referida empresa com outros órgãos da administração pública.

*501. Embora seja razoável afirmar que os gestores não tinham conhecimento para presumir que GPWeb Profissional deveria permanecer como **software** livre, e que, portanto, não caberia venda de licenças, ao inexigir ilegalmente a licitação em favor da empresa Sistema GPWeb Ltda., deram causa ao débito.*

502. De acordo com o anexo financeiro do contrato firmado, o montante pago ilegalmente a título de licenças corresponde a R$ 582.000,00.

503. Contudo, considerando que o valor total dos oito treinamentos realizados pela empresa, englobados no valor pago pelas licenças, foi de R$ 48.000,00, chega-se a um débito de R$ 534.000,00.

504. Logo, será proposto converter o presente processo em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art.47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do RITCU.

505. Inicialmente, vislumbram-se como responsáveis os militares que elaboraram o Estudo Técnico Preliminar e o Projeto Básico, os quais foram elaborados com objetivo de direcionar a contratação, e os militares responsáveis pela ratificação da despesa por inexigibilidade de licitação.

*506. Contudo, considerando a informação prestada pelo CCA-RJ (peça 151, p. 47 e 48) de que houve prévia determinação, pela cadeia de comando FAB, dos requisitos do **software** (os quais já estavam direcionados ao GPWeb) a ser contratado, faz-se necessário aprofundar essa questão para identificação de todos responsáveis que deram causa ao débito.*

507. Nesse sentido, essa análise de responsabilização dos militares da Aeronáutica envolvidos no processo de contratação que originou o Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 será realizada no âmbito do TCE.

508. Registra-se ainda que, no curso deste processo, verificaram-se os seguintes indícios de irregularidades nas contratações realizadas pelo CREA-MG com a empresa Sistema GP-Web Ltda. em 2013 e 2014 (peças 155 e 156):

a) inaplicabilidade de inexigibilidade de licitação, tendo em vista que há no mercado outras soluções de gerenciamento de projetos;

b) altos valores pagos se comparados com os preços praticados pela empresa com outros órgãos públicos;

*c) contratações sucessivas de licenças do **software**. No primeiro contrato adquiriu-se licença anual e no segundo licença perpétua, o que consistiu em uma decisão antieconômica;*

d) utilização do modelo de inexigibilidade disponibilizado pela empresa Sistema GP-Web Ltda.; e

e) prova de conceito antes da abertura de licitação.

509. Os referidos indícios serão enviados à Secex-MG, responsável pela fiscalização do CREA-

MG, através de memorando desta secretaria.

Conclusão

510. Da análise da oitiva da Aeronáutica e dos elementos deste processo, verificou-se que houve direcionamento do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 à solução GPWeb Profissional, frustrando o caráter competitivo da licitação e beneficiando a empresa Sistema GP-Web Ltda.

511. Ademais, além de não restar justificado o preço praticado nesse processo de contratação, esse mostrou-se bem acima dos valores praticados pela referida empresa com outros órgãos da administração pública.

512. Tendo em vista as evidências de fraude no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, ante o disposto nos arts. 89 e 90 da Lei 8.666/1993, o qual foi direcionado para solução GPWeb Profissional comercializada pela empresa Sistema GP-Web Ltda, será proposto encaminhar cópia desta instrução e peças correlatas ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar cabíveis.

*513. Constatou-se ainda que a conduta da empresa Sistema GP-Web Ltda. em vender licenças para **software** derivado de **Software** Público Brasileiro, o qual deveria permanecer público e livre, ensejou contratações indevidas por inexigibilidade, e, consequentemente, prejuízo ao erário.*

*514. Além disso, houve participação direta da empresa na fraude apontada no processo de contratação do Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, já que ela forneceu modelo de inexigibilidade para FAB e apresentou atestados de exclusividade de comercialização e prestação de serviços para um **software** derivado de **software** público brasileiro, o qual deveria permanecer público e livre.*

515. Logo, será proposto aplicar à empresa Sistema GP-Web Ltda. a sanção prevista no art. 46, da Lei 8.443/1992 c/c art, 271 do Regimento Interno/TCU.

516. Considerando que se identificou um débito de R$ 534.000,00 no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, valor pago ilegalmente a título de licenças, será proposto converter o presente processo em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art.47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do RI TCU.

*517. Por fim, tendo em vista as falhas de segurança no **software** GPWeb, apontadas por um usuário no PSPB (Disponíveis em: https://softwarepublico.gov.br/archives/thread/gpweb/gpweb-8461-multiplas-falhas e https://www.augustopereira.com.br/seguranca-gpweb-8-4-61-multiplas-falhas-sqli-manipulacao-de-privilegios-uploads-sem-restricoes-exposicao-de-informacao-sensivel/ Acesso em: 28/9/2018), será proposto dar ciência a Aeronáutica sobre essas possíveis vulnerabilidades.*

Conclusão

*518. Com base nos elementos apresentados na análise da oitiva da empresa Sistema GP-Web Ltda., verificou-se que a criação de versão proprietária GPWeb Profissional derivada do GPWeb, **Software** Público Brasileiro, licenciada pela GPL v2.0, com a utilização de recursos públicos, é ilegal e ilegítima, pois afronta o art. 4º Lei 9.609/1998, a IN 1/2011– SLTI/MP (bem com a Portaria 46/2016 – SLTI/MP que a revogou) e o art. 100 do Código Civil Brasileiro.*

*519. Nesse sentido, a conduta da empresa Sistema GP-Web Ltda. em vender licenças para **software** derivado de **Software** Público Brasileiro, o qual deveria permanecer livre e público, ensejou contratações indevidas por inexigibilidade de licitação, e, consequentemente, prejuízo ao erário.*

*520. Entende-se ainda necessário, considerando os potenciais riscos à administração pública federal pela apropriação indevida dos direitos autorais de **software**s, desenvolvidos com recursos de órgãos públicos, por seus servidores/funcionários, propor determinação à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Setic/MP) para que, no prazo de 120 dias, elabore normativo disciplinando o desenvolvimento de **software** nos órgãos integrantes do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) atentando-se ao que estabelece o art. 4º da Lei 9.609/1998.*

521. Verificou-se ainda que, segundo as empresas Bryntum e HighSoft, proprietárias das bibliotecas ExtGantt e HighCharts, respectivamente, utilizados no GPWeb Profissional, a empresa Sistema GP-Web Ltda. não possui licença comercial dessas bibliotecas para uso nessa versão

comercial.

*522. Logo, tendo em vista que não foi possível mapear todos os contratantes da empresa, será proposta determinação à Setic/MP para que, no prazo de trinta dias, dê publicidade no Portal do **Software** Público que, de acordo com os fabricantes Bryntum e HighSoft, a empresa Sistema GP-Web não possui licença comercial para uso dessas bibliotecas proprietárias.*

*523. Considerando ainda que a empresa Sistema GP-Web Ltda. desvirtuou a finalidade do Portal do **Software** Público Brasileiro ao criar ilegalmente uma versão proprietária derivada de um **Software** Público e usar o referido portal como 'vitrine' para comercializar essa versão, será proposto:*

*a) encaminhar os autos deste processo ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar cabíveis quanto à desvirtuação da finalidade do Portal do **Software** Público Brasileiro pela empresa Sistema GP-Web Ltda. (CNPJ 14659881/0001-61), ao criar ilegalmente uma versão proprietária derivada de um **Software** Público e usar o referido portal como 'vitrine' para comercializar essa versão;*

b) determinar à Setic/MP que:

*b.1) no prazo de noventa dias, adote medidas cabíveis para garantir que os **softwares** disponibilizados no PSPB, especialmente o GPWeb, atendam aos dispositivos da Portaria – STI/MP 46/2016, em especial aos arts. 4º, 5º e 14; e*

*b.2) no prazo de trinta dias, dê publicidade no PSPB que este Tribunal considerou ilegal a criação de versão proprietária do GPWeb Profissional derivado do GPWeb **Software** Público Brasileiro.*

524. Tendo em vista os indícios da atuação como administrador de fato da empresa Sistema GP-Web Ltda. pelo Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, ante o disposto nos arts. 29 da Lei 6.880/1980 e art. 204 do Código Penal Militar, bem como os indícios de patrocínio indébito, tipificado no art. 334 do Código Penal Militar, praticados por ele, quando era militar da ativa do Exército, entende-se necessário encaminhar cópia deste processo ao Ministério Público Militar, para que adote as medidas que julgar cabíveis.

*525. Além disso, verificou-se que a adoção do GPEx (GPWeb Profissional) como único **software** de gerenciamento de projetos, portfólio, planejamento e avaliação da gestão no âmbito do Exército implicou em uma situação de dependência do Exército ante à empresa Sistema GPWeb Ltda, especificamente ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, visto que o EB não possui equipe própria capacitada para evoluir o GPEx (GPWeb Profissional), tampouco o sistema possui documentação técnica.*

*526. Portanto, entende-se necessário propor recomendação ao Exército Brasileiro para que avalie a oportunidade e conveniência de revogar a Portaria EB 204/2015 e a Portaria EM/EB 91/2018 que instituíram o GPEx como único **software** de gerenciamento de projetos, portfólio, planejamento e avaliação da gestão.*

527. A partir da análise da audiência do Sr. Cel. Cláudio Borges Coelho, verificou-se que o Exército possuía elementos suficientes para questionar o alegado direito patrimonial do GPWeb ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, antes da assinatura do Termo de Cessão que, ilegalmente, impôs vedações ao Exército no uso do GPEx (GPWeb Profissional).

528. Contudo, atenua a conduta do gestor o fato do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima ter apresentado registro INPI do GPWeb em seu nome. Embora esse registro tenha sido pré-requisito para disponibilização no PSPB, não é razoável exigir que o Ordenador de Despesas tivesse conhecimento sobre isso.

*529. Logo, acolhe-se as justificativas do gestor no que tange à presunção de veracidade da informação de que os direitos autorais do **software** GPWeb pertenceriam ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima.*

530. Quanto a publicação do Termo de Cessão de Uso S/N 2015, ao contrário do que sustentou o Sr. Cel Cláudio Borges Coelho, esse ajuste não foi arquivado e vigeu por um ano a partir da data de

sua assinatura.

531. Porém, esse Termo não foi publicado no Diário Oficial da União, tampouco em Boletim Interno do Exército, em afronta aos arts. 1º e 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e ao art. 37 da Constituição Federal.

532. Nesse sentido, conforme dispõe o Regulamento de Administração do Exército em seu art. 27, alínea 8º, c/c art. 28 alínea 1º do Decreto 98.820/1990, competia ao Sr. Cel. Cláudio Borges, na qualidade de Ordenador de Despesas do DCT/EB e responsável pela assinatura do Termo de Cessão de Uso S/N 2015, determinar a sua publicação no DOU.

533. Entende-se, pois, que a conduta do Sr. Cel. Cláudio Borges Coelho, então Ordenador de Despesas do DCT/EB, ao negligenciar a publicação Termo de Cessão de Uso S/N 2015, o qual produziu efeitos desde a sua assinatura, foge do referencial do 'administrador médio' e configura-se como erro grosseiro que, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, permite aos agentes responder pessoalmente pelos seus atos.

534. Portanto, propõe-se rejeitar parcialmente as razões de justificativa do Sr. Coronel R/1 Cláudio Borges Coelho e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU.

535. Da análise da audiência do Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer, verificou-se que, à época do da assinatura do referido termo de cessão, ele encontrava-se investido da autoridade máxima do DCT/EB e que a função de Ordenador de Despesas estava delegada ao Sr. Cel. Cláudio Borges Coelho, responsável pela assinatura Termo de Cessão de Uso S/N.

536. Portanto, em que pese permanecer o entendimento da ilegalidade do Termo de Cessão de Uso S/N, decorrentes das vedações impostas ao Exército no uso do GPEx (GPWeb Profissional) e da não publicação desse instrumento no Diário Oficial da União, propõe-se acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer.

537. Da análise da oitiva da Aeronáutica e dos elementos deste processo, verificou-se que houve direcionamento do processo de contratação referente ao Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 à solução GPWeb Profissional, frustrando o caráter competitivo da licitação e beneficiando a empresa Sistema GP-Web Ltda.

538. Ademais, além de não restar justificado o preço praticado nesse processo de contratação, esse mostrou-se bem acima dos valores praticados pela referida empresa com outros órgãos da administração pública.

539. Tendo em vista as evidências de fraude no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, ante o disposto nos arts. 89 e 90 da Lei 8.666/1993, o qual foi direcionado para solução GPWeb Profissional comercializada pela empresa Sistema GP-Web Ltda, será proposto encaminhar cópia desta instrução e peças correlatas ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar cabíveis.

*540. Haja vista a conduta da empresa Sistema GP-Web Ltda. em vender licenças para **software** derivado de **Software** Público Brasileiro, e sua participação direta na fraude apontada no processo de contratação do Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, será proposto aplicar à empresa Sistema GP-Web Ltda. a sanção prevista no art. 46, da Lei 8.443/1992 c/c art, 271 do Regimento Interno/TCU.*

541. Considerando que se identificou um débito de R$ 534.000,00 no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, valor pago ilegalmente a título de licenças, será proposto converter o presente processo em Tomada de Contas Especial (TCE), com fundamento no art.47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do RITCU.

542. A análise de responsabilização dos militares da Aeronáutica envolvidos no processo de contratação que originou o Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015 será realizada no âmbito do TCE.

*543. Por fim, tendo em vista as falhas de segurança no **software** GPWeb apontadas por um usuário no PSPB, será proposto dar ciência à Aeronáutica e ao Exército sobre essas possíveis vulnerabilidades.*

Proposta de encaminhamento

544. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

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

b) nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão(Setic/MP) que:

*b.1) no prazo de noventa dias, adote medidas cabíveis para garantir que os **softwares** disponibilizados no PSPB, especialmente o GPWeb, atendam aos dispositivos da Portaria – STI/MP 46/2016, em especial aos arts. 4º, 5º e 14;*

*b.2) no prazo de trinta dias, dê publicidade no PSPB que este Tribunal considerou ilegal a criação de versão proprietária do GPWeb Profissional derivado do GPWeb **Software** Público Brasileiro, pois afronta a Lei 9.609/1998, a IN 1/2011– SLTI/MP (bem com a Portaria 46/2016 – SLTI/MP que a revogou) e o art. 100 do Código Civil Brasileiro, com vistas a evitar novas contratações;*

*b.3) no prazo de trinta dias, dê publicidade no Portal do **Software** Público que, de acordo com os fabricantes Bryntum e HighSoft, a empresa Sistema GP-Web não possui licença comercial para uso dessas bibliotecas proprietárias, com vistas a alertar os contratantes sobre possível infração de direitos autorais;*

*b.4) no prazo de 120 dias, elabore normativo disciplinando o desenvolvimento de **software** nos órgãos integrantes do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) atentando-se ao que estabelece o art. 4º da Lei 9.609/1998, com vistas a mitigar o risco de apropriação indevida dos direitos autorais de **software**s, desenvolvidos com recursos de órgãos públicos, por seus servidores/funcionários; e*

b.5) informe a este Tribunal acerca das ações implementadas para cumprimento das determinações contidas nas alíneas 'b.1', 'b.2', 'b.3' e 'b.4' no final de seus respectivos prazos;

c) recomendar ao Exército Brasileiro, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de revogar Portaria EB 204/2015 e a Portaria EM/EB 91/2018, com vistas a mitigar riscos de prejuízos institucionais decorrentes da dependência tecnológica excessiva da ferramenta GPEx (GPWeb Profissional) frente ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima e sua empresa Sistema GP-Web Ltda.;

d) rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo coronel R/1 Cláudio Borges Coelho, ordenador de Despesas do Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro à época da assinatura do Termo de Cessão S/N 2015, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) fixar o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que o Sr. Cláudio Borges Coelho comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que será expedido, até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) autorizar, desde logo, o desconto das dívidas na remuneração do militar, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, observando o limite máximo de desconto previsto no § 3º do art. 14 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001;

g) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

h) autorizar, nos termos do art. 217 do RITCU, o pagamento parcelado da importância devida pelo responsável em até trinta e seis parcelas, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial;

i) acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo general de Exército R/1 Sinclair James Mayer;

j) aplicar à empresa Sistema GP-Web Ltda. a sanção prevista no art. 46, da Lei 8.443/1992 c/c

art, 271 do Regimento Interno/TCU;

k) enviar cópia desta instrução e peças correlatas ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar cabíveis em relação:

k.1) desvirtuação da finalidade do Portal do ***Software*** *Público Brasileiro pela empresa Sistema GP-Web Ltda. (CNPJ 14659881/0001-61), ao criar ilegalmente uma versão proprietária derivada de um* ***Software*** *Público e usar o referido portal como 'vitrine' para comercializar essa versão;*

k.2) evidências de fraude no Contrato 49/CCA-RJ/GAL/2015, ante o disposto nos arts. 89 e 90 da Lei 8.666/1993, o qual foi direcionado para solução GPWeb Profissional comercializada pela empresa Sistema GP-Web Ltda.;

l) enviar cópia desta instrução e peças correlatas ao Ministério Público Militar para que adote as medidas que julgar cabíveis em relação:

l.1) indícios de atuação como administrador de fato da empresa Sistema GP-Web Ltda. pelo Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, ante o disposto nos arts. 29 da Lei 6.880/1980 e art. 204 do Código Penal Militar;

l.2) indícios de patrocínio indébito, tipificado no art. 334 do Código Penal Militar, praticados por ele, quando era militar da ativa do Exército;

m) dar ciência ao Exército e ao Comando da Aeronáutica sobre as falhas de segurança no ***software*** *GPWeb apontadas no Portal do* ***Software*** *Público, o que pode comprometer a confidencialidade das informações inseridas nesse* ***software****;*

n) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Comando do Exército, à Força Aérea Brasileira, ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, ao Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação a ser encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos; e

o) converter o presente processo em tomada de contas especial, com fundamento no art.47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do RITCU e restituir os autos à esta Secretaria para instrução."

3. Enfim, contando com a anuência do titular da unidade técnica (Peça 221) em relação a certo acréscimo nas referidas propostas, o diretor da SecexDefesa lançou o seu parecer conclusivo à Peça 220 nos seguintes termos:

"*Manifesto-me de acordo com a instrução e o encaminhamento anterior, acrescentando considerações que fundamentarão proposta de encaminhamento adicional.*

2. Em 30/8/2018, foi realizada uma reunião na SecexDefesa, a pedido do DCT, para tratar da responsabilização do Sr. Sinclair James Mayer neste processo, ouvido em audiência.

3. Participaram da reunião o vice-chefe de Tecnologia da Informação e Comunicações e o chefe da Assessoria de Apoio para Assuntos Jurídicos do DCT.

4. As razões de justificativa do Sr. Mayer foram apresentadas a este Tribunal por meio do ofício nº 77-APJ/DCT, de 9/7/2018, oriundo do DCT (peça 142).

5. O que se constata, portanto, é a possibilidade de a defesa do citado responsável, ex-dirigente máximo do DCT, ter sido elaborada pela assessoria jurídica do órgão, o que caracteriza a utilização de recursos públicos em prol de interesses privados.

6. Tal prática vai de encontro à orientação jurisprudencial deste Tribunal, assentada por meio dos Acórdãos 32/2000 e 313/2008, do Plenário, 1.179/2008, da 1ª Câmara, 2.055/2013, da 2ª Câmara, entre outros.

7. O entendimento que se firmou nos citados julgados é o de que a utilização de serviços advocatícios, prestados por servidores dos quadros das próprias entidades ou por profissionais contratados para esse fim, para a defesa jurídica de ex-dirigentes, não atendem ao interesse público, visto se considerar que é o interesse particular do agente público, e não o próprio interesse da

Administração Pública na qual ele desempenhava as suas funções, que estão em questão nos processos judiciais ou administrativos a que ele é chamado a responder.

8. Firmou-se o entendimento também de que o chamamento de um agente público para se defender em processo é um ato de caráter nitidamente pessoal, sendo a sua defesa uma responsabilidade individual, exercida pessoalmente ou por meio de procurador designado com os devidos poderes.

9. Assim, com vistas a evitar infringências à orientação jurisprudencial desta Corte de Contas, propor-se-á, em adição ao encaminhamento anterior, dar ciência ao DCT a respeito da jurisprudência deste Tribunal explorada neste pronunciamento.

10. Do exposto, propõe-se, em substituição ao encaminhamento anterior:

(...) p) dar ciência ao Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército de que infringe o princípio do interesse público a utilização dos serviços de assessoramento jurídico do órgão para a promoção da defesa jurídica de seus integrantes ou ex-integrantes, quando o ato praticado pelo agente público for manifestamente ilegal ou contrário ao interesse público ou, ainda, quando a imputação lhe tiver sido dirigida de forma pessoal, não havendo interesse da instituição a ser defendido."

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de representação formulada pela equipe de fiscalização da SecexDefesa, a partir da auditoria realizada no bojo do TC 005.066/2016-6, sobre possíveis irregularidades na aquisição de **software** por meio do Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015 celebrado entre o Comando da Aeronáutica e a Sistema GP-Web Ltda., sob o valor de R$ 648.000,00, para além de possíveis falhas no Termo de Cessão S/N, de 2015, celebrado gratuitamente entre o Comando do Exército e a referida empresa.

2. Entendo, preliminarmente, que a presente representação deve ser conhecida pelo TCU, já que preenchidos os requisitos legais e regimentais de admissibilidade.

3. No mérito, restaram confirmadas as irregularidades apuradas nestes autos, devendo a presente representação ser considerada procedente.

4. Em linhas gerais, as aludidas irregularidades corresponderiam à criação da versão para o GPWeb Profissional e à subsequente venda das licenças de uso desse **software** pela Sistema GP-Web Ltda., pois essa ilegítima prática ofenderia a Lei nº 9.609, de 1998, a IN SLTI-MP nº 1, de 2011, e a Portaria SLTI-MP nº 46, de 2016, subsistindo adicionalmente, ainda, a verificação de que o Termo de Cessão de Uso S/N, de 2015, não resultaria em boa prática administrativa.

5. A SecexDefesa promoveu, assim, a original diligência junto ao Comando do Exército e ao Comando da Aeronáutica para obter informações e documentos inerentes a essas falhas.

6. A partir desses elementos de convicção, a unidade técnica realizou a oitiva da Sistema GP-Web Ltda., para se manifestar sobre a indevida venda das licenças do **software** livre (GP-Web Profissional) ao Comando da Aeronáutica, entre outros integrantes da administração federal, alertando a referida empresa sobre a possibilidade de o TCU vir a aplicar o art. 46 da Lei nº 8.443, de 1992, tendo a SecexDefesa promovido, ainda, a oitiva do Grupamento de Apoio Logístico (GAL) da Aeronáutica, para se manifestar sobre as seguintes falhas:

(i) direcionamento do processo para o Contrato nº 19/2015 (atual Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015);

(ii) ausência de justificativa para o valor praticado no Contrato 19/2015 (atual Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015);

(ii) valor contratado em patamar superior aos valores praticados pela Sistema GP-Web Ltda. com outras instituições da administração pública.

7. A unidade técnica também promoveu a audiência do Coronel R/1 Cláudio Borges Coelho e do Exmo. Sr. General de Exército R/1 Sinclair James Mayer, como responsáveis cessionários pela assinatura do referido Termo de Cessão S/N, de 2015, para que apresentassem as suas razões de justificativa em face das seguintes irregularidades:

(i) inadequada assinatura do termo de cessão de licença do **software** GWeb Profissional (GPEx), já que teria sido desenvolvido por militar da ativa, a partir de **software** livre disponibilizado no Portal do **Software** Público Brasileiro (PSPB), com o uso, assim, de recursos do Exército Brasileiro, devendo permanecer livre, em sintonia com a então vigente IN SLTI/MP nº 1, de 2011, revogada pela Portaria SLTI/MP nº 46, de 2016, e com o art. 4º da Lei nº 9.609, da 1998; e

(ii) ausência de publicação do Termo de Cessão S/N, de 2015, no diário oficial da União, em afronta ao art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993.

8. Após a análise final do feito, a SecexDefesa confirmou a ocorrência da referida fraude à licitação para o direcionamento em prol do Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015 com o subsequente favorecimento da Sistema GP-Web Ltda., ante a desconsideração dos prováveis concorrentes nessa área, tendo a unidade técnica proposto, então, o conhecimento da presente representação para, no mérito, considerá-la procedente e, assim, promover a conversão da presente representação em tomada de contas especial, sem prejuízo de aplicar a multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443, de 1992, em desfavor do Coronel R/1 Cláudio Borges Coelho, com o envio de determinações, devendo declarar, ainda, a inidoneidade da mencionada empresa para licitar com a administração federal.

9. Incorporo os pareceres da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo de afastar a suscitada aplicação da multa legal, pelos motivos que passo a expor.

10. A despeito da sua natureza gratuita, o referido Termo de Cessão S/N, de 2015, teria resultado na superveniente dependência tecnológica do Exército em relação aos serviços de atualização e de customização efetuados pela Sistema GP-Web Ltda.

11. Por outro ângulo, o aludido Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015 teria sido firmado a partir da indevida inexigibilidade de licitação, sob o falso argumento de a contratada se configurar como a única fornecedora do almejado **software**, a despeito de, na verdade, a referida fornecedora não deter a titularidade do negociado **software**, nem haver comprovação da suposta inexistência de alternativas mais vantajosas no mercado.

12. Por essa linha, o TCU deve avaliar as correspondentes falhas em relação a cada responsável.

I – Da responsabilidade de Cláudio Borges Coelho.

13. Em sua defesa à Peça 143, o então ordenador de despesas (OD) do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT/EB) defendeu, resumidamente, o acerto na celebração do Termo de Cessão de Uso S/N, de 2015, aduzindo que ele se destinaria à cessão do direito de uso por licença perpétua do sistema de gerenciamento de projetos (GPWeb Profissional), com o suporte técnico, a manutenção corretiva e as atualizações, sem o limite de usuários e sem a eventual contrapartida financeira pelo Exército.

14. Ocorre que, apesar da suposta dependência técnica do Exército frente à Sistema GP-Web Ltda., a conduta do aludido gestor não se configuraria como irregularidade, já que o Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima teria apresentado o registro do GPWeb no INPI, em seu nome, não se podendo exigir que o OD tivesse o conhecimento sobre a verdadeira titularidade do referido **software**.

15. Por outro lado, embora não se admita, como justificativa, a ausência de publicação em face do arquivamento do referido termo de cessão de uso, o TCU pode deixar de lhe aplicar a suscitada multa, já que, no presente caso concreto, a falta de publicação oficial do aludido termo não teria resultado em prejuízo ao erário, podendo ser enquadrada como falha formal, até porque a aludida falha incorrida no âmbito da administração do Exército não teria necessariamente contribuído para a superveniente falha perpetrada pela administração da Aeronáutica, haja vista que na administração da

Aeronáutica a subsequente aquisição do aludido **software** teria sido promovida por contratação onerosa, sem a realização do necessário procedimento licitatório, ante a indevida inexigibilidade de licitação.

16. O TCU deve promover, no entanto, o envio de determinação à administração do Exército para que apure a eventual ocorrência de dano ao erário, a partir dessa suposta dependência tecnológica em relação ao referido **software**, podendo o TCU arguir, se for o caso, a eventual responsabilidade do aludido OD no caso de restar comprovada a eventual subsistência do suscitado dano ao erário, sem prejuízo de, desde já, determinar que a referida administração militar observe a legislação aplicável em relação à efetiva necessidade de publicação dos atos administrativos.

II – Da responsabilidade de Sinclair James Mayer.

17. O referido responsável apresentou a sua resposta à audiência (Peça 142), suscitando, em suma, que o referido Termo de Cessão de Uso S/N teria sido vantajoso para a administração do Exército, pois não teria gerado qualquer ônus financeiro, já que o Exército deteria os direitos patrimoniais apenas da obra derivada, ficando a suposta titularidade do GPWeb em nome do Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima.

18. Em sintonia com o parecer da unidade técnica, as justificativas do responsável podem ser acolhidas parcialmente pelo TCU, até porque, diante da sua ingerência sobre as diversas organizações militares subordinadas, não seria razoável exigir que o dirigente máximo do DCT-EB verificasse todas as questões inerentes aos direitos patrimoniais para o GPWeb Profissional.

19. Por conseguinte, o TCU pode acolher as justificativas apresentadas pelo aludido responsável.

III – Da situação no Grupamento de Apoio Logístico (GAL) da Aeronáutica.

20. Os gestores do GAL atenderam à audiência (Peça 151), alertando, inicialmente, que o instrumento celebrado entre a Aeronáutica e a Sistema GP-Web Ltda. não seria o "Contrato 19/2015", mas, sim, o Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015.

21. Os gestores aduziram, ainda, que a contratação por inexigibilidade teria resultado de longo processo baseado em estudos técnicos e, ante a inexistência de alternativas no mercado, esses estudos teriam indicado que a GPWeb Profissional atenderia ao conjunto de requisitos necessários, a despeito de a Sistema GP-Web Ltda. atuar como única fornecedora desse **software**.

22. Essas justificativas não merecem, contudo, ser acolhidas pelo TCU, até porque a SecexDefesa apresentou, detalhadamente, as falhas perpetradas na análise da viabilidade técnico-econômica do objeto requerido pela Aeronáutica, com o direcionamento do processo de contratação em favor da solução por GPWeb Profissional, frustrando os princípios da licitação pública e do caráter competitivo do necessário certame.

23. Bem se vê que não teria ficado devidamente comprovada a suposta inexistência de outras ferramentas no mercado com a capacidade de satisfazer a necessidade da área requisitante no sentido de adquirir o **software** de gerenciamento de projetos, com o intuito de padronizar, em todos os níveis, a gerência de projetos nas organizações militares do Comando da Aeronáutica.

24. Teria, na verdade, ocorrido o evidente açodamento para a efetivação do aludido contrato, com o evidente direcionamento na escolha do produto oferecido pela aludida fornecedora, diante, sobretudo, da prévia determinação para a definição dos requisitos em prol do referido **software**, devendo a responsabilização dos militares da Aeronáutica ser devidamente apurada, contudo, no âmbito da aludida TCE.

IV – Da responsabilidade da Sistema GP-Web Ltda.

25. A aludida empresa manifestou-se, à Peça 146, sobre as evidências de fraude ao processo de licitação para a indigitada celebração subsequente do Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015.

26. As justificativas apresentadas pela empresa não devem ser acolhidas pelo TCU, já que não afastaram as evidências de fraude ao processo de licitação, tendo a unidade técnica constatado que os direitos sobre o **software** GPWeb, com as suas evoluções, não seriam exclusivos do Sr. Sérgio Fernandes Reinert, por ter se aproveitado apenas do intenso compartilhamento de informações no âmbito da comunidade do PSPB, e, assim, o referido **software** deveria permanecer sob a chancela de livre acesso em prol de toda a sociedade, tendo sido demonstrado, inclusive, que o GPWeb Profissional se configuraria como obra derivada e dependente da versão livre.

27. Bem se vê, dessa forma, que a Sistema GP-Web Ltda. e o Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima não possuiriam os direitos autorais sobre o GPWeb, haja vista que, por meio de termo de compromisso, o referido **software** teria sido disponibilizado como **Software** Público Brasileiro (SPB) e teria, consequentemente, recebido o **status** de bem público para uso comum do povo, com a subjacente cláusula de inalienabilidade, nos termos do art. 100 do Código Civil brasileiro.

28. Aliás, por expressa vedação atribuída pela então vigente IN SLTI-MP nº 1, de 2011, e pela superveniente Portaria SLTI-MP nº 46, de 2016, as eventuais versões derivadas do **Software** Público Brasileiro devem permanecer como **software** livre.

29. Por essa linha, mostra-se cabalmente inaceitável a especial atuação do Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima, como militar da ativa no período de fevereiro de 1994 a março de 2015, pois teria se valido da utilização de recursos públicos para o desenvolvimento do referido **software**, a despeito da tentativa de esconder a sua efetiva gestão sobre a Sistema GP-Web Ltda., e, assim, o TCU deve promover a imediata remessa de cópia deste Acórdão ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público Militar para a adoção das medidas cabíveis.

30. Ocorre que, a partir das informações obtidas pela unidade técnica, sobressaem as evidências de que o GPWeb teria sido desenvolvido no âmbito do 3º Batalhão de Comunicações do Exército, em sintonia com as mensagens enviadas pelo próprio Sr. Sérgio Reinert no PSPB (Peças 173, 182 e 184), em meados de 2011, restando evidenciado que, nos termos do art. 4º da Lei nº 9.609, de 1998, os direitos sobre o aludido **software** deveriam pertencer ao Exército Brasileiro, já que a subjacente ferramenta teria sido criada e desenvolvida com o uso dos equipamentos, das instalações, das informações tecnológicas e dos documentos técnicos integrantes do 3º BComEx.

31. Não por acaso, a SecexDefesa anotou que: "*o Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima, quando militar da ativa, utilizou a Sra. Jane de Andrade de Natal, sua sogra, como sócia administradora de fachada, enquanto ele exercia na figura de sócio oculto a administração de fato da empresa Sistema GP-Web Ltda.*", tendo a unidade técnica rechaçado a suposta economicidade na referida contratação promovida no âmbito da Aeronáutica, em face da evidente fraude ao processo de licitação pela indevida promoção da referida inexigibilidade de licitação para a indigitada contratação da aludida empresa com o fornecimento do GP-Web Profissional, ante o claro desrespeito aos princípios da licitação pública, da maior competividade no certame e da busca da proposta mais vantajosa para a administração pública.

32. Por esse ângulo, a referida empresa, com o seu real proprietário (Sr. Sérgio Reinert Fernandes de Lima), devem figurar como responsáveis na aludida tomada de contas especial, sem prejuízo de, desde já, o TCU declarar a inidoneidade da aludida empresa para participar de licitação na administração federal pelo período de 5 (cinco) anos.

V – Das considerações finais.

33. Diante, enfim, da evidente gravidade das aludidas irregularidades perpetradas no âmbito da administração da Aeronáutica, com o subsequente prejuízo ao erário, o TCU deve promover a imediata conversão da presente representação em tomada de contas especial, para quantificar o dano ao erário e identificar todos os responsáveis, devendo atentar, ainda, para a futura necessidade de promover a

inabilitação de todos esses responsáveis para o exercício de função pública na administração federal, nos termos do art. 60 da Lei n.º 8.443, de 1992.

34. Por tudo isso, entendo que o TCU deve promover a imediata conversão desta representação em TCE, sem prejuízo de, desde já, declarar a inidoneidade da mencionada empresa para participar de licitação no bojo da administração federal, pelo período de 5 (cinco) anos, ante a efetiva comprovação da aludida fraude ao processo de licitação, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443, de 1992.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2895/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.101/2016-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Órgãos: Comando da Aeronáutica e Comando do Exército.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).
8. Representação legal:
8.1. Celso Luís Becker (OAB-RS 103.453) e outro, representando a Sistema GP-Web Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela equipe de fiscalização da SecexDefesa, a partir da auditoria realizada no bojo do TC 005.066/2016-6, sobre possíveis irregularidades na aquisição de **software** por meio do Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015 celebrado entre o Comando da Aeronáutica e a Sistema GP-Web Ltda., sob o valor de R$ 648.000,00, para além de possíveis falhas no Termo de Cessão S/N, de 2015, celebrado gratuitamente entre o Comando do Exército e a referida empresa;

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

9.1. conhecer da presente representação, já que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, V, do RITCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Cláudio Borges Coelho e Sinclair James Mayer;

9.3. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Setic-MP) adote as seguintes medidas:

9.3.1. promova as ações cabíveis, no prazo de 90 (noventa dias) contados da notificação, para garantir que os **softwares** disponibilizados no Portal do Software Público Brasileiro (PSPB) e, especialmente, o GPWeb atendam, entre outros, aos arts. 4º, 5º e 14 da Portaria STI-MP nº 46, de 2016;

9.3.2 promova a devida publicidade perante o PSPB, dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados da notificação, no sentido de que o TCU considerou ilegal a criação de versão proprietária do GPWeb Profissional a partir da derivação do GPWeb Software Público Brasileiro, em afronta à Lei nº 9.609, de 1998, à IN nº 1 SLTI-MP, de 2011, com a alteração dada pela Portaria SLTI-MP nº 46, de 2016, e ao art. 100 do Código Civil Brasileiro, não se mostrando adequada, assim, a contratação dessas ferramentas;

9.3.3, promova a devida publicidade perante o PSPB, dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados da notificação, no sentido de que, em sintonia om os fabricantes (Bryntum e HighSoft), a Sistema GP-Web Ltda. não possuiria a licença comercial para o uso das aludidas bibliotecas proprietárias, alertando os contratantes, então, sobre a possível infração dos

eventuais direitos autorais;

9.3.4. promova a edição, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação, do necessário ato normativo para disciplinar o desenvolvimento de **software** nas instituições integrantes do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), em atenção ao art. 4º da Lei nº 9.609, de 1998, com vistas a mitigar o risco de indevida apropriação dos direitos autorais de **software**s desenvolvidos com os recursos públicos pelos diversos agentes públicos; e

9.3.5. informe o TCU, ao final dos respectivos prazos, sobre o efetivo resultado das ações implementadas para o cumprimento das determinações proferidas pelo item 9.3 deste Acórdão;

9.4. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que o Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército adote as seguintes medidas:

9.4.1 abstenha-se de disponibilizar o assessoramento jurídico do órgão para a eventual promoção da defesa jurídica em prol dos seus integrantes ou antigos integrantes, quando o ato praticado pelo agente público for manifestamente ilegal ou contrário ao interesse público ou, ainda, quando a imputação pela ilegalidade lhe tiver sido dirigida de forma pessoal, não havendo interesse da aludida instituição, assim, a ser defendido no correspondente caso, por afronta ao princípio administrativo da indisponibilidade do interesse público;

9.4.2. atente para a necessidade de promover a efetiva publicação dos atos administrativos no Diário Oficial da União, em respeito ao art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, e ao art. 37, **caput**, da Constituição de 1988;

9.5. recomendar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que o Comando do Exército avalie a possibilidade de revogar a Portaria EB nº 204, de 2015, e a Portaria EM-EB nº 91, de 2018, em face da necessidade de mitigar os riscos de eventuais prejuízos institucionais a partir da possível dependência tecnológica excessiva em relação à ferramenta GPEx (GPWeb Profissional) e, especialmente, ao Sr. Sérgio Fernandes Reinert de Lima e à sua empresa (Sistema GP-Web Ltda.);

9.6. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que o Comando do Exército adote as providências cabíveis para a subsequente apuração da eventual ocorrência de dano ao erário, a partir da suposta dependência tecnológica em relação ao referido **software** GPEx (GPWeb Profissional), devendo a unidade militar especializada competente se manifestar conclusivamente sobre a ocorrência, ou não, do suscitado dano ao erário, sem prejuízo de informar o TCU sobre o resultado dessa medida, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência desta deliberação, com a apresentação do memorial de cálculo, entre outros elementos de convicção necessários;

9.7. recomendar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que o Comando do Exército e o Comando da Aeronáutica analisem as possíveis falhas de segurança no **software** GPWeb a partir dos apontamentos no PSPB, com vistas a evitar o eventual comprometimento da confidencialidade das informações inseridas nesse **software**;

9.8. declarar a inidoneidade da Sistema GP-Web Ltda. para participar, pelo período de 5 (cinco) anos, de licitação e de contratação no âmbito da administração federal e no âmbito das administrações estaduais, distrital e municipais com o prévio aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443, de 1992;

9.9. converter o presente processo de representação em tomada de contas especial, por meio da autuação de processo apartado, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443, de 1992, do art. 252 do RITCU e do art. 41 da Resolução TCU nº 259, de 2014, sem prejuízo de determinar que, no prazo de 15 (quinze) dias, a unidade técnica submeta ao Ministro-Relator a devida proposta para a citação de todos os responsáveis pelo prejuízo ao erário resultante das irregularidades detectadas nestes autos e, especialmente, das irregularidades apuradas no âmbito do Contrato nº 49/CCA-RJ/GAL/2015 celebrado entre o Comando da Aeronáutica e a Sistema GP-Web Ltda., devendo a unidade técnica atentar, ainda, para a futura necessidade de promover a inabilitação de todos esses responsáveis para o exercício de função pública na administração federal, nos termos do art. 60 da Lei n.º 8.443, de 1992;

9.10. determinar que a SecexDefesa envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos seguintes destinatários:

9.10.1. à Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Ministério Público Militar, para ciência e adoção das providências cabíveis;

9.10.2. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para a adoção das providências inerentes ao cumprimento da determinação prolatada pelo item 9.8 deste Acórdão;

9.10.3. ao Comando do Exército e ao Comando da Aeronáutica, para ciência e adoção das providências determinadas por este Acórdão;

9.10.4. ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, ao Tribunal de Contas do Estado de Tocantins e ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para ciência e eventuais providências cabíveis diante das irregularidades porventura perpetradas com os recursos estaduais e/ou municipais;

9.10.5. ao Comandante da Marinha e ao Ministério da Defesa, para ciência em relação às irregularidades detectadas nestes autos, viabilizando a eventual adoção das correlatadas providências cabíveis no âmbito, respectivamente, da administração da Marinha do Brasil e da administração Defesa; e

9.10.6. ao Ministro de Estado da Defesa e ao Comandante da Aeronáutica, para ciência sobre a conversão da presente representação em tomada de contas especial, nos termos do art. 198 do RITCU.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2895-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 040.335/2018-6.

Natureza: Representação.

Entidade: Museu Histórico Nacional.

Representante: Kantro Empreendimentos Apoio e Serviços Ltda. (CNPJ 40.282.584/0001-50).

Representação legal:

_ Silmar Isaías Dias (OAB/RJ nº 189.655), representado a Kantro Empreendimentos Apoio e Serviços Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. PEDIDO DE CAUTELAR SUSPENSIVA. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS PARA A CONCESSÃO DA REFERIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. REFERENDO À SUSPENSÃO JÁ DEFERIDA PELO MINISTRO-RELATOR.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Kantro Empreendimentos Apoio e Serviços Ltda. sobre supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 3/2018 conduzido pelo Museu Histórico Nacional, sob o valor total de R$ 2.731.865,44, para a contratação de empresa para a prestação dos serviços continuados de limpeza, conservação e

higienização, interna e externa, do acervo e das instalações no prédio sede do Museu Histórico Nacional, com o fornecimento de mão de obra, material e equipamentos.

2. Após a análise inicial do feito, o auditor federal da Secex-RJ lançou o seu parecer à Peça 21 (fls. 1/9), com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 22 e 23).

3. Enfim, ao acolher o referido parecer da unidade técnica, concedi a cautelar pleiteada por meio do Despacho acostado à Peça 24, nos seguintes termos:

"*Trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Kantro Empreendimentos Apoio e Serviços Ltda. sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 3/2018 conduzido pelo Museu Histórico Nacional, sob o valor total de R$ 2.731.865,44, para a contratação de serviços continuados de limpeza, de conservação e de higienização interna e externa, além de acervo e instalações no prédio sede do Museu Histórico Nacional, com o fornecimento de mão de obra, material e equipamentos.*

2. Em suma, a ora representante anunciou os seguintes indícios de irregularidade:

(i) teria apresentado a 2ª melhor oferta sob o valor global anual de R$ 1.625.000,00, após a fase de lances, mas, após a análise da proposta e da planilha de custos, a administração pública teria desclassificado a proposta da ora representante, em 10/9/2018, por considerar que a quantidade de serventes seria diferente da estabelecida no termo de referência, afetando diretamente o cálculo de materiais de consumo e de equipamentos, além da ocorrência de erro no cálculo do preço mensal por produtividade com a subsequente elevação do valor por metro quadrado em patamar acima do limite estabelecido pelo Ministério do Planejamento;

(ii) o total de 33 serventes indicados na sua proposta estaria em consonância com o termo de referência, considerando a produtividade do servente, a área e a frequência da limpeza, já que a quantidade de serventes indicada no aludido termo de referência seria estimada, em consonância com o item 5.1.2, não vinculando, assim, nem a administração pública, nem os licitantes, em desacordo com o entendimento do pregoeiro;

(iii) a desclassificação da sua proposta teria sido mantida, no recurso administrativo, acrescentando-se alguns novos motivos para a fundamentação da decisão recorrida, a exemplo de: (a) ter descumprido o item 5.7.1 do edital, ao entender que a ora representante não teria mensurado o valor de instalação do relógio de ponto biométrico via sistema de registro eletrônico de ponto – SREP; (b) ter informado a metragem de áreas internas na proposta sob o patamar de 21.000 m², ao passo que o correto seria 21.100 m², como previsto no termo de referência.

(iv) a próxima licitante (Transegurtec Tecnologia em Serviços Ltda.) teria sido declarada vencedora no certame, a despeito do valor global anual ofertado de R$ 1.658.873,76, com a posterior adjudicação e homologação do certame.

3. Após a análise inicial do feito, o auditor federal lançou o seu parecer à Peça 21, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 22 e 23), nos seguintes termos:

'(...) Exame Técnico

4. A representante insurge-se, em suma, contra a decisão da Administração de desclassificar sua proposta (peça 1, p. 1-7). Síntese dos fatos apresentados

5. Relata a ora representante que, após a fase de lances, apresentou a segunda melhor oferta, com valor global anual de R$ 1.625.000,00. No entanto, após a análise da proposta e planilhas de custos, a Administração decidiu desclassificar a ora representante do certame, em 10/9/2018, por considerar que: a) a quantidade de serventes diferia no estabelecido no termo de referência, o que afetaria diretamente no cálculo de materiais de consumo e equipamentos; b) a existência de erro no cálculo do preço mensal por produtividade, elevando o valor do metro quadrado, que ficaria acima do limite estabelecido pelo Ministério do Planejamento.

6. Seguindo a ordem de classificação, a licitante Transegurtec Tecnologia em Serviços Ltda. foi declarada vencedora, com valor global anual ofertado de R$ 1.658.873,76, com posterior adjudicação e homologação do certame.

7. Em sede de recurso administrativo, ao desclassificação da proposta da Kantro foi mantida, acrescentando-se novo motivos para fundamentar a decisão, quer sejam: a) descumprimento do item 5.7.1 do edital de licitação, por entender que a ora representante não teria mensurado o valor de instalação do relógio de ponto biométrico, via sistema de registro eletrônico de ponto – SREP; b) ter informado metragem de áreas internas na proposta de 21.000 metros quadrados, enquanto o correto seria 21.100 metros quadrados, conforme previsto no termo de referência.

Alegações da representante

8. Sustenta a representante que o item 4.5 do termo de referência estabeleceu que a estimativa de mão-de-obra necessária para a execução dos serviços foi calculada com base na produtividade mínima de acordo com os parâmetros estabelecidos pela IN SLTI 2/2008, revogada pela IN SLTI 5/2017. O item 3.1 do Anexo VI-B da IN 5/2017 definiu que, nas condições usuais serão adotados índices de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias de 300 a 380 metros quadrados, para limpeza e esquadrias, face externa e interna sem exposição a situação de risco. Assim, o item 5 do termo de referência sugeriu produtividade de 330 metros quadrados por servente em jornada de oito horas diárias.

9. No quadro constante no item 5.1 do termo de referência foi fixada frequência quinzenal para limpeza das faces externa (sem exposição a risco) e face interna, com produtividade de 330 metros quadrados por servente em jornada de oito horas diárias. Ademais, o mesmo termo de referência estipulou área de 1302 metros quadrados de esquadria externa e outros 1302 metros quadrados de esquadria face interna. Diante de tais números (frequência de limpeza, produtividade e área), seria necessário apenas um servente, em jornada de oito horas diárias, para a limpeza, já com arredondamento (cálculo nos itens 16 e 17 da peça 1), ao contrário dos oito serventes que o pregoeiro entende necessário.

10. Desse modo, o total de 33 serventes indicados na proposta estaria em consonância com o termo de referência, considerando a produtividade do servente, a área e a frequência de limpeza, razão pela qual a decisão deve ser reformada. Sustenta ainda que a quantidade de serventes indicada no termo de referência é estimativa, conforme previsto no item 5.1.2, razão pela qual não vincularia nem a Administração nem os licitantes, o que diverge do entendimento do pregoeiro.

11. Outra alegação é que os valores unitários estariam acima do limite estabelecido pelo MPOG (área interna: R$ 5,37; área externa: R$ 2,39 e esquadria: R$ 1,21), e que os valores da proposta seriam, respectivamente, R$ 5,36, R$ 2,38 e R$ 1,10, não assistindo razão nesse argumento, utilizado para desclassificação da ora representante.

12. Por fim, surgiram novos argumentos para desclassificar a proposta da Kantro, suscitados pelo pregoeiro apenas na fase de recurso, o que ofenderia os princípios do contraditório e da ampla defesa, além de não serem procedentes, segundo a representante. O primeiro argumento refere-se à falta de cotação de relógio ponto biométrico, e não seria procedente, uma vez que, na proposta da Kantro, constaria declaração expressa no sentido que instalaria o equipamento sem qualquer ônus à contratante, na forma do item 5.2 do termo de referência, sendo o custo suportado na rubrica despesas indiretas da planilha de custos e formação de preços.

13. O segundo argumento refere-se a erro de preenchimento da metragem total na área interna, na proposta de preços da ora representante, trata-se de erro formal, que poderia ser ajustado pela licitante, no prazo indicado pelo pregoeiro, desde que sem majoração do preço final proposto, na forma do item 7.7.5 do edital: 'Erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta. A planilha poderá ser ajustada pelo Licitante, no prazo indicado pelo Pregoeiro, desde que não haja majoração do preço proposto.'

Dos pedidos

14. Ante o exposto, requer a representante que seja conhecida a representação, para, no mérito, determinar-se a anulação do ato administrativo referente à desclassificação da empresa Kantro no Pregão Eletrônico 3/2018, bem como a anulação da homologação do referido certame. Manifestação da Administração

15. Ao receber a presente representação, foi encaminhada mensagem ao Museu Histórico Nacional solicitado manifestação da Administração quanto aos seguintes pontos: a) manifestação sobre os questionamentos apresentados; b) estágio atual do certame; c) situação do atual contrato do objeto em tela (em especial, sua vigência); d) impacto na eventual paralisação do certame.

16. A Administração manifestou-se da seguinte forma (peça 3): a) manifestação sobre os questionamentos apresentados: Processo Administrativo n.° 01438.000177/2018-76, Pregão Eletrônico n° 03/2018, objeto: contratação de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização interna externa, acervo instalações do Prédio sede do Museu histórico Nacional, Tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional IPHAN situado à Praça Marechal Ancora, s/n° Centro Rio de Janeiro RJ, com fornecimento de mão de obra, material, equipamentos, visando atender as necessidades, conforme as especificações e as condições constantes dos Anexos este Edital. O procedimento licitatório em tela ocorreu com plena divulgação e transparência como estabelece Lei Geral de Licitações e os princípios que regem Administração Pública.

'Primeiramente, cumpre esclarecer que empresa representante apresentou as mesmas alegações em seu recurso administrativo julgado improcedente (cópia anexa) pelas seguintes razões. O item 5 do Termo de Referência estabelece os parâmetros para isonomia das propostas.

'5. INF0RMACOES RELEVANTES PARA DIMENSIONAMENTO DA PROPOSTA.'

No subitem 5.1 definimos metragem das áreas quantidade mínima de serventes: '5.1 A demanda do Museu tem corno base e características nos parâmetros mínimos a seguir estabelecidos:' No subitem 5.1.7 reafirma que: 'Os serviços deverão ser executados com base nos parâmetros de produtividade estabelecidos.'

Visando à ISONOMIA entre as empresas participantes do Pregão, a Área Técnica do Museu definiu quantidade mínima de 40 serventes. Portanto, não se trata de estimativa da quantidade de mão de obra sim de parâmetros mínimos para apresentação das propostas. Na apresentação de sua proposta, a empresa representante não levou em consideração quantidade mínima estabelecida no Termo de Referência, apresentando um cálculo para quantidade de servente divergente. A representante teve oportunidade de questionar referido cálculo em seu e-mail de questionamento datado de 27 de julho de 2018, mas não fez, teve oportunidade de impugnar item do Edital de Licitação, não fez. Se representante identificou a possível irregularidade/equivoco no Edital de Licitação e Anexos deveria ter dever de questionar ou até impugnar item do Edital para que, se fosse caso, ser corrigido, mas calou-se diante de uma possível vantagem no procedimento licitatório

Passado o período de esclarecimentos e impugnação, conforme item 21 do Edital, o Edital faz lei entre as partes tornando-o imutável, 'Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório', que está consagrado pelo art. 41, caput, da Lei 8.666/93, que dispõe in verbis: 'A Administração não pode descumprir as normas condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada', não podendo mais Administração alterálo até encerramento do processo licitatório. Trata-se de garantia moralidade impessoalidade administrativa segurança jurídica. A quantidade de serventes divergente da estipulada no Termo de Referência da quantidade apresentada pelas demais licitantes, traz vantagens recorrente no valor final da proposta, pois, quantidade dos serventes incide diretamente sobre cálculo do valor dos insumos. O pregoeiro buscou os princípios básicos da igualdade da vinculação ao instrumento convocatório.

A representante também não atendeu item 5.7.1 do Edital de Licitação, não mensurando valor para instalação do SREP. '5.7.1. Deverá ser mensurado instalação do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto SREP, disciplinado pela Portaria 1.510, de 21 de agosto de 2009 do Ministério de Estado do Trabalho Emprego MTE, para registrar controlar, diariamente, assiduidade pontualidade dos profissionais nos postos de trabalho, sem ônus para Contratante, conforme descrito no Termo de Referenda Item 5.2., integrando Item 5.6. deste Edital;'

O texto claro em determinar que licitante deverá (impositivo) e não poderá (optativo), mensurar instalação do SREP. Sabemos que, por se tratar de mensuração de equipamento seu custo será

excluído da planilha de preço do valor contratado após um ano de contrato, informação dada pela representante de que este custo seria suportado na rubrica despesas indiretas, traria vantagens empresa de não ter este custo eliminado após um ano de contrato.

Além de não atender os itens do Edital Termo de Referência, acima mencionados, representante não atendeu ao estabelecido no Anexo VII-D da Instrução Normativa n° 05/2017, nos seguintes itens:

1. No Submódulo 2.2 Encargos Previdenciários (GPS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) outras contribuições, do Modelo da Planilha de Custos Formação de Preços, não aplicou incidência dos percentuais sobre Módulo 1, Submódulo 2.1, Módulo 3, Módulo 4 e Módulo 6, conforme constante da NOTA 3.

2. No Item 6. COMPLEMENTO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO para cálculo do PREO MENSAL UNITARIO POR M2 (metro quadrado) relação entre serventes encarregados de encarregado para 30 serventes, sendo utilizado pela recorrente no seu cálculo relação de encarregado para 33 serventes. Para cálculo do Valor Mensal dos Serviços representante não atendeu letra "a" do item 5.1 do Termo de Referência quanto metragem da Área Interna especificada em 21.100,00 m2 utilizando para cálculo metragem de 21.000,00 m2. Corrigindo estas distorções, veremos que representante apresentou um valor acima do valor limite estabelecido pelo MPDG e um preço final dos serviços menor do que realidade dos fatos. [cálculos, peça 3, p. 3-4]

OBS: Como podemos verificar na comparação acima, em sua proposta empresa apresenta valor de R$ 5,36, dentro do estabelecido pelo MPDG para área interna de R$ 5,37, mas após as correções verificamos que estes valores ficam acima do limite para contratação, no valor de R$ 5,38, isto sem cotação do equipamento SREP e correções nos valores dos encargos, o que inviabilizaria a contratação.

Cabe frisar que Decreto n° 5.450/05, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, estabelece em seu art. 5° que a licitação na modalidade pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade. A Lei n° 8.666/93 estabelece:

Art. 48. Serão desclassificadas: I - as propostas que não atendam as exigências do ato convocatório da licitação; II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

A proposta da empresa foi desclassificada, por infringir princípio da vinculação ao instrumento convocatório, principia da legalidade, não cotar ou apresentar valores incorretos, princípio da isonomia entre as propostas, todas as demais empresas apresentaram propostas com quantidade de 40 serventes, ferindo principalmente princípio da competitividade.

b) estágio atual do certame: Pregão Eletrônico n° 003/2018, foi homologado, sendo emitida Nota de Empenho em favor da empresa Transegurtec Tecnologia em Serviços Ltda., atualmente encontra-se na fase de elaboração assinatura do contrato.

c) situação do atual contrato do objeto (em especial, sua vigência):

A prestação de serviços de limpeza do Museu Histórico Nacional está sendo executada por empresa contratada em caráter emergencial, pelo prazo de 180 (cento oitenta) dias, este prazo já se expirou. Por se tratar de serviços essenciais ao funcionamento do museu, foram mantidos por reconhecimento de dívida até finalização do procedimento licitatório.

d) impacto na eventual paralisação do certame:

Tendo em vista finalização do certame e a contratação da empresa vencedora, a prestadora dos serviços já colocou seus profissionais em aviso prévio até dia 27 novembro. A contratação do serviço em tela vai ao encontro da necessidade da Administração em atender aos servidores, estagiários,

voluntários, prestadores de serviços visitantes, nas demandas especificas dos setores, de forma a não comprometer defesa da União, por estar amparada na IN n° 05/2017-MPDG, pois servirá de apoio realização das atividades essenciais cumprimento da missão institucional do Museu Histórico Nacional. Nos quadros atuais da Administração Pública inexistem servidores para desenvolver tais atividades. Assim, alternativa da terceirização vem-se traduzindo como a solução cabível, em consonância com disposto no Artigo 2° da Lei 9.632 de 07 de maio de 1998, Parágrafo 10 do Artigo 1° do Decreto 2.271 de 07 de julho de 1997 e IN 02/SLTI-MP, de 30/04/2008 (D.O.U., 23/05/2008 Seção 1), que possibilita contratação indireta de serviços. Trata-se de serviço essencial, sendo que sua interrupção pode comprometer saúde de pessoas e a higienização das instalações físicas do Museu Histórico Nacional IBRAM, tornando-se imprescindível à contratação de empresa para a execução dos serviços, sendo prédio Tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional - IPHAN, pertencente à União.

Medidas adicionais

17. Adicionalmente, acessando o certame no sistema Comprasnet, na seção de anexos de proposta foi efetuado o download das propostas da empresa Kantro e da empresa adjudicatária do certame. A proposta da Kantro, arquivo 'Proposta de Preços.zip', está datada de 4/9/2018, às 16:28, da qual foram incluídas as planilhas constantes às peças 9 a 13. No caso da proposta da Transegurtec, foi efetuado o download da última proposta, arquivo "Planilha Final – IN 05 Museu Historico Nacional - Negociação 3.xls", datado de 1/10/2018 (apesar de as planilhas estarem com data de 30/8/2018), às 15:44, da qual foram incluídas as planilhas constantes às peças 14 a 19. Também foram incluídos nos autos o edital, o termo de referência e a ata do certame (peças 6 a 8).

18. Feitas as constatações que serão relatadas na sequência, em 22/11/2018, por meio do telefone (21) 3299-0333, foi comunicado à Coordenadoria Administrativa do MHN, na pessoa do Sr. Américo Aurélio, a existência das inconsistências na proposta vencedora, o qual manifestou-se no sentido de prosseguir com a contratação da Transegurtec. Posteriormente o Sr. José Pereira Ignácio, pregoeiro do certame e responsável pela elaboração dos esclarecimentos (peça 3) telefonou para indagar a sequência de atos desse processo, e a situação encontrada também lhe foi informada, assim como a proposta que seria elaborada por esta Unidade Técnica, no que tange à adoção da medida cautelar.

Análise

19. Inicialmente, cabe ressaltar que o termo de referência (peça 6) possui um erro crasso no que se refere ao cálculo da quantidade de serventes a ser aplicado no contrato. No item 5 (páginas 6-7), são calculados a quantidade de serventes com base na área total a ser mantida. Não há erro nas tabelas relativas às áreas internas (27 serventes) e externas (5 serventes). No entanto, no cálculo das esquadrias, considerando a frequência quinzenal, a área de 1.302 metros quadrados de face externa e 1.302 de face interna, com produtividade de 330 metros quadrados por dia por servente, não são necessários oito serventes, conforme consta na tabela, mas apenas um servente, como foi utilizado no cálculo da empresa ora representante em sua proposta, onde constaram 33 serventes em vez de 40, com a observação abaixo da sua planilha (peça 10).

20. Nesse sentido, cabe, oportunamente, promover a audiência do responsável pela elaboração do termo de referência, uma vez que se trata de erro grosseiro e que poderia levar a prejuízo da ordem de 18% na execução do contrato, acaso as empresas representante e vencedora tivessem (de fato) orçado proposta com 40 serventes em vez de 33.

21. Cabe ressaltar que os itens 5.1.1, 5.1.2 e 5.1.7 do termo de referência não obrigavam as licitantes a seguirem os quantitativos de servidores, mas obedecer aos parâmetros de produtividade estabelecidos:

'5.1.1. Os índices de produtividade do Museu Histórico Nacional foram estabelecidas em função da área, da sua complexidade e da força de trabalho necessárias à execução dos serviços, considerando-se, ainda, o prazo determinado para tal atividade e as suas especificidades;

5.1.2. O quantitativo da força de trabalho foi estimado levando-se em consideração a metragem das áreas internas e externas do prédio sede do Museu Histórico Nacional e as atividades desenvolvidas (atividades de atendimento ao público e normais) e a produtividade por área, conforme a Portaria n.º 213, de 25 de setembro de 2017 e Instrução Normativa/SLTI/MPDG n.° 05 de 25 de maio de 2017;

5.1.7. Os serviços deverão ser executados com base nos parâmetros de produtividade estabelecidos'.

22. Desse modo, a proposta da Kantro, mesmo reduzindo o número de serventes de 40 para 33, em função do erro na elaboração do termo de referência, não incorre em desobediência ao edital, uma vez que os parâmetros de produtividade determinados foram seguidos.

23. Com relação ao segundo ponto, quer seja, a existência de erro no cálculo do preço mensal por produtividade, elevando o valor do metro quadrado, que ficaria acima do limite estabelecido pelo Ministério do Planejamento, a proposta da Kantro apresentou os valores unitários, por metro quadrado, de R$ 5,36 para área interna, R$ 2,38 para área externa e R$ 1,10 para esquadrias, todos abaixo dos limites estabelecidos pelo MPOG (quer sejam, R$ 5,37, R$ 2,39 e R$ 1,21).

24. O ajuste 'forçado' realizado pela Administração, que elevaria o valor para R$ 5,39 na área interna, em razão da utilização do valor de 21.100 metros quadrados para área interna, como constava no termo de referência, em vez de 21.000 metros quadrados utilizados pela Kantro, não pode ser feito à revelia pela Administração, conforme estabelece o no item 7.7.5 do edital: 7.7.5 Erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta. A planilha poderá ser ajustada pelo Licitante, no prazo indicado pelo Pregoeiro, desde que não haja majoração do preço proposto.

25. Assim, o ajuste poderia ser feito pela licitante ora representante, de modo a diminuir valores de composição dos custos e manter o valor unitário dentro do limite estabelecido pelo MPOG. Nesse mesmo sentido do item 7.7.5 do edital está a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 830/2018-TCU-Plenário, relator André de Carvalho.

26. Desse modo, quanto a esse motivo alegado pela Administração para a desclassificação da proposta da Kantro, também houve erro na condução do certame.

27. Outra questão que foi levantada trata-se do fornecimento do relógio ponto, que foi um dos argumentos utilizados pela Administração na análise do recurso - em completa ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, fato que será tratado mais adiante. A ora representante expressamente consignou na proposta que faria a instalação do relógio ponto sem custo para a Administração (proposta, peça 9): Declaramos que iremos instalar Sistema de Registro Eletrônico de Ponto – SREP, disciplinado pela Portaria n. 1.510, de 21 de agosto de 2009 do Ministério de Estado do Trabalho e Emprego – MTE, para registrar e controlar, diariamente, a assiduidade e a pontualidade dos profissionais nos postos de trabalho, sem ônus para o Contratante, conforme descrito no Item 5.2 do Termo de Referência.

28. Se o próprio edital estabelece que o relógio deverá ser fornecido sem ônus para a contratante, ele sequer pode constar das planilhas de custos e composição de preços, justamente o contrário do que alega a Administração. A título exemplificativo, no caso da proposta da Transegurtec, o relógio compõe a planilha do valor mensal do servente (peça 17 – módulo 5, item D), representando um custo indireto para a Administração embutido no contrato, a ser pago durante toda a vigência do contrato, mormente se for prorrogado pelo prazo máximo de 60 meses, o que contraria a não onerosidade prevista no item 5.2 do termo de referência.

29. Ademais, conforme consta na proposta da Transegurtec, o custo do relógio é R$ 1.500,00 (peça 19), ou seja, pouco significativo no contexto de um contrato com valor anual da ordem de R$ 1,6 milhão, o que, por si só, não ensejaria uma desclassificação de proposta. Destaca-se, apenas a título comparativo, que o valor da proposta da Transegurtec é R$ 33.873,76 superior ao da ora representante.

30. Por fim, a segundo elemento-surpresa da análise do recurso da Kantro já foi analisado, uma vez que foi utilizado no recálculo 'forçado' promovido pela Administração, ao invés de permitir à Kantro promover os ajustes na planilha, sem majoração do preço ofertado, conforme prevê o item 7.7.5 do edital.

31. Com relação à proporção de encarregados por servente, acrescentado na resposta do pregoeiro (peça 3, p. 3), no sentido de que a relação de empregados deveria ser de um encarregado para 30 serventes e que a recorrente utilizou um encarregado para 33 serventes, cabe ressaltar que, pelo princípio da economicidade, seria totalmente contraproducente e desnecessário incluir um segundo encarregado somente por conta desses três serventes adicionais.

32. Assim, verifica-se que os argumentos utilizados para desclassificar a proposta da Kantro são claramente improcedentes.

33. Ademais, deve-se registrar que, oportunamente, na instrução seguinte, cabe promover a audiência do pregoeiro pela utilização dos elementos-surpresa na análise do recurso da Kantro, o que ofende os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Da proposta da empresa Transegurtec.

34. Além das constatações decorrentes da análise dos pontos trazidos pela ora representante, verifica-se que a proposta da Transegurtec possui erros e inconsistências que a levariam à sua desclassificação, curiosamente pela infringência de pontos que foram utilizados como argumento para a desclassificação da proposta da Kantro.

35. O primeiro ponto a ser levantado é sobre os valores unitários a proposta (peça 16). O valor unitário de metro quadrado para área interna é de R$ 5,45, para área externa é de R$ 2,42 e para esquadrias é R$ 1,12. À exceção do valor para esquadrias, os demais valores estão acima dos limites do MPOG (respectivamente R$ 5,37, R$ 2,39 e R$ 1,21). Ou seja, o mesmo argumento usado para desclassificar a proposta da Kantro não foi considerado aqui.

36. O segundo ponto refere-se ao quantitativo de serventes. A proposta da Transegurtec possui valor mensal de R$ 138.239,48 (peça 14). Se for considerado o custo de cada servente (peça 17), de R$ 4.190,72, o custo do encarregado (peça 18), de R$ 5.105,41, e os quantitativos da proposta (peça 15), quer sejam, 40 serventes e um encarregado, teríamos o seguinte custo mensal: Custo mensal de pessoal = 40 x R$ 4.190,72 + 1 x R$ 5.105,41 = R$ 172.734,21

37. Esse valor é R$ 34.494,73 superior ao valor mensal da proposta, e revela que a proposta é inexequível se forem considerados 40 serventes, como exigiu a Administração. Ou seja, a empresa não teria como alocar os 40 serventes que constaram em sua proposta sem arcar com custos não previstos por sua conta, ou, eventualmente, vir a ensejar motivo para futura alegação de necessidade de reequilíbrio contratual.

38. Outro ponto que destaca a inconsistência das planilhas da Transegurtec é que o valor mensal relativo à limpeza das esquadrias é de R$ 1.458,24 para face externa e R$ 1.458,24 para a face interna, de onde, obviamente, não seria possível alocar 4 serventes para cada uma delas por esse valor (peça 15), ciando por terra a exigência da Administração.

39. Ademais, destaca-se que na proposta da Transegurtec consta um encarregado para os supostos 40 serventes, o que infringiria a mesma regra de proporção que a Administração entendeu estar em desacordo na proposta da Kantro.

40. Desse modo, ante todo o exposto, cabe, oportunamente, promover a audiência dos responsáveis, a serem identificados, em razão da evidente diferença de tratamento dado às referidas licitantes, o que representa clara ofensa ao princípio da isonomia.

41. Entende-se necessário promover diligência ao Museu Histórico Nacional, para que encaminhe cópia digitalizada dos autos do Pregão Eletrônico 3/2018.

42. Outro ponto que merece atenção é a questão de o objeto do contrato ter tido contrato emergencial e ainda assim ter vencido o prazo, estando, no momento, em pagamento por indenização. Quanto a esse ponto, deve ser promovida oitiva à Administração, para que esclareça os motivos que levaram à tal situação.

Da medida cautelar

43. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora.

44. Analisando os elementos contidos nos autos, verifica-se haver fumus boni iuris, uma vez que os argumentos apresentados são procedentes, além de ter sido constatado que a empresa vencedora possui uma proposta claramente inexequível. O periculum in mora se caracteriza pela proximidade de assinatura do contrato, uma vez que o empenho já foi emitido e que a Administração pretende levar a cabo a contratação, conforme contatos relatados no item dessa instrução. Desse modo, entende-se que deve ser adotada a medida cautelar prevista no art. 276 do Regimento Interno do Tribunal.

45. Além disso, deve ser promovida a oitiva, inaudita altera pars, da Administração, para que se manifeste sobre os pontos tratados nessa representação, em especial sobre: a) erro na desclassificação da proposta da empresa Kantro Empreendimentos Apoio e Serviços Ltda., conforme análise contida nos itens 19 a 32 dessa instrução; b) falhas na aceitação da proposta da empresa Transegurtec Tecnologia em Serviços Ltda., a qual apresenta inconsistências que levam à insuficiência econômico-financeira, nos quantitativos propostos, e infringência de valores mensais estabelecidos pelo MPOG, conforme análise contida nos itens 34 a 39 dessa instrução.

46. Por fim, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, cabe promover a oitiva da empresa Transgurtec, uma vez que da análise seguinte pode-se determinar a desconstituição de direito.

Conclusão

47. Considerando a análise realizada, entende-se que deve ser adotada a medida cautelar prevista no art. 276 do Regimento Interno do Tribunal, bem como a realização de oitivas e diligência.

48. Oportunamente, na instrução seguinte, devem ser promovidas as audiências apontadas nos itens 20, 33 e 40 dessa instrução, as quais não serão propostas nesse momento em razão da celeridade que o caso requer.

Proposta de Encaminhamento

49. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, sugerindo-se o envio dos autos ao Relator, Ministro André de Carvalho, com as seguintes propostas:

I) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (item 3 desta instrução);

II) adotar a medida cautelar, uma vez presentes os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do Tribunal, determinando-se ao Museu Histórico Nacional que se abstenha de dar continuidade à contratação pretendida por meio do Pregão 3/2018, até que o Tribunal delibere sobre a questão (item 44 desta instrução);

III) determinar, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva do Museu Histórico Nacional, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se sobre os pontos tratados nessa representação, em especial sobre (item 45 desta instrução):

a) erro na desclassificação da proposta da empresa Kantro Empreendimentos Apoio e Serviços Ltda., conforme análise contida nos itens 19 a 32 desta instrução;

b) falhas na aceitação da proposta da empresa Transegurtec Tecnologia em Serviços Ltda., a qual apresenta inconsistências que levam à insuficiência econômicofinanceira, nos quantitativos propostos, e infringência de valores mensais estabelecidos pelo MPOG, conforme análise contida nos itens 34 a 39 desta instrução;

IV) determinar, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a oitiva da empresa Transegurtec Tecnologia em Serviços Ltda., vencedora do certame, para que, no mesmo

prazo de quinze dias, manifeste-se, se assim desejar, sobre os pontos tratados nesta representação (item 46 desta instrução);

V) promover, nos termos do art. 250, inc. V, do Regimento Interno do Tribunal, a oitiva do Museu Histórico Nacional, para que informe os motivos que levaram à contratação emergencial do serviço de limpeza, objeto do Pregão Eletrônico 3/2018, e o posterior pagamento por indenização, sem que se realizasse o devido procedimento licitatório tempestivamente (item 42 desta instrução);

VI) promover, nos termos do art. 157 Regimento Interno do Tribunal, diligência ao Museu Histórico Nacional, para que encaminhe cópia digitalizada dos autos do Pregão Eletrônico 3/2018 (item 41 desta instrução);

VII) encaminhar ao Museu Histórico Nacional e à empresa Transegurtec Tecnologia em Serviços Ltda. cópia da representação e desta instrução, para subsidiar suas manifestações;

VIII) dar ciência à representante acerca da decisão que vier a ser adotada'.

4. Incorporo o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir e, assim, decido:

4.1. conhecer da presente representação, nos termos do art. 237, VII, do RITCU, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade;

4.2. determinar, nos termos do art. 276, caput, do RITCU, que, cautelarmente, o Museu Histórico Nacional suspensa o prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 3/2018, aí incluídos todos os atos subsequentes para a eventual execução contratual;

4.3. determinar que, nos termos do art. 276, § 3º, do RITCU, a unidade técnica adote as seguintes medidas:

4.3.1. promova a oitiva do Museu Histórico Nacional, além da Transegurtec Tecnologia em Serviços Ltda., como vencedora do certame, para, no prazo de até 15 (quinze) dias, manifestarem-se sobre todas as falhas noticiadas na presente representação;

4.3.2 promova a oitiva do Museu Histórico Nacional para informar os motivos inerentes à contratação emergencial do serviço de limpeza, a despeito do Pregão Eletrônico 3/2018, com o posterior pagamento por indenização, sem o tempestivo procedimento licitatório (cf. o item 42 da instrução da unidade técnica);

4.3.3. promova, nos termos do art. 157 do RITCU, a devida diligência junto ao Museu Histórico Nacional para que encaminhe a cópia digitalizada de todo o processo inerente ao Pregão Eletrônico nº 3/2018 (cf. o item 41 da instrução da unidade técnica), aí incluídos todos os atos subsequentes para a eventual execução contratual;

4.3.4. envie a cópia da peça inicial de representação e do parecer acostado à Peça 21, além da cópia do presente Despacho, ao Museu Histórico Nacional e à Transegurtec Tecnologia em Serviços Ltda., como subsídio às subsequentes manifestações nos autos;

4.3.5. alerte os correspondente gestores no sentido de que o prosseguimento dos atos ora questionados, antes da manifestação conclusiva pelo TCU, pode resultar na responsabilização dos gestores pela aplicação da multa legal ou pela eventual imputação do eventual débito, caso, no mérito, o TCU venha a concluir pela subsistência de irregularidades na condução do aludido certame, além de o Tribunal vir a determinar a eventual anulação do certame com o subsequente contrato; e

4.3.6. promova a instrução cautelar ou até mesmo de mérito do presente feito, após prestadas as aludidas informações ou vencido o prazo fixado para a oitiva, conduzindo o subsequente envio dos autos ao meu Gabinete com a proposta, se possível, até mesmo de mérito do feito".

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Kantro Empreendimentos Apoio e Serviços Ltda. sobre supostas irregularidades no Pregão Eletrônico

nº 3/2018 conduzido pelo Museu Histórico Nacional, sob o valor total de R$ 2.731.865,44, para a contratação de empresa para a prestação dos serviços continuados de limpeza, conservação e higienização, interna e externa, do acervo e das instalações no prédio sede do Museu Histórico Nacional, com o fornecimento de mão de obra, material e equipamentos.

2. Entendo, preliminarmente, que o TCU deve conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade.

3. Bem se vê que a fumaça do bom direito se levantou, em suma, diante da possível desclassificação indevida da proposta então oferecida pela ora representante, além de terem sido evidenciadas as falhas na aceitação da proposta da licitante vencedora, tendo o perigo na demora ficado evidenciado em face da iminência da assinatura do contrato com a Transegurtec Tecnologia em Serviços Ltda.

4. O TCU deve referendar, então, a aludida cautelar suspensiva, diante da subsistência dos pressupostos para a concessão dessa medida de urgência, nos termos do art. 276 do RITCU.

5. Entendo, portanto, que o TCU deve conhecer da presente representação e referendar a referida cautelar suspensiva, nos termos do art. 276, § 1º, do RITCU, dando prosseguimento ao feito.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2896/2018 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 040.335/2018-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Kantro Empreendimentos Apoio e Serviços Ltda. (CNPJ 40.282.584/0001-50).
4. Entidade: Museu Histórico Nacional.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ).
8. Representação legal:

8.1. Silmar Isaías Dias (OAB/RJ nº 189.655), representado a Kantro Empreendimentos Apoio e Serviços Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Kantro Empreendimentos Apoio e Serviços Ltda. sobre supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 3/2018 conduzido pelo Museu Histórico Nacional, sob o valor total de R$ 2.731.865,44, para a contratação de empresa para a prestação dos serviços continuados de limpeza, conservação e higienização, interna e externa, do acervo e das instalações no prédio sede do Museu Histórico Nacional, com o fornecimento de mão de obra, material e equipamentos;

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade;

9.2. referendar a cautelar suspensiva concedida por meio do Despacho acostado à Peça 24, com todas as demais decisões ali proferidas, nos termos do art. 276 do RITCU; e

9.3. determinar que a unidade técnica dê prosseguimento ao presente feito, com a urgência que o caso requer.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2896-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 023.937/2016-5

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos: Coordenação-Geral de Informática - MTb; Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTb

Responsáveis: Antônio Fernando Decnop Martins (675.919.307-53); Cristiano de Araujo Silva (251.101.648-60); Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTE (03.830.550/0001-26); Enivaldo Antonio Lagares (462.284.896-15); José Augusto dos Reis Gomes (392.867.621-00); Marcelo Rodrigues Vaz da Costa (494.940.581-00); Márcio Alves Borges (399.724.451-00); Rodolfo Peres Torelly (152.584.671-04); Sergio Alves Guimaraes Cotia (022.855.097-15); Silvani Alves Pereira (233.820.821-87); Tito Calvo Jachelli (080.441.237-50)

Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (42.422.253/0001-01)

Representação legal: Carla Baksys Pinto e outros, representando Coordenação-geral de Informática - MTb e Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTb; Carlos Henrique Bernardes Castello Chiossi (OAB/DF 40.915) e outros, representando Caixa Econômica Federal (peça 108).

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. ANÁLISE DE AUDIÊNCIAS E OITIVAS. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIAS. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Transcrevo, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência)[15]:

"(...) **I. Apresentação**

Trata-se de relatório de auditoria realizada no Departamento de Emprego e Salário (SPPE/MTb) e na Coordenação-Geral de Informática (CGI/MTb), com o objetivo de verificar os procedimentos de gestão contratual, acompanhamento e pagamento do Contrato 19/2012 (celebrado entre a SPPE/MTb e a Dataprev) e do Contrato 47/2008 (celebrado entre a CGRL/SE/MTb e a Caixa Econômica Federal), bem como seus aditivos e substitutos, a fim de assegurar a adequada execução contratual e a prestação efetiva dos serviços contratados, objeto da deliberação constante em Despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira (peça 3, p. 1-2).

2. A equipe de auditoria identificou vários problemas, tanto no planejamento das contratações, quanto nas etapas de monitoramento e de execução contratual, conforme o relatório de auditoria (peça 57).

3. Quanto ao planejamento, constatou-se falhas na elaboração da estimativa e ausência de pesquisa de preços do Contrato 19/2012.

4. No tocante às ações de acompanhamento e de monitoramento dos contratos de TI do ministério, verificou-se falhas no cumprimento dos indicadores dos sistemas, ausência de definição clara dos critérios qualitativos dos níveis mínimos de serviços, não implementação dos mecanismos de aferição de tempo de resposta dos sistemas contratados e não rastreamento dos serviços executados.

[15] Peça 127.

5. Em se tratando da execução contratual, irregularidades graves foram detectadas, a exemplo da utilização de índices não oficiais para atualização monetária nos pagamentos contratuais em atraso, inobservância de gestão fiscal responsável e atrasos sistemáticos de pagamentos, chegando a atingir mais de três anos de atrasos no Contrato 19/2012, no Contrato 47/2008 e no Contrato 38/2013, acarretando graves prejuízos aos cofres do MTb.

6. Diante dos achados, a equipe fez propostas de determinação, recomendação e audiências aos responsáveis pelas irregularidades graves detectadas.

7. O Exmo. Sr. Ministro Relator determinou, em Despacho (peça 60), preliminarmente à audiência dos responsáveis e da expedição da determinação proposta, a realização de oitiva da Caixa Econômica Federal e do MTb, com base no art. 250, V, do RI/TCU, para se manifestarem: 'a) sobre a desconformidade da Cláusula Décima, parágrafo quinto, do Contrato 47/2008 e do Contrato 38/2013 em relação ao disposto no § 4º do art. 36 da IN SLTI 2/2008; b) sobre a correção dos cálculos das tarifas pendentes de pagamento referentes aos serviços prestados ao Programa Seguro-Desemprego e negociados na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), solicitadas ao MTb pela Caixa Econômica Federal por meio do Ofício 090/2014/SN e do Ofício 091/2014/SN de Benefícios Sociais (peça 37, p. 236-239)'. Ao MTB, além dos itens citados na oitiva, solicitou pronunciamento "c) sobre as eventuais medidas administrativas que estão sendo tomadas para a alteração da Cláusula Décima, parágrafo quinto, do Contrato 47/2008 e do Contrato 38/2013.

8. A Unidade Técnica, por meio dos Ofícios 0407, 0406 e 0550 (peças 77, 78 e 98), promoveu as oitivas e as audiências determinadas pelo Ministro Relator. A seguir, detalharemos as análises das respostas da Caixa Econômica Federal e do MTb.

Análise das Oitivas

Do Ministério do Trabalho

9. A Secretaria-Executiva do MTb, por meio do Ofício 173/SE-MTb (peça 102) encaminhou como resposta à Oitiva a Nota Técnica 516/2017/CSD/CGSA/DGB/SPPE/MTb, com documentação pertinente, elaborada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho (SPPE/MTb). Nesse documento, a SPPE explica, em essência, que:

a) sobre a desconformidade da Cláusula Décima, parágrafo quinto, do Contrato 47/2008 e do Contrato 38/2013, em relação ao disposto no § 4° do art. 36 da IN SLTI 2/2008 (revogada), informa que a elaboração e formatação dos referidos instrumentos contratuais foram executadas pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), por intermédio das suas unidades, e posteriormente submetido à análise e parecer da Consultoria Jurídica do MTb, conforme Parecer 602/2013/CONJUR-MTB/CGU/AGU, emitido para análise do Contrato Administrativo 38/2013, sucedâneo do Contrato 47/2008, celebrado com Caixa Econômica Federal. Ressaltando que os apontamentos da consultoria jurídica não sinalizaram para esta incongruência, bem como nenhuma outra manifestação dos órgãos de controle interno e externo, sendo essa a primeira manifestação sobre tal fato.

b) sobre a correção dos cálculos das tarifas pendentes de pagamento solicitadas ao MTb pela Caixa Econômica Federal por meio do Ofício 090/2014/SN e do Ofício 091/2014/SN de Benefícios Sociais (peça 37, p 236-239), informa que o Termo de Conciliação CCAF 30/2011-MGO foi finalizado em 9 de setembro de 2011, não sendo os ofícios referidos peças do processo de conciliação, que já continha as correções, conforme homologação da AGU. Estas peças a que não tivemos acesso, a priori, se apresentam como elementos estranhos ao cumprimento da conciliação.

c) sobre as eventuais medidas administrativas que estão sendo tomadas para a alteração da Cláusula Décima, do Contrato 47/2008 e do Contrato 38/2013, informa ser pertinente ao Contrato 38/2013 celebrado com a Caixa Econômica Federal para suceder o Contrato 47/2008 - com vigência no período de 25/10/2013 a 24/10/2018, e estarão encaminhando solicitação de ajuste pela área de elaboração de contratos.

10. Segundo as informações prestadas pela Secretaria-Executiva do MTb, tecemos as seguintes considerações:

11. Com relação ao item a) da resposta à oitiva, consideramos que, embora as taxas de atualização monetária previstas no Contrato 38/2013 sejam superiores aos índices oficiais previstos na IN SLTI 02/2008 (revogada), há o entendimento de que uma vez já formalizado em contrato, fica convencionada a taxa prevista no instrumento contratual, fazendo com que se torne aplicável a norma supracitada nos contratos que não tenham previsão contratual de atualização monetária. Dessa forma, acata-se as justificativas do MTb, fazendo-se necessária determinação no sentido de, nos próximos contratos e/ou aditivos contratuais, incluir cláusulas de

atualizações compatíveis com os praticados nas aquisições públicas, como a prevista na Lei 8.666/93, nos arts. 40, XIV e 55, III.

12. Com relação ao item b), em nada justifica a alegação de que não tiveram acesso às peças constantes do TC-023937/2016-5. Agrava-se o fato o teor da Nota Informativa 31/2012/DAOF/CGRL/SPOA/SE-MTB (peça 43), em que se questiona a atualização monetária apresentada pela Caixa Econômica Federal na mesa de negociação. Salienta o documento, entre outros: a) a área técnica financeira do MTb não foi consultada sobre os valores apresentados; b) a Caixa Econômica Federal não havia apresentado a memória de cálculo dos valores de atualização monetária; c) em análise da planilha, a DAOF percebeu grande discrepância entre os valores cobrados pelo banco, em comparação ao índice IPCA. Em simulação efetuada, o referido documento cita que o valor da atualização monetária apresentada pelo banco estava aproximadamente 50% maior que os cálculos da equipe.

13. Quanto ao item c) da resposta à oitiva, acerca das tratativas do MTb sobre a alteração da cláusula da taxa de atualização monetária do contrato, esta Unidade Técnica entende que a resposta carece de implementação pelo ministério e julga necessária a alteração por índices mais adequados aos praticados nos demais contratos com a Administração Pública, o que deve ser objeto de determinação nesse processo.

Da Caixa Econômica Federal

14. A Caixa Econômica Federal respondeu, por meio do Ofício 0017/2017/Vigov (peça 114), que as razões da cobrança de atualização monetária se baseiam no Parágrafo Quinto da Cláusula Décima do Contrato 038/2013, o qual preconiza que o pagamento efetuado após o prazo estará sujeito à atualização monetária com base na variação da taxa extramercado do Banco Central – Dedip ou outro índice oficial que vier a sucedê-lo.

15. Encaminhou também uma planilha anexa contendo a memória de cálculo detalhada da cobrança de atualização referente às tarifas de 2003 a 2010.

16. Da mesma forma que o apontado na análise da resposta à oitiva do MTb, esta Unidade Técnica entende que é legítima a incidência de atualização monetária nos casos de atrasos nos pagamentos. Nesse caso, é pacífico o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre a possibilidade de se pleitear, em razão do inadimplemento contratual pela Administração Pública, a aplicação de determinadas penalidades, com base nos arts. 395 e 402 a 406 do Código Civil. Dessa forma, acata-se as justificativas da Caixa Econômica Federal.

17. No entanto, a existência das cláusulas contratuais que estipulam taxas acima das variações de preços afronta o princípio da razoabilidade, sendo necessária determinação no sentido de alteração contratual para índices que reflitam a devida recomposição das perdas inflacionárias.

18. No que se refere à memória de cálculo detalhada da cobrança pela Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício 090/2014/SN e do Ofício 091/2014/SN de Benefícios Sociais (peça 37, p. 236-239), a análise será detalhada no achado desta instrução II.7.1 – Utilização de índices não oficiais para atualização monetária nos pagamentos contratuais em atraso.

Análise das Audiências

19. Esta Unidade Técnica promoveu, por meio dos ofícios 0468, 0469 e 0470 (peças 79, 80 e 81), as audiências determinadas pelo Ministro Relator aos senhores Sergio Alves Guimarães Cotia, Rodolfo Péres Torelly e Antônio Fernando Decnop Martins, para apresentarem razões de justificativa quanto à ocorrência verificada nos termos descritos a seguir:

a) quanto à elaboração e assinatura do projeto básico, sem realizar o orçamento estimado para a identificação dos valores praticados no mercado (peça 28) e sem realizar a necessária pesquisa de preços, propiciando a ocorrência de descumprimento das determinações contidas na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, ‘f’, art. 7º, § 2º, II e art. 26, inciso III c/c a Instrução Normativa SLTI/MP 4/2010, art. 15, IV, e art. 17, § 1º, VII (vigente à época da contratação) e Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário.

Sergio Alves Guimarães Cotia

20. Por meio de Documento S/N (peça 96), inicialmente, o defendente argumenta que:

‘a) A finalidade do Contrato 19/2012 visou dar continuidade ao atendimento da determinação emanada pelo Ministério Público, conforme registrado no TAC 1.16.000.002429/2006-10, referente a que todos os serviços objeto da execução das Políticas Sociais do Governo Federal, sob a responsabilidade da SPPE/MTB, fossem desenvolvidos e executados pela DATAPREV, encarregada da implementação da tecnologia da informação nos processos de Políticas Sociais Governamentais.

b) A relevância do objeto contratual e os ditames exarados pelo MPU, requereram e requererão, creio que por longo tempo, a continuidade da contratação da DATAPREV.

c) O Contrato 19/2012 envolve duas entidades públicas federais, o que, s.m.j., implica que qualquer probabilidade de prejuízo ao erário, por força deste contrato, é praticamente nula.

d) Tanto os preços e as condições de prestação de serviços constante do projeto básico foram objeto de discussões envolvendo técnicos, gestores e membros da alta direção, tanto do MTB como DATAPREV. Se não me falha a memória, uma destas discussões foi realizada nas dependências da CGU, com a participação, além dos representantes do MTB e da DATAPREV, do diretor da área à época e técnicos do órgão, sem, também, conseguirmos qualquer avanço. Em diversas oportunidades foi solicitado que a DATAPREV abrisse seus preços, sem que durante a minha gestão tivéssemos obtido sucesso.

e) À época do primeiro contrato com a DATAPREV os preços praticados por esta empresa eram inferiores aos praticados pelo SERPRO, o que, se constata como verdade até a presente data.

f) O Contrato 19/2012 teve que ser celebrado, nos valores constantes da proposta da DATAPREV, e nas condições com as quais informou poder realizar o serviço.

g) A DATAPREV, empresa de governo e determinada pelo MPU para executar as atividades objeto deste Contrato 19/2012, é sujeita aos procedimentos de controle.

h) Os sistemas e produtos operacionalizados pela DATAPREV no Contrato 19/2012 apresentam um escopo muito maior do que eram executados no Contrato Anterior e do executado pela DATAMEC, empresa anteriormente contratada. Os sistemas previstos neste contrato atual estão enriquecidos com abrangência superior a ambos anteriores, tecnicamente atualizados, possuem requisitos de segurança superiores, maior disponibilidade de acesso, com destaque para a 'Implementação do cruzamento de informações pelos sistemas na concessão online do benefício do Seguro-Desemprego. Exemplo disso foi o batimento usando a chave CPF dentro da base do Seguro Desemprego, com o Registro Geral da Pesca e o com o Cadastro Nacional de Informações Sociais-CNIS, bem assim para o Aprimoramento de rotinas de restituição de valores pagos indevidamente: através da implementação de nova rotina de restituição e compensação de parcelas pagas indevidamente no âmbito do Seguro-Desemprego, usando o instrumento da Guia de Recolhimento da União nos casos de restituição, foi possível, segundo nos consta, uma economia direta de cerca de cinco milhões de reais por ano com procedimentos operacionais junto ao operador CAIXA, além da recuperação rápida do vultoso valor de algo em torno de R$ 50 milhões de reais nos primeiros cinco meses de operação do novo mecanismo. Vale citar ainda a conveniência do novo método para o cidadão, que passou a ter diversas alternativas para restituição dos valores e regularização da sua situação junto ao programa Seguro Desemprego.'

21. Em relação ao item específico da audiência, argumenta que, à época da elaboração do projeto básico, não era da competência regimental da Coordenação-Geral de Informática efetuar a pesquisa de preços (peça 96, p. 4), bem como, persiste até os dias atuais a praxe, de que nos projetos básicos este tipo de pesquisa seja realizado pela área administrativa. O Memorando 055/2012/CGI/SPOA/SE/MTB (peça 96, p. 8) define claramente nos seus itens 1 e 2 o que competia a CGI em relação ao projeto básico.

Análise:

22. Com relação aos itens 'a' e 'b', a finalidade e a relevância do presente contrato foram discutidas ao longo das análises da auditoria e vão de encontro ao posicionado pelo defendente.

23. Com relação à ausência de probabilidade de prejuízo ao erário ser praticamente nula, por envolverem duas entidades públicas federais e a discussão de preços com a contratada (itens 'c' e 'd'), a equipe discorda veementemente da justificativa, pois se os valores estão consideravelmente acima dos preços praticados no mercado, podem estar retirando recursos de programas sociais relevantes para o pagamento do presente contrato. Dessa forma, faz-se necessário o detalhamento dos preços unitários da proposta da contratada, com vistas a avaliar se esses preços são justos e condizentes com o mercado.

24. Com relação aos itens 'e' a 'h', vale ressaltar que, de acordo com alínea 'f', do inciso IX, do art. 6º, da Lei 8.666/1993, a estimativa de preços deverá obrigatoriamente estar presente no projeto básico. Além disso, a IN SLTI/MP 4/2010, que regulamenta a contratação de bens e serviços de TI para o Poder Executivo Federal e vigente à época da contratação, no inciso IV, do seu art. 17, reforça que a estimativa de preços deverá estar contida no projeto básico.

25. De fato, a estimativa de preços está presente no Item 8 do projeto básico (peça 28, p. 46-48), mas, além de não constarem os valores unitários de cada item e o valor total, não há um detalhamento do custo estimado de diversos itens cujo pagamento será feito por valor fixo mensal, chamado no documento de "taxa mensal".

26. Esse detalhamento deveria ter sido realizado ainda nos estudos técnicos preliminares, na etapa de estratégia da contratação, definida pela IN SLTI/MP 4/2010, no art. 15. Por exemplo, nesses serviços de

operacionalização dos sistemas, tanto nos itens transacionais como nos itens de base de gestão, deve-se estimar como se dá sua composição, levando-se em consideração os custos diretos (mão-de-obra, recursos computacionais, recursos de telecomunicações etc.), custos indiretos (administração, controle etc.), impostos, lucro e outros custos envolvidos. Com base nessas informações é que o MTb poderia estimar os valores unitários e totais para cada item, mesmo que se solicite ao licitante que cote somente o valor final de cada item.

27. Deve-se destacar que essas informações são essenciais para a devida análise sobre a exequibilidade da proposta e aceitação ou não do valor ofertado pelos contratados, evitando-se o sobrepreço ou a execução de ato antieconômico.

28. Com relação ao item específico da audiência, os documentos citados (peça 96, p. 4 e 8) demonstram que ao requerente não caberia a responsabilidade pela estimativa de preços, o que retira a responsabilidade do Senhor Sergio Alves Guimarães Cotia. Dessa forma, esta Unidade Técnica aceita as razões de justificativa do requerente.

Rodolfo Péres Torelly

29. Por meio do Documento SN (peça 97), o requerente apresenta as seguintes justificativas:

'a) Os instrumentos contratuais são celebrados — por demanda de serviços da área usuária, contudo a confecção do instrumento contratual e enquadramento aos normativos pertinentes é atribuição da SPOA, conforme regimento interno. Neste diapasão o requerido mesmo no exercício legitimo da função pública não tinha a legalidade para praticar intervenções nos instrumentos contratuais.

b) Ressalte-se que o Teor do Parecer 56/2012/CONJUR-MTB/CGU/AGU, de 30 de janeiro de 2012, exarado para análise do contrato administrativo a ser celebrado com a DATAPREV dispõe o rol de documentos apresentados nos autos, bem assim a origem de sua emissão pela autoridade competente que nesta convicção destacou-se o teor do despacho SPOA s/n° in verbis: 'Por se tratar de empresa pública, seus preços seguem a lógica pública, e não de mercado, o que impede a comparação com estes. Em se tratando de serviços peculiares, inerentes às atividades fins do Ministério e de mais nenhum órgão da Administração também não há como acostar contratos que possibilitem aferir se os preços praticados se equivalem aos cobrados pela empresa a outros órgãos da Administração, pelo que se entende suprida a exigência quanto à justificativa do preço.'

c) Outro fato, que não pode passar in albis, diz respeito ao fato de que o contrato com a DATAPREV é continuação de um Termo de Ajustamento de Conduta, que permitiu internalizar no âmbito da Administração Pública — informações estratégicas que estavam no domínio de multinacional, que só com a determinação do poder judiciário entregou os dados ao Ministério do Trabalho, que passou a executá-los em empresa pública.

d) Também, destacamos que em face de apontamento da falta de aprovação do projeto básico, pela Douta CONJUR, é que os demandantes subscreveram o mesmo na forma em que se encontrava haja vista não ter sido apontado a necessidade de alteração e ou complementação de informação do mesmo.

e) Por sua vez, o Parecer 602/2013/CONJUR-MTB/CGU/AGU, de 21 de outubro de 2013, emitido para análise do contrato administrativo a ser celebrado com a CAIXA, com ênfase para o fato de ser a contratada definida em lei e destacando a manifestação da Coordenação de Finanças, Material e Patrimônio — vinculada a CGRU/SPOA, quanto a compatibilidade dos Preços, qual seja: 'Objetivando ratificar os preços ofertados pela CEF juntou-se aos autos o Contrato atualmente firmado com esses agente financeiro, bem como seu respectivo Quarto Termo Aditivo, o qual contempla os valores unitários vigentes. Ressaltamos que tais valores se mantiveram inalterados na proposta atualmente apresentada e também são praticados em outros programas sociais do Governo Federal, conforme disposto no ofício 009/2011/DE/Serviços de Governo, fls 36 a 39'.

f) Dessa feita os atos foram praticados em estrita conformidade com as normas e atendeu aos ajustes solicitados pela CONJUR, especialmente as praticadas no âmbito da competência da SPPE e suas unidades, executados em observância e, especificamente no caso do requerido, não era atribuição dos cargos da Secretaria.'

Análise:

30. Em se tratando do item e), a justificativa deve ser desconsiderada, por se tratar do Contrato 038/2013 celebrado com a CEF, não fazendo parte do objeto da análise das razões de justificativas.

31. Com relação aos outros itens, é inaceitável a ausência de justificativa de preço, mesmo sendo prestado por empresa pública. A própria Conjur do MTb orientou para a necessidade de justificativa do preço (peça 97, p. 71-72):

'13. Por certo, para cumprimento do segundo requisito, deve-se observar que se trata de serviços prestados por uma empresa pública, que somente presta serviços de operacionalização de sistemas e armazenamento de dados para órgãos públicos, constituída, aliás, para este fim. Contudo, os autos poderiam, ao

menos, ser instruídos com cópia dos contratos antigos celebrados com a própria DATAPREV e com a DATAMEC.

14. No tocante a esse quesito, deve constar dos autos a proposta da empresa com vistas a justificar os preços praticados, ou então trazer aos autos os normativos internos da empresa que fixem custos pela prestação de seus serviços, se houver.

...

Quanto aos preços praticados, deve-se observar, ainda, que não consta dos autos orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os seus custos unitários, como determina o art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/93 e art. 15, XII, 'a', da IN/SLTI 02/2008.'

32. Com relação ao item a), passamos a reconhecer que os documentos citados pelo defendente Sergio Alves Guimarães Cotia (peça 96, p. 4 e 8) demonstram que também não caberia a responsabilidade pela estimativa de preços ao requerente, o que retira a responsabilidade do Senhor Rodolfo Péres Torelly. Dessa forma, esta Unidade Técnica aceita as razões de justificativa do requerente.

Antônio Fernando Decnop Martins

33. Por meio do Documento SN (peça 95), complementado pelo Documento SN (peça 99), em essência, o requerente apresenta as seguintes justificativas:

'O mesmo foi conduzido inicialmente pela SPPE/MTB, em sequência o Ministro interino nomeou comissão para tratar da execução do referido Projeto Básico, a mesma trabalhou e após executar as fases iniciais do mesmo, apontou falhas a serem corrigidas tanto na inclusão de itens de níveis de serviços, bem como no detalhamento dos preços unitários por parte da Dataprev.

Ao chegar para a SPOA/MTb, tomamos o cuidado de buscar diuturnamente o atendimento integral da IN 04/2010 SLTI/MP, bem como da Lei 8.666/93. Travando diversas reuniões com técnicos e dirigentes da Dataprev, até mesmo dentro da CGU/PR com a condução do Diretor da área afeta tanto ao MTb quanto à Dataprev.

O defendente enfatiza o fato de que apenas após as tratativas e reuniões iniciais da SPPE/MTb foi incorporado às negociações, sempre com o intuito de atender integralmente a IN 4/2010, bem como a Lei 8.666/93. Fato que pode ser comprovado no Volume 50 fls. 89 a 187, onde ele e o representante da SPOA/MTb na comissão, Sr. Fernando Nunes, não aceitaram assinar tal projeto básico à época, como também o Contrato 19/2012.

A alternativa a aposição desta assinatura seria o não cumprimento de decisão judicial, fato que poderia levar a prisão deste signatário e a paralisação de serviços primordiais ao país. Como pagamento do seguro desemprego, pagamento do PIS, Pasep e outros de grande relevância.

Acredito não ser justa qualquer punição por ter decidido buscando atender o interesse público, principalmente dos menos favorecidos financeiramente, premido pela urgência e relevância da questão, entre a intransigência da empresa (Pública) e a necessidade de cumprimento de decisão judicial (determinação emanada do Ministério Público que originou o TAC 1.16.000.002429/2006-10).'

34. O defendente apresentou ofício endereçado à Dataprev (peça 95, p. 5), solicitando planilha com a composição dos custos unitários dos serviços referentes ao contrato firmado entre a Dataprev e o MTb e despacho da SPOA/MTb, em que se posiciona contra a postura irredutível da Dataprev para a não apresentação dos custos detalhados (peça 95, p. 6-7).

Análise:

35. Pelos documentos apresentados e informações fornecidas pelo defendente, fica evidente que o titular demonstrou que adotou as medidas de sua alçada para apresentar o detalhamento dos custos do contrato, o que resultou na resistência da contratada. Inclusive consta que o requerente não apôs assinatura no projeto básico do contrato (peça 28).

36. No entanto, não se pode aceitar que a contratada, por ser empresa pública se negue a apresentar a composição dos custos unitários do contrato. A jurisprudência deste Tribunal é farta quanto ao assunto, a exemplo do Acórdão 1.002/2015-TCU-Plenário:

'A realização da pesquisa de preços prévia junto a apenas duas empresas, ocorrida no Pregão Eletrônico 9/2014, não se mostra suficiente para justificar o valor do orçamento estimativo da contratação, estando em desacordo com os arts. 3º, inciso III, da Lei 10.520/2002 e 9º, §§ 1º e 2º, do Decreto 5.450/2005 e com a jurisprudência do TCU, representada pelos Acórdãos 1.805/2014, 1.179/2014, 819/2009 e 2.170/2007, todos do Plenário.

Quando da fixação dos valores de referência, além das pesquisas de mercado, devem ser levantadas informações acerca dos preços praticados para o mesmo objeto no âmbito de outros certames lançados por órgãos e entidades da Administração Pública, nos termos do art. 15, inciso V e § 1º, da Lei nº 8.666/1993; (Acórdão 694/2014-TCU-Plenário).

A jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1ª Câmara, 2.809/2008-2ª Câmara, 5.262/2008-1ª Câmara, 4.013/2008-1ª Câmara, 1.344/2009-2ª Câmara, 837/2008-Plenário e 3.667/2009-2ª Câmara, é no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos. É necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações.'

37. Deve-se, portanto, aceitar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Sergio Alves Guimarães Cotia, Rodolfo Péres Torelly e Antônio Fernando Decnop Martins, retirando-os da responsabilidade quanto à elaboração e assinatura do Projeto Básico, sem realizar o orçamento estimado para a identificação dos valores praticados no mercado (peça 28) e sem realizar a necessária pesquisa de preços, propiciando a ocorrência de descumprimento das determinações contidas na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, 'f', art. 7º, § 2º, II e art. 26, inciso III c/c a Instrução Normativa SLTI/MP 4/2010, art. 15, IV, e art. 17, § 1º, VII (vigente à época da contratação) e Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário.

38. Deve-se, ainda, determinar ao MTb que os futuros contratos para este objeto, ou objetos assemelhados, sejam precedidos da elaboração de estimativa de preços detalhada em conformidade com o art. 6º, IX, 'f', e o art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/1993; e o art. 22 da Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014.

Do Relatório de Auditoria:

39. Após a análise das oitivas e das audiências realizadas, à exceção do Achado II.7.1, reformulado pelos novos esclarecimentos prestados pela Caixa Econômica Federal, reproduz-se os achados apontados pela equipe de auditoria (peça 57), retirando apenas algumas propostas de encaminhamentos.

II. Achados de auditoria

II.1. – Falhas na elaboração de estimativa de preços do contrato 19/2012.

Tipificação: Falhas/Impropriedades

Situação encontrada:

40. No Projeto Básico elaborado para a contratação de prestação de serviços especializados de tecnologia da informação voltados aos programas da Secretária de Políticas Públicas de Emprego, Contrato 19/2012 (firmado entre o MTb e a Dataprev), a estimativa de preços está incompleta.

41. De acordo com alínea 'f', do inciso IX, do art. 6º da Lei 8.666/1993, a estimativa de preços deverá obrigatoriamente estar presente no Projeto Básico. Além disso, a IN SLTI/MP 4/2010, que regulamenta a contratação de bens e serviços de TI para o Poder Executivo Federal e vigente à época da contratação, no inciso IV, do art. 17, reforça que a estimativa de preços deverá estar contida no Projeto Básico.

42. De fato, a estimativa de preços está presente no item 8 do Projeto Básico (peça 28, páginas 46 a 48), mas, além de não constarem os valores unitários de cada item e o valor total, não há um detalhamento do custo estimado de diversos itens cujo pagamento será feito por valor fixo mensal, chamado no documento de 'taxa mensal'.

43. Esse detalhamento deveria ter sido realizado ainda nos estudos técnicos preliminares, na etapa de Estratégia da Contratação, definida pela IN SLTI/MP 4/2010, no art. 15. Por exemplo, nesses serviços de operacionalização dos sistemas, tanto nos itens transacionais como nos itens de base de gestão, deve-se estimar como se dá sua composição, levando-se em consideração os custos diretos (mão-de-obra, recursos computacionais, recursos de telecomunicações, etc.), custos indiretos (administração, controle, etc.), impostos, lucro e outros custos envolvidos. Com base nessas informações é que o MTb poderia estimar os valores unitários e totais para cada item, mesmo que se solicite ao licitante que cote somente o valor final de cada item.

44. Deve-se destacar que essas informações são essenciais para a devida análise sobre a exequibilidade da proposta e aceitação ou não do valor ofertado pelos contratados, evitando-se o sobrepreço ou a execução de ato antieconômico.

45. O documento Política de Preços da Dataprev (peça 39), apresentado à equipe, não supre o detalhamento que deveria ter sido feito pelo MTb. Nesse documento é apenas informado que o BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) cobrado pela Dataprev é de 38,36% a título de custos de estrutura e de 29,10% a título de *Markup* para cobrir impostos, lucro e contribuições (peça 39, página 6).

Objetos nos quais o achado foi constatado:

46. Projeto Básico do Contrato 19/2012 (peça 28, páginas 46 a 48).

Critérios:

a) Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, 'f', e art. 7º, § 2º, II.

b) Instrução Normativa SLTI/MP 4/2010, art. 15, IV, e art. 17, § 1º, VII (vigente à época da contratação).

Evidências:

a) Projeto Básico do Contrato 19/2012 (peça 28, páginas 46 a 48).

b) Política de Preços da Dataprev (peça 39, página 6).

Causas da ocorrência do achado:

a) Não observância do processo de contratação de soluções de TI (IN SLTI/MP 4/2010).

Efeitos/Consequências do achado:

a) Impossibilidade de análise de exequibilidade da proposta.

b) Impossibilidade de determinação da margem de preços considerados aceitáveis pelo serviço.

c) Possibilidade de sobrepreço ou ato antieconômico.

Comentário dos Gestores:

47. Por meio do Ofício 751/2017-SPPE/MTb (peça 49, p. 3), de 17/3/2017, o gestor apresentou seus comentários acerca das falhas na elaboração da estimativa de preços do Contrato 19/2012. O atual Secretário de Políticas Públicas de Emprego informa que o titular da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SPOA) à época, em despacho de 30/1/2012 (peça 51, p. 105 e 106), registrou o seguinte sobre a exigência de estimativa de preços:

'Embora não se tenha chegado a um consenso, exatamente, eis que os instrumentos de monitoramento e acompanhamento dos serviços prestados ainda não espelham a intenção do Ministério, por se tratar de posição irredutível da empresa, a qual é a única autorizada pela sentença judicial a assumir o serviço, e como este serviço seja essencial ao funcionamento do Ministério, sendo um dos pilares do próprio serviço público que lhe compete, não resta alternativa a Administração senão aceitar os termos ora inseridos nos vários documentos e informá-los às instâncias que firmaram o referido TAC, o que já foi providenciado.

Sendo assim, os preços apresentados pela empresa seguem seu padrão de atendimento e foram exaustivamente discutidos em reuniões que se prolongaram por mais de um semestre, antes mesmo da abertura deste processo. Pelos fatos e características descritos acima, entende-se que a contratação deverá ser feita pelo caput do artigo 25 da Lei de Licitações, vez que o Poder Judiciário não permite a livre escolha da Contratada, tendo determinado que esta fosse a DATAPREV.

Por se tratar de empresa pública, seus preços seguem a lógica pública, e não de mercado, o que impede a comparação com estes. Em se tratando de serviços peculiares, inerentes às atividades fins do Ministério e de mais nenhum órgão da Administração, também não há como acostar contratos que possibilitem aferir se os preços praticados se equivalem aos cobrados pela empresa a outros órgãos da Administração, pelo que se entende suprida a exigência quanto à justificativa do preço.'

Análise dos Comentário dos Gestores:

48. O fato da determinação para contratação da Dataprev, por força do Termo de Ajuste de Conduta homologado pela Justiça Federal, e sua contratação direta sem licitação não são fatores impeditivos para realização da necessária estimativa de preços.

49. Observa-se que, conforme despacho do SPOA à época, 'os preços apresentados pela empresa seguem seu padrão de atendimento e foram exaustivamente discutidos em reuniões que se prolongaram por mais de um semestre'. Dessa afirmativa conclui-se que houve tempo suficiente para o MTb obter e analisar a planilha de custos envolvida, especialmente os custos diretos (mão-de-obra, recursos computacionais, recursos de telecomunicações, etc.). Mesmo que o MTb não conseguisse rever o BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) e o *Markup* cobrados pela Dataprev, haveria a possibilidade de se negociar os custos diretos. Além disso, o MTb disporia de informações mais precisas quanto a custos para uma possível internalização dos serviços, mencionada na resposta do gestor, ou a realização de licitação para se contratar os serviços ora executados pela Dataprev.

50. Uma vez que o comentário trazido à luz pelos atuais gestores reconheceu o problema reportado, entende-se que devem ser tomadas providências a fim de que a situação ora analisada não continue a persistir, uma vez que foi ratificado o entendimento de que os preços foram impostos pela Contratada e que, devido às

características do contrato, tiveram que aceitá-los, situação inadmissível em uma contratação realizada pelo Poder Público, tendo em vista que interesses particulares se sobrepuseram ao interesse público.

51. Dessa forma, deve-se expedir determinação para que os futuros contratos para este objeto, ou objetos assemelhados, sejam precedidos da elaboração de estimativa de preços detalhada em conformidade com o art. 6º, IX, 'f', e o art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/1993; e o art. 22 da Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014.

Proposta de Encaminhamento:

52. Ante todo o exposto e com fundamento no art. 10, § 1º, e no art. 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, propõe-se determinar ao MTb que os futuros contratos para este objeto, ou objetos assemelhados, sejam precedidos da elaboração de estimativa de preços detalhada em conformidade com o art. 6º, IX, "f", e o art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/1993; e o art. 22 da Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014.

II.2. – Ausência de Pesquisa de Preços

Tipificação: Falhas/Impropriedades

Situação encontrada:

53. Não consta do Projeto Básico elaborado para a contratação de prestação de serviços especializados de tecnologia da informação voltados aos programas da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, Contrato 19/2012, a pesquisa de preços que embasou a aceitação da proposta da Dataprev.

54. Como mencionado no item III.1, no Projeto Básico não constam os valores unitários estimados de cada item a ser contratado, nem o valor total estimado da contratação. Além disso, não foi apresentada a necessária pesquisa de preços. Verifica-se que o Contrato 19/2012 (peça 14, página 4) foi assinado no valor de R$ 656.891.707,86 (seiscentos e cinquenta e seis milhões, oitocentos e noventa e um mil, setecentos e sete reais e oitenta e seis centavos). Este valor é o mesmo apresentado pela Dataprev na Proposta Comercial 25/2012 (peça 40, página 4).

55. Verifica-se que o contrato foi assinado sem uma possível negociação, mesmo porque o MTb não contava com um parâmetro para negociar, uma vez que não elaborou uma estimativa de preços calcada no detalhamento dos custos de cada item a ser contratado e não realizou uma pesquisa de preços consultando outros fornecedores, outros contratos da Administração Pública e outras fontes de informação, conforme preconizado nos itens 32 e 33 do Voto do Relator do Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário:

'32. Esclareço que preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços prévias às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações de TI devem estar baseados em uma 'cesta de preços aceitáveis'. A velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial.

33. Esse conjunto de preços ao qual me referi como "cesta de preços aceitáveis" pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusos aqueles constantes no Comprasnet –, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública –, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.'

Objetos nos quais o achado foi constatado:

a) Projeto Básico do Contrato 19/2012 (peça 28).
b) Contrato 19/2012 (peça 14).
c) Proposta Comercial25/2012 (peça 40).

Critérios:

a) Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, II.
b) Instrução Normativa SLTI/MP 4/2010, art. 15, IV, e art. 17, § 1º, VII (vigente à época da licitação).
c) Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário.

Evidências:

a) Projeto Básico do Contrato 19/2012 (peça 28, páginas 46 a 48).
b) Contrato 19/2012 (peça 14, página 4).

c) Proposta Comercial 25/2012 (peça 40, páginas 4 e 6).

Causas da ocorrência do achado:

a) Não observância do processo de contratação de soluções de TI (IN SLTI/MP 4/2010).

Efeitos/Consequências do achado:

a) Impossibilidade de análise de exequibilidade da proposta.

b) Impossibilidade de determinação da margem de preços considerados aceitáveis pelo serviço.

c) Possibilidade de sobrepreço ou ato antieconômico.

Comentário dos Gestores:

56. Por meio do Ofício 751/2017-SPPE/MTb (peça 49, p. 3), de 17/3/2017, o gestor apresentou seus comentários acerca da ausência de pesquisa de preços relativa ao Contrato 19/2012. O atual Secretário de Políticas Públicas de Emprego informa que o titular da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SPOA) à época, em despacho de 30/1/2012 (peça 51, p. 105), registrou que a realização da pesquisa de preços foi suprimida:

'Por se tratar de empresa pública, seus preços seguem a lógica pública, e não de mercado, o que impede a comparação com estes. Em se tratando de serviços peculiares, inerentes às atividades fins do Ministério e de mais nenhum órgão da Administração, também não há como acostar contratos que possibilitem aferir se os preços praticados se equivalem aos cobrados pela empresa a outros órgãos da Administração, pelo que se entende suprida a exigência quanto à justificativa do preço.'

Análise dos Comentário dos Gestores:

57. Deve-se destacar, mais uma vez, que o fato de tratar-se de contratação direta por inexigibilidade, calcada no caput do art. 25 da Lei 8.666/1993, não suprime a necessidade de pesquisa de preços conforme expressamente determinado pelo inciso III do art. 26 da Lei de Licitações.

58. No caso em tela, no mínimo, deveriam ter sido pesquisados contratos da Dataprev com outros órgãos da Administração Pública para comparação dos preços praticados. Ainda assim, o gestor tem o dever de averiguar a razoabilidade dos preços que são cobrados. Apesar de ser uma empresa pública, tal faculdade não confere à Dataprev a possibilidade de ditar os preços de mercado, nem muito menos ao gestor de aceitá-los.

Proposta de Encaminhamento:

59. Ante todo o exposto e com fundamento no art. 10, § 1º, e no art. 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, propõe-se determinar ao MTb que, os futuros contratos para este objeto, ou objetos assemelhados, sejam precedidos de pesquisa de preços detalhada em conformidade com o art. 6º, IX, 'f', e o art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/1993; e as diretrizes preconizadas no Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário e na Instrução Normativa SLTI/MP 5/2014.

II.3. – Ausência de acompanhamento dos indicadores de disponibilidade dos sistemas transacionais

Tipificação: Falhas/Impropriedades

Situação encontrada:

60. O Contrato 19/2012, firmado entre o MTb e a Dataprev, com o objetivo de prestação de serviços especializados de tecnologia da informação para atender aos programas da Secretária de Políticas Públicas de Emprego, incluindo operacionalização de sistemas, consultoria em métodos quantitativos, instrutoria e cópia de dados de sistemas transacionais.

61. Atualmente, o monitoramento quanto à disponibilidade dos sistemas transacionais englobados no Contrato 19/2012 é exclusivamente realizado pela contratada, a qual abriga, em seu parque tecnológico, tanto os sistemas transacionais, quanto suas respectivas bases de gestão.

62. Destacam-se as premissas que balizam a métrica de eventuais indisponibilidades (peça 27, p. 11):

'As paradas programadas ou emergenciais acordadas com o CONTRATANTE, não serão consideradas no cálculo da disponibilidade; O serviço será considerado indisponível quando não permitir, no ambiente central da CONTRATADA, a execução de todas as funcionalidades previstas para o serviço pelos usuários finais;

A indisponibilidade será medida a partir do início de uma interrupção total do serviço registrada nas Centrais de Serviço da CONTRATADA e comprovada pelas áreas técnicas até o restabelecimento do serviço;

Só serão considerados no cálculo da disponibilidade os incidentes apurados pela CONTRATADA que possuam associação com os registrados pelos usuários nas Centrais de Serviços. Estes registros serão usados como referência para apuração dos tempos de interrupção dos serviços.

• Para fins de mensuração da disponibilidade dos serviços transacionais o incidente terá início no momento do registro deste na Central da Contratada e o término quando da comunicação de sua conclusão à CONTRATANTE.'

63. Observa-se que a metodologia de registro das indisponibilidades, por parte da contratada, é reativa, uma vez que demanda um contato de algum usuário dos sistemas à Central de Serviços da contratada. A contratada não adota, ou pelo menos não informou no processo administrativo relativo à contratação, ferramentas de monitoramento contínuo dos serviços, o que agilizaria os alertas de quedas de serviços e/ou demais indisponibilidades. A própria contratante, aliás, poderia ter acesso aos logs e eventos registrados pela ferramenta, o que aumentaria a confiabilidade dos relatos.

64. Existem dois instrumentos para acompanhamento das interrupções e/ou quedas dos sistemas: (i) Relatório de Gerenciamento de Níveis de Serviço; e (ii) Relatório de Chamados Registrados por Período e Área de Solicitação ou Grupo do Atendente ou Status do Chamado.

65. O primeiro apresenta sinteticamente, com base em um período de trinta dias, os indicadores de nível de serviço acordados entre as partes, bem como lista as indisponibilidades ocorridas por sistema, informando os períodos de início e fim dessas.

66. O segundo, por sua vez, lista todos os chamados ocorridos em um determinado dia, informando o solicitante, a área a qual pertence, atendente e quem relatou o chamado.

67. O Projeto Básico referente ao contrato em tela prevê como dever e responsabilidade do ministério (peça 28, p. 29):

‘7.1.4. Supervisionar a execução da prestação dos serviços, promovendo a orientação, acompanhamento e a fiscalização sob os aspectos quantitativos e qualitativos; podendo sustar, recusar, solicitar que seja feito ou refeito qualquer serviço que não esteja de acordo com as condições e exigências especificadas;’

68. Apesar da previsão supracitada, a Coordenação Geral de Informática (CGI) do ministério não dispõe de mecanismos a fim de efetivar seu dever de fiscalização das informações recebidas. Essa afirmação pode ser confirmada a partir da análise de informações originadas do próprio MTb, a exemplo do Despacho 2016/CGI (peça 29, p. 20), transcrito parcialmente abaixo (grifos ausentes do original):

‘9. Cumpre ressaltar que a CGI não possui instrumentos necessários para avaliar se a referida base de gestão apresenta inconsistência de dados ou morosidade na sua operacionalização, cabendo a área co-gestora responsável pela referida base essa análise e encaminhamento das providências.’

69. Destaca-se que as áreas co-gestoras informam que é responsabilidade da CGI atestar que os serviços de operacionalização atingiram o nível mínimo de disponibilidade, vide excerto abaixo da Nota Técnica 319/2016/CGER/DES/SPPE/MTb (peça 29, p. 67):

‘2. Os Sistemas PROGER encontram-se em ambiente de produção, devendo ser atestado pela Coordenação-Geral de Informática por meio do Acordo de Níveis de Serviço (ANS) e disponibilização das bases de gestão, de acordo com o disposto no Contrato Administrativo 19/2012. Conforme despacho daquela Coordenação (p. 09, 09v. e 10), datado de 03 de março de 2016, que está apenso ao Processo de pagamento em análise, os serviços de operacionalização atingiram o nível mínimo de disponibilidade, não havendo assim óbice à continuidade do processo de pagamento. Atesta-se ainda, por esta Coordenação, o cumprimento dos requisitos contratuais e a satisfatória qualidade dos serviços prestados.’

70. Percebe-se, todavia, que a CGI não realiza efetivamente a aferição da disponibilidade dos sistemas – bem como suas respectivas bases de gestão -, funcionando como mera ratificadora das informações originadas pela contratada.

71. O fato de a Dataprev apresentar periodicamente os chamados abertos mitiga o problema (uma vez que o MTb pode, por exemplo, realizar uma amostragem com os operadores que abriram os chamados, a fim de confirmarem se a resolução dos problemas foi tempestiva). Todavia, haverá assimetria de informações entre as partes, pois o MTb não tem como garantir que todos os chamados abertos foram elencados no relatório.

72. Frisa-se que, de acordo com a cláusula décima nona do Contrato 19/2012 (peça 14, p. 8), a inexecução parcial ou total das condições pactuadas, bem como erro de execução e/ou mora, tem o condão de ensejar diversas penalidades à contratada, como advertência, multa ou, até mesmo, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

73. Desta forma, infere-se que a ausência de instrumentos que permitam comprovar a disponibilidade efetiva dos sistemas possui o condão de impactar a possibilidade de o contratado punir a contratante.

74. Outro risco para a contratante é o pagamento por serviços não efetuados, uma vez que não haveria condições técnicas de confirmar se o serviço foi prestado durante o tempo alegado, devido à ausência de ferramentas para aferir a disponibilidade dos sistemas transacionais.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

a) Catálogo de sistemas abrangidos pelo Contrato 19/2012 (peça 14, p. 11).

Critérios:

a) Lei 8.666/1993, art.6º, IX, ‘e’.

b) Itens 7.1.3 e 7.1.4 do Projeto Básico que originou o Contrato 19/2012 (peça 28, p. 29).

Evidências:

a) Relatório de Chamados Registrados por Período e Área de Solicitação ou Grupo do Atendente ou Status do Chamado (peça 30).

b) Relatório de Gerenciamento de Níveis de Serviço (peça 29, p. 24-31).

c) Despacho 2016/CGI

d) Nota Técnica 319/2016/CGER/DES/SPPE/MTb

Causas da ocorrência do achado:

a) Deficiência na infraestrutura tecnológica do MTb.

b) Metodologia prevista para mensuração das indisponibilidades

Efeitos/Consequências do achado:

a) Incapacidade de atestar as informações originadas da contratada.

b) Possibilidade de não descontar das faturas eventuais falhas na prestação dos serviços, nem de ensejar punições à contratada.

Comentário dos Gestores:

75. O gestor apresentou seus comentários, por meio do Ofício 751/2017 — SPPE/MTb (peça 49), de 17 de março de 2017.

76. A documentação enviada pelos gestores reconhece os problemas existentes no Contrato 19/2012, havendo, até mesmo, a sugestão de cancelamento desse (peça 50, p. 7).

77. Entre a documentação entregue aos gestores a esta Corte de Contas está a Nota Técnica 712/2016/SPPE/MTB (peça 50, p. 8-20), a qual transcreve trechos do Relatório 201305811 da CGU, que demonstrara preocupação com a baixa efetividade dos controles de disponibilidade, vide excerto abaixo (peça 50, p. 12):

‘No segundo termo aditivo, os indicadores de disponibilidade são calculados em função dos incidentes apurados pela contratada, por meio dos usuários nas centrais de serviços. A aferição da interrupção dos serviços mostra-se extremamente frágil porque depende da notificação dos usuários das centrais e não por meio de uma ferramenta automatizada.’

Análise dos Comentário dos Gestores:

78. Uma vez que o comentário trazido à luz pelos atuais gestores reconheceu o problema reportado, entende-se que devem ser tomadas providências a fim de que a situação ora analisada não continue a persistir.

Proposta de Encaminhamento:

79. Propõe-se determinar ao MTb que, em futuros contratos para este objeto – ou objetos assemelhados – insira cláusulas que permitam a verificação da disponibilidade dos sistemas de modo mais confiável e célere, como, por exemplo, a instalação de ferramentas automatizadas de verificação no próprio ambiente de servidores de aplicação da contratada.

80. Caso o Ministério decida por eventual prorrogação contratual, com fulcro no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993, sugere-se determinar que preveja ferramentas automatizadas de verificação da disponibilidade de seus sistemas no ambiente de servidores de aplicação da contratada.

II.4. – Ausência de definição clara acerca dos critérios qualitativos dos níveis de serviços

Tipificação: Falhas/Impropriedades

Situação encontrada:

81. A gestão de níveis de serviços (GNS) consiste na metodologia disciplinada e nos procedimentos proativos utilizados para garantir que níveis adequados de serviços serão entregues para os usuários de TI de acordo com as prioridades do negócio e a um custo aceitável, acordado com o cliente. Por um lado, esse processo destina-se a definir o que é requerido e adequado ao bom desempenho organizacional a partir do nível de serviço desejado e da expectativa do cliente. Por outro, a GNS orienta a equipe da área de TI na prestação dos serviços de TI ao negócio (MAGALHÃES; PINHEIRO, 2007, p. 62).

82. De acordo com a ABNT NBR ISO/IEC 20000-1 (ABNT, 2008a, p. 9), o objetivo do gerenciamento de nível de serviço é definir, acordar, registrar e gerenciar níveis de serviço, que devem ser monitorados e relatados em comparação com as metas, demonstrando as informações atuais e as tendências. As causas de não conformidade devem ser relatadas e as ações de melhoria identificadas durante esse processo devem ser registradas, fornecendo insumos para um plano de melhoria do serviço.

83. Destaca-se que a importância desse processo para a APF já foi reconhecida pelo TCU no âmbito do Relatório de Fiscalização que deu origem ao Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, conforme segue:

‘89. A gestão de acordos de nível de serviço é um instrumento relevante na busca e no controle da qualidade do serviço prestado pela área de TI aos seus clientes. A falta desse tipo de gestão aumenta as chances de insatisfação entre os usuários e os riscos de perda de foco nos investimentos.

90. O mesmo tipo de preocupação deve existir na relação com fornecedores. Processos de gestão de nível de serviço são essenciais para que se garanta a qualidade dos serviços recebidos e que sua remuneração se dê por resultados, como preconiza o art. 6º do Decreto2.271/1997, em alinhamento com os princípios da eficiência e da economicidade (Acórdão 1.215/2009-TCUPlenário).’

84. Nesse sentido, o Projeto Básico, em seu item 7.4.1, inicialmente previa que:

‘A qualidade dos serviços contratados será avaliada verificando-se mensalmente o alcance dos valores mínimos aceitáveis para os indicadores definidos no item Níveis de Serviço, abaixo.’

85. Originalmente, os níveis de serviço lidavam com temas como a indisponibilidade de serviços (item 7.5.5.1), atraso nos processamentos (item 7.5.5.2) e nas execuções de Ordens de Serviço – OS – (item 7.5.5.3). (peça 28, p. 38-39).

86. O Segundo Termo Aditivo ao Contrato 19/2012 criou novos indicadores, tais quais o Indicador de Atraso no Envio dos Lotes de Pagamento do Seguro-Desemprego e o Indicador de Quantidade de Ocorrências no Mês (peça 27, p. 16, 21).

87. Observa-se que todos os índices previstos são quantitativos, e não qualitativos. Não se constatou, portanto, a preocupação de se definirem critérios para avaliar a satisfação dos usuários dos sistemas mantidos pela contratada.

88. Em reunião, realizada em 10/11/2016, com representantes da contratada, da contratante e desta equipe de auditoria, foi informado que a contratada realiza pesquisas de satisfação junto a seus clientes. Todavia, o percentual de retorno dessas é baixo.

89. A contratante alegou que os atestes realizados mensalmente pelos cogestores contratuais funcionam como verificações da qualidade dos serviços prestados. Um exemplo seria a Nota Técnica 79/2015 CSINE/DES/SPPE (peça 31, p. 65-67), datada de 21/1/2016, a qual afirmou o seguinte:

‘5. De forma atesta-se que o contrato está sendo cumprido, uma vez que disponibiliza Sistema Transacional e Base Gestão da Intermediação de Mão de Obra - IMO com qualidade satisfatória.’

90. Observa-se que as análises dos faturamentos apresentados pela contratada recorrentemente dispunham acerca da qualidade dos serviços executados. Assim, depreende-se que houve preocupação em relação aos aspectos qualitativos.

91. Todavia, conclui-se que não ficou claro no Contrato 19/2012, bem como nos demais documentos existentes no processo administrativo da contratação, nenhum tipo de métrica a fim de aferir a satisfação dos usuários com os serviços prestados. Lembra-se que o fato de o sistema estar no ar não implica a adequada execução de todas as funcionalidades que possui.

92. Destaca-se, por fim, que a especificação correta e adequada dos níveis de qualidade propostos funciona como uma proteção para a contratada, uma vez que essa evitará punições injustas ao demonstrar o correto cumprimento de suas obrigações.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

a) Projeto Básico.

b) Contrato 19/2012 e seus termos aditivos.

Critérios:

a) IN – SLTI/MPOG 4/2010, art. 25, III, b.

b) Item 9.1.1 do Acórdão 716/2016-TCU-Plenário.

Evidências:

93. Ausência de indicadores qualitativos no Projeto Básico, Contrato 19/2012 e seus termos aditivos.

Causas da ocorrência do achado:

94. Dificuldade em definir métricas objetivas para avaliar a satisfação dos usuários.

Efeitos/Consequências do achado:

95. Aprovação de serviços sem a qualidade desejável.

Comentário dos Gestores:

96. O gestor apresentou seus comentários, por meio do Ofício 751/2017 — SPPE/MTb (peça 49), de 17 de março de 2017.

97. Os gestores não contestaram o achado acima, informando, inclusive, que o mesmo problema fora apontado pela CGU em seu relatório de número 201305811 (peça 50, p. 9). O Memorando 2159/2016/SPPE/MTb (peça 50, p. 5-7) ratificou a importância da qualidade das entregas, vide transcrição abaixo (grifos nossos)

'A eficácia não se constitui o único aspecto a ser perseguido pelos entes públicos em suas contratações. É preciso que o serviço seja prestado com a qualidade necessária ao alcance dos objetivos da área de negócio que será beneficiada pelo resultado entregue.'

Análise dos comentários dos gestores:

98. Uma vez que o comentário trazido à luz pelos atuais gestores reconheceu o problema reportado, entende-se que devem ser tomadas providências a fim de que a situação ora analisada não continue a persistir.

Proposta de Encaminhamento:

99. Propõe-se determinar ao MTb que, em futuros contratos para este objeto – ou objetos assemelhados – insira cláusulas que permitam a averiguação da qualidade dos serviços prestados e de eventuais produtos entregues.

100. Caso o Ministério decida por eventual prorrogação contratual, com fulcro no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993, sugere-se determinar que insira metodologia atinente à verificação dos serviços prestados pela contratada.

II.5. – Não implementação dos mecanismos de aferição dos tempos de resposta

Tipificação: Falhas/Impropriedades

Situação encontrada:

101. O item 5.5.3.11 (peça 28, p. 14) do Projeto Básico prevê que (grifos ausentes do original)

'5.5.3.11. A partir do segundo ano de vigência do contrato serão implementadas as ações relativas à medição e acompanhamento de tempo de resposta dos sistemas contratados. No início da implementação serão acordados os tempos de resposta.'

102. Outro item do projeto informa, a título de exemplo, alguns tempos de resposta esperados, vide transcrição abaixo:

'5.5.3.15. À guisa de exemplificação os tempos de respostas esperados pela CONTRATANTE são:

a) Portal e links com tempo de resposta de até 10 segundos;

b) Acesso aos sistemas com tempo de resposta de até 15 segundos;

c) Transações de gravação de dados com tempo de resposta de até 20 segundos;

d) Consultas. incluindo CNIS, com tempo· de resposta de até 15 segundos;

e) Relatórios com tempo de resposta de até 60 segundos;

f) Os tempos informados são de referência a partir de um circuito Internet com no mínimo 300 kbps dedicado e livre para o sistema;

g) Os tempos informados podem sofrer alterações acordadas para funcionalidades especiais, caso especificado na Especificação de Caso de Uso aprovada pelo MTb;

5.5.3.16. Para os demais serviços serão analisados os prazos para execução das etapas e entrega de artefatos acordados na Ordem de Serviço.'

103. Analisaram-se processos de pagamentos relativos a 2013, 2014; 2015 e 2016. Não houve a verificação de nenhuma mensuração acerca do tempo de resposta limite por sistema, nem nesses processos, nem no projeto básico, contrato e seus aditivos.

104. Quanto à definição do tempo de resposta, percebe-se que ocorreu. Um exemplo pode ser extraído do documento constante à peça 32, página 3, cuja transcrição parcial informa:

'O tempo de resposta das consultas nas páginas acessíveis aos usuários não pode ultrapassar 7 segundos.

O tempo necessário para confirmação de inclusão, alteração ou exclusão de registros não pode ultrapassar 5 segundos.'

105. Observa-se que será inócua a previsão acima caso não existam ferramentas que possibilitem esse controle.

106. Uma vez que não há indícios de monitoramento dos tempos de resposta, questões como eventuais morosidades dos sistemas transacionais (ou sobre a demora em acessos e gravações às bases de dados dos respectivos conjuntos de softwares) não eram discutidas nem registradas.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

a) Catálogo de sistemas abrangidos pelo Contrato 19/2012 (peça 14, p. 11).

Critérios:

a) Item 5.5.3.11 do Projeto Básico (peça 28, p. 13-14).

Evidências:

a) Relatórios de gerenciamento de níveis de serviços.

Causas da ocorrência do achado:

a) Ausência de indicadores de nível de serviço versando acerca do tempo de resposta dos sistemas transacionais abrangidos no escopo do Contrato 19/2012.

b) Ausência de referências ao tempo de resposta dos sistemas nos processos de pagamento ligados ao Contrato 19/2012.

Efeitos/Consequências do achado:

a) Dificultar a conferência da prestação dos serviços.

b) Prejudicar a análise da performance dos sistemas de informação.

Comentário dos Gestores

107. Quanto a este ponto, não houve justificativa dos gestores.

Análise dos comentários dos gestores:

108. Não se aplica, uma vez que os gestores não responderam o achado em tela.

Proposta de Encaminhamento:

109. Propõe-se determinar ao MTb que, em futuros contratos para este objeto – ou objetos assemelhados – execute e documente verificações quanto ao cumprimento dos tempos de respostas acordados entre o MTb e futuro contratado. Caso o Ministério decida por eventual prorrogação contratual, com fulcro no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993, sugere-se determinar que insira metodologia atinente à verificação dos serviços prestados pela contratada.

II.6. – Não rastreamento de serviços executados

Tipificação: Falhas/Impropriedades

Situação encontrada:

110. O Ministério do Trabalho e Emprego celebrou com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), os Contratos 47/2008 e 38/2013, objetivando a execução operacional do Programa do Seguro-Desemprego, mediante a prestação de serviços de pagamento do benefício, notificação e restituição de parcelas, e, em caráter complementar, a recepção de requerimentos do Seguro-Desemprego.

111. Entre os períodos de referência novembro/2013 (peça 33, p. 57) a abril/2014 (peça 34, p. 95), foi recorrente o texto abaixo em cada Relatório de Acompanhamento Contratual (RAC) mensal:

'Registramos que ainda não é possível aferir no Sistema MTb os quantitativos de pagamento do benefício do Seguro-Desemprego por canal, sendo assim, o valor solicitado pela Caixa será pago integralmente até que seja possível a análise dos mesmos. Informamos que as eventuais diferenças entre o SISMTB e Caixa serão deduzidas das próximas faturas, após ciência da Contratada.'

112. A partir do mês de referência maio/2014, o Ministério passou a conseguir cotejar a distribuição real de benefícios com a informada pela contratada. Nos primeiros meses da verificação, foram constatadas divergências na ordem de centenas de milhares de reais, conforme tabela[16] abaixo:

113. A partir de setembro/2014, os valores diminuíram consideravelmente (peça 34, p. 283).

114. Segundo o Ministério, o problema ocorrera devido à ausência de ferramentas existentes em seus sistemas de informação que lhe permitissem atestar a distribuição de benefícios por canais de atendimento (débito em conta, pagamento em agências e lotéricas, etc.), fato que só foi sanado alguns meses após o início da execução do Contrato 38/2013.

115. A documentação referente aos processos de pagamentos não permite a constatação se houve análise retroativa dos quantitativos informados pela Caixa Econômica Federal para o período de novembro/2013 a abril/2014. O Ministério, todavia, em reunião realizada em 10/11/2016, informou que realizou tais análises, e informou as divergências encontradas naqueles meses à contratada, a qual está realizando novos processamentos a fim de mitigar as inconsistências localizadas.

116. Observa-se que a ausência dos instrumentos de monitoramento pode ter ocasionado pagamento indevido à contratada, uma vez que, assim que as ferramentas de controle se tornaram operacionais, houve a percepção de inconsistências na ordem de centenas de milhares de reais.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

a) Canais de Atendimento listados no Contrato 38/2013 (peça 15, p. 6).

[16] Peça 127, p. 21.

Critérios:

a) Art. 67 da Lei 8666/93 e Acórdão 839/2011 – Plenário.

Evidências:

a) Relatório de Acompanhamento Contratual de novembro/2013 a abril/2014.

Causas da ocorrência do achado:

a) Ausência de adequação dos sistemas informatizados do MTb para verificarem o total de pagamentos por canal de atendimento.

Efeitos/Consequências do achado:

a) Dificuldade de conferência da prestação dos serviços.

b) Possibilidade de pagamento por serviços não prestados.

Comentário dos Gestores

117. Quanto a este ponto, não houve justificativa dos gestores.

Análise dos comentários dos gestores:

118. Observa-se que os gestores demonstraram desconhecimento acerca do assunto, não tendo elucidado como estão os controles internos acerca da conciliação entre os meses de novembro/2013 a abril/2014.

119. É incumbência dos gestores (fiscais) do contrato verificar a conciliação dos serviços efetivamente prestados com os solicitados pela Caixa constantes das faturas. O Acórdão TCU 2917/2010-Plenário explicita a responsabilidade dos gestores de contrato, a saber:

'Acórdão 2.917/2010 – Plenário

...

5.7.6. Acerca das incumbências do fiscal do contrato, o TCU entende que devem ser designados servidores públicos qualificados para a gestão dos contratos, de modo que sejam responsáveis pela execução de atividades e/ou pela vigilância e garantia da regularidade e adequação dos serviços.'

120. Vale destacar também a precariedade das condições de trabalho propiciadas pela SPPE aos executores técnicos. Causa espécie que o titular daquela Secretaria não tenha adotado as providências necessárias no sentido de munir esses executores de todas as condições necessárias ao bom e fiel cumprimento de suas atribuições. Afinal, eles eram os responsáveis pelo fornecimento das informações que fundamentaram a liquidação da despesa e o pagamento das entidades contratadas.

Proposta de Encaminhamento:

121. Ante todo o exposto e com fundamento no art. 10, § 1º, e no art. 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, propõe-se recomendar ao MTb que implemente os instrumentos de monitoramento no sistema SISMTB, de modo a evitar inconsistências significantes entre a base de dados do sistema com o sistema de pagamento da Caixa Econômica Federal. No tocante às faturas do período de novembro/2013 a abril/2014, que realize procedimento administrativo interno no sentido de efetuar as análises retroativas necessárias, tendo em vista o pagamento integral sem a aferição detalhada dos benefícios apresentados pela Caixa.

II.7. – Utilização de índices não oficiais para atualização monetária nos pagamentos contratuais em atraso.

Tipificação: Irregularidade Grave

Situação encontrada:

122. O Ministério do Trabalho e Emprego celebrou com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), os Contratos 47/2008 e 38/2013, objetivando a execução operacional do Programa do Seguro-Desemprego, mediante a prestação de serviços de pagamento do benefício, notificação e restituição de parcelas, e, em caráter complementar, a recepção de requerimentos do Seguro-Desemprego.

123. O primeiro contrato encerrou sua vigência em 24/10/2013 e foi substituído pelo segundo acordo, que se manterá vigente até 25/10/2018, ou seja, 60 meses após sua assinatura.

124. Em análise aos processos de pagamento dos contratos 47/2008 e 38/2013, referentes às faturas dos meses de janeiro de 2009 a outubro de 2013 e de novembro de 2013 a julho de 2016, respectivamente, constata-se atrasos constantes nos pagamentos dos referidos contratos, chegando-se a 22 meses entre a data de vencimento e o efetivo pagamento.

125. O parágrafo Quinto da Cláusula Décima dos contratos 47/2008 e 38/2013 prevê a incidência de atualização monetária por atraso nos pagamentos, calculada à variação da taxa extramercado do Banco Central (Dedip), a saber:

'...

CLÁUSULA DÉCIMA - DO FATURAMENTO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

...

Parágrafo primeiro - O pagamento será efetuado até o décimo dia útil, a contar da data em que o Relatório Gerencial Mensal for protocolado na SPPE/MTb.

...

Parágrafo quinto - O pagamento efetuado após o prazo citado no parágrafo 1° desta Cláusula estará sujeito à atualização monetária com base na variação da taxa extramercado do Banco Central - DEDIP, ou outro índice que oficialmente vier a sucedê-lo, a contar do primeiro dia subsequente ao referido prazo até a data da emissão da ordem bancária do pagamento.'

126. A tabela 2[17] a seguir demonstra os dias de atraso no pagamento das faturas do contrato 38/2013:

127. Como se depreende dos dados da Tabela 3, o MTb ficou de fevereiro de 2009 a maio de 2011 e de dezembro de 2013 a maio de 2015 sem efetuar os pagamentos dos contratos 47/2008 e 38/2013.

128. No caso dos atrasos ocorridos no Contrato 47/2008, em setembro de 2011, a Caixa encaminhou solicitação à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), objetivando o recebimento dos valores pendentes referentes aos exercícios anteriores a 2009 e no ano de 2010.

129. O MTb efetivou o Termo de Conciliação CCAF-CGU-AGU 30/2011, no montante de R$ 158.359.754,23, referente ao pagamento do principal de R$ 55.564.038,78 (até o exercício de 2009) e R$ 53.617.828,21 (referente a 2010), mais atualização monetária de R$ 44.851.630,15 e de R$ 4.326.257,09, referentes a até 2009 e 2010, respectivamente. Conforme acordado, as tarifas pendentes dos exercícios até 2009 deveriam ser quitadas por aquele Ministério, até dezembro de 2012, e as referentes ao exercício de 2010, até dezembro de 2013.

130. No caso dos atrasos ocorridos no Contrato 38/2013, não ficou evidenciado nos processos, durante o período de exame da auditoria, nenhum acordo de pagamento por atraso com a Caixa.

131. Os valores atrasados referentes ao exercício de 2009 (valor nominal mais atualização monetária) foram pagos em 2012, no valor total de R$ 100.853.262,92, por meio das seguintes ordens bancárias e recolhimento de tributos[18]:

132. Vale ressaltar que, na 2012OB800413 e 2012DF801354, há o pagamento parcial de R$ 1.562.676,58, referente ao Termo de Conciliação CCAF do Contrato 19/2006 (operacionalização do Abono Salarial), fora do escopo dessa auditoria. Dessa forma, o valor total pago, referente ao Termo de Conciliação CCAF-CGU-AGU 30/2011, exercícios anteriores a 2009, correspondeu ao valor de R$ 100.853.262,92.

133. Esse valor já supera os valores acordados no Termo de Conciliação CCAF-CGU-AGU 30/2011 para o débito atrasado até o exercício de 2009, correspondente a R$ 100.415.668,93 (principal mais atualização monetária), em R$ 437.593,99.

134. Nos valores referentes ao exercício de 2010, o valor total pago correspondeu a R$ 52.670.333,82, valor inferior aos R$ 57.944.085,30 aprovados no referido termo, conforme a seguir[19]:

135. Dessa forma, pelos dados contidos nos processos de pagamento (peças 35-37), havia valores pendentes de pagamento no valor de R$ 4.836.157,49.

136. Mesmo com todos os valores pagos em virtude do termo de conciliação, a Caixa argumentou, por meio do Ofício 090/2014/SN e do Ofício 091/2014/SN de Benefícios Sociais (peça 37, p. 236-239), que havia tarifas pendentes de pagamento referente aos serviços prestados ao Programa Seguro-Desemprego e negociadas na CCAF de R$ 31.049.971,10, sendo R$ 4.923.443,24 referentes ao valor principal e R$ 26.126.527,86 à atualização monetária, conforme tabela a seguir[20]:

137. Desse valor solicitado pela Caixa, o MTb efetuou a glosa de R$ 138.769,24 e autorizou o pagamento de R$ 30.911.201,86, em 28/8/2014, sendo a ordem bancária 2014OB800459, no valor de R$ 28.731.962,13 e o Darf 2014DF801337, no valor de R$ 2.179.239,73.

138. Causa-nos estranheza o fato de o MTb ter efetuado o pagamento do valor cobrado pela Caixa, sem nenhuma análise da memória de cálculo apresentada, sendo o valor de R$ 26.126.527,86 de juros no período de

[17] Peça 127, p. 24-26.

[18] Peça 127, p. 26.

[19] Peça 127, p. 27.

[20] Peça 127, p. 27.

setembro de 2011 (data da celebração do termo de conciliação) a agosto de 2014 (data do pagamento dos valores pendentes).

139. Vale ressaltar que os pagamentos efetuados pelo MTb, em cumprimento ao Termo de Conciliação CCAF-CGU-AGU 30/2011, já havia incidência de atualização monetária, no valor total de R$ 44.851.630,15 (até 2009) e R$ 4.326.257,09 (2010), totalizando o montante de R$ 49.177.887,24, das datas de vencimento das faturas até a data da assinatura do referido termo.

140. Agrava-se o fato de o valor solicitado pela Caixa, no referido termo, ter sido também calculado com índices elevados em comparação aos índices oficiais previstos na IN SLTI 02/2008. Cabe informar que não foi possível efetuar os cálculos dos valores previstos no termo de conciliação referentes ao período anterior ao exercício de 2009, por se referir a pagamentos anteriores ao contrato 47/2008, fora do escopo da auditoria.

141. Outro fato agravante é o teor da Nota Informativa 31/2012/DAOF/CGRL/SPOA/SE-MTB (peça 43), onde questiona-se a atualização monetária apresentada pela Caixa na mesa de negociação. Salienta o documento, entre outros: a) a área técnica financeira do MTb não foi consultada sobre os valores apresentados; b) a Caixa não havia apresentado a memória de cálculo dos valores de atualização monetária; c) em análise da planilha, a DAOF percebeu grande discrepância entre os valores cobrados pelo banco, em comparação ao índice IPCA. Em simulação efetuada, percebeu-se que o valor da atualização monetária apresentada pelo Banco estava aproximadamente 50% maior que os cálculos da equipe.

142. No âmbito desta Corte de Contas, verificamos que o assunto foi bem abordado no Acórdão 1931/2004-Plenário. O Relatório discorreu sobre a legalidade da incidência da atualização monetária em atrasos de pagamentos por parte da Administração, a saber:

‘5. Já os juros e a correção monetária não possuem caráter de punição. Os juros guardam um sentido de reparação dos prejuízos ocorridos pelo atraso do pagamento, sendo, portanto, legítima a exigência de sua cobrança. A correção monetária busca apenas a atualização do valor e, se prevista em lei, é exigível, incidindo sobre o débito. 6. Os acréscimos devem ser pagos pelo órgão, condicionadamente à existência de base legal, e, se o atraso for decorrente de omissão injustificada do administrador, a este serão imputados como débito. Dessa forma, submetemos o presente processo à consideração superior, propondo que se responda ao signatário do expediente de fls. 01/02 nos termos expostos nos itens 4 a 6 acima’. É o Relatório.’

143. Também no Acórdão 1920/2011 – Primeira Câmara, discorreu sobre o índice utilizado para o cálculo da cobrança.

‘Acórdão TCU n° 1.920/2011 - Primeira Câmara

...

11.12 Considerando que os pagamentos em análise não possuem contratos ou editais de licitação prevendo os critérios de compensações financeiras e penalizações. conforme analisado no voto mencionado, aplicam-se as disposições do Código Civil.

11.13 Considerando que os débitos em análise foram contraídos principalmente em 2002 e 2003, aqueles realizados antes de 11 de janeiro de 2003 deveriam ter juros moratórios calculados como determina o art. 1.062 do Código Civil de 1916, de 6% ao ano ou de 0,5% ao mês.

11.14 Quanto aos débitos posteriores a 11 de janeiro de 2003, o art. 406 do novo Código Civil estabelece que ‘Quando os juros moratórios não forem convencionados, ou o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, serão fixados segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional’.

11.15 O pagamento de juros em taxas semelhantes àquelas utilizadas no sistema bancário para a concessão de crédito desrespeita o princípio da razoabilidade, que norteia a Administração Pública, sendo tais taxas bem superiores aos índices que medem variações de preços. Assim, entendemos que foi ofendido o princípio da indisponibilidade do patrimônio público e configurado ato de gestão antieconômico com dano ao Erário, devendo as razões de justificativas serem rejeitadas, julgando-se irregulares as contas do responsável e aplicada a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92 ao senhor Raymundo da Silva Mello Júnior...

144. Dessa forma, há o entendimento de que é legítima a incidência de atualização monetária nos casos de atrasos nos pagamentos. No entanto, a existência das cláusulas contratuais que estipulam variações acima das variações de preços afronta o princípio da razoabilidade, sendo, portanto, necessária a alteração contratual para índices que reflitam a devida recomposição das perdas inflacionárias, nos moldes praticados nos demais contratos formalizados no âmbito da Administração Pública Federal.

145. Quanto à mora nos pagamentos devidos pela Administração ao contratado, a lei 8.666/93, nos arts. 40, XIV e 55, III, somente prevê a atualização monetária dos pagamentos efetuados pela Administração com atraso.

146. É bem verdade que, no art. 78, inciso XV da Lei 8.666/93 se prevê a possibilidade de rescisão judicial do contrato por iniciativa do contratado ou, usando este de uma, das duas únicas espécies de exceptio non adimpleti contractus que lhe são facultadas, de suspensão da execução contratual, se o atraso de pagamentos se verificar por mais de 90 dias.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

a) Contrato 47/2008 (peça 38) e 38/2013 (peça 33, p. 5-25).

Critérios:

a) Lei 8.666/93, arts. 40, XIV, 55, III e 78, XV.

Evidências:

a) Processos de pagamento dos valores pendentes (peças 35-37).

b) Termo de Conciliação CCAF-CGU-AGU 30/2011 (peça 35, p. 16-18).

c) Nota Informativa 12/2014 - DAOF/CFIM/CGRL/SPOA/SE/MTb (peça 37, p. 245-247)

d) Nota Informativa 31/2012 (peça 43).

Causas da ocorrência do achado:

a) Aplicação de índices de atualização monetária acima das recomposições de perdas inflacionárias.

b) Ausência de avaliação da memória de cálculo das solicitações da Caixa por meio do Ofício 090/2014/SN e do Ofício 091/2014/SN de Benefícios Sociais (peça 37, p. 236-239).

Efeitos/Consequências do achado:

147. Pagamento a maior por utilização de índices de atualização monetária desproporcionais.

Comentário dos Gestores:

148. O gestor apresentou seus comentários, por meio do Ofício 751/2017 — SPPE/MTb (peça 49), de 17 de março de 2017.

149. Argumenta que, quanto a situação dos pagamentos de dívida à CAIXA relativos aos Contratos 47/2008 e 38/2013, realizados anteriormente à nossa gestão, irão aprofundar as informações posteriormente.

150. Quanto aos atrasos de pagamentos, geração de dívidas contratuais, prestação de serviços contratuais sem cobertura orçamentária, são situações que precisam ser tratadas juntamente com Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, pois os mesmos entendem que as despesas contratuais para processamento e pagamento dos benefícios não são despesas obrigatórias como é a do benefício em si. Com isso, dão as despesas contratuais o mesmo tratamento que as despesas discricionárias. Ou seja, se não temos o poder de dizer quantos trabalhadores serão demitidos, e com isso quantos terão direito ao seguro-desemprego, como é então que vamos dizer que o orçamento para os contratos é somente determinado valor.

Análise dos Comentário dos Gestores:

151. O Gestor não apresentou justificativa quanto ao pagamento de atualização monetária dos contratos 47/2008 e 38/2013, com a utilização de índices monetários acima dos índices inflacionários, tampouco houve contestação dos valores apresentados e análise de memória de cálculo dos valores solicitados pela Caixa.

152. O argumento apresentado pelo Gestor quanto aos atrasos nos pagamentos dos Contratos 47/2008 e 38/2013, o MTb se limitou a expor os problemas de cobertura orçamentária e financeira do poder executivo federal, sem apresentar qualquer providência adotada pelo Ministério do Trabalho e Emprego para a resolução das questões abordadas neste achado, sendo que foram constatados atrasos que ultrapassam 3 anos do vencimento.

Da Oitiva da Caixa Econômica Federal

153. A Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício 0017/2017/Vigov (peça 114), apresenta a resposta à Oitiva desta Unidade Técnica. Informa que as razões da cobrança de atualização monetária se baseiam no Parágrafo Quinto da Cláusula Décima do Contrato 038/2013, em que preconiza que o pagamento efetuado após o prazo estará sujeito à atualização monetária com base na variação da taxa extramercado do Banco Central – Dedip ou outro índice oficial que vier a sucedê-lo.

154. Encaminhou também uma planilha anexa (peça 123), contendo a memória de cálculo detalhada da cobrança de atualização referente às tarifas de 2003 até o exercício de 2009 e exercício de 2010.

155. A Planilha apresenta os cálculos mês a mês do pagamento do principal (nominal), a data de pagamento do principal e o valor da atualização monetária. Apresenta ainda os índices utilizados IGD-I e as taxas extra mercado aplicados no período da atualização.

Da Oitiva da Caixa Econômica Federal

156. Após análise, e confrontando com os cálculos feitos pela equipe, vimos que a memória de cálculo disponibilizada pela Caixa reduz o prejuízo apontado anteriormente pela equipe no relatório de auditoria (peça 57). No entanto, os valores de juros e atualização monetária calculados pela Caixa compreendem um valor de R$ 8.366.486,00 a mais que o valor devido no período, conforme memória de cálculo a seguir e extratos das atualizações (peça 126):

157. Com base nas informações da Tabela 6[21] acima, vimos que a cobrança efetuada pela Caixa, por meio do Ofício 090/2014/SN e do Ofício 091/2014/SN de Benefícios Sociais (peça 37, p. 236-239), é superior ao valor devido de atualização monetária mais juros no período.

158. A equipe atualizou os valores das faturas de junho/2009 a dezembro de 2010, aplicando o Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna (IGP-DI) mais juros de acordo com a Taxa Dedic (extramercado) da data do vencimento de cada fatura até a data do pagamento do valor nominal de cada fatura e, em alguns meses, a diferença corrigida até a data de 28/08/2014, data da ordem bancária de pagamento do valor de R$ R$ 30.911.201,86.

159. O valor total pago pelo MTb, referente ao valor nominal mais atualização monetária e juros das faturas de junho de 2009 a dezembro de 2010, correspondeu ao montante de R$ 109.589.739,04 (R$ 84.216.255,20 de valor nominal das faturas mais R$ 25.373.483,84 de juros e atualização monetária). O valor total calculado pela equipe deveria ser de R$ 101.426.793,87, referente ao valor nominal de R$ 84.216.255,20 mais atualização monetária e juros das faturas de junho de 2009 a dezembro de 2010 de R$ 17.006.997,84, o que compreendeu um pagamento a maior de R$ 8.366.486,00, conforme Tabela 6 e Extratos (peça 126).

160. Dessa forma, conclui-se que, mesmo com a memória de cálculo apresentada, houve pagamento a maior pelo MTb, nas faturas de junho/2009 a dezembro de 2010, o que foi detalhado na Tabela 6. Pelos pagamentos solicitados pela Caixa, por meio do Ofício 090/2014/SN e do Ofício 091/2014/SN de Benefícios Sociais (peça 37, p. 236-239), e pagos pelo MTb, sem contestação dos valores apresentados e sem análise de memória de cálculo, deve-se determinar ao MTb a abertura de procedimento administrativo interno, para apurar os prejuízos apontados e retorno ao erário dos valores pagos indevidamente, por meio de glosa das faturas subsequentes ou a instauração da devida tomada de contas especial.

161. Deve-se ainda determinar ao MTb a alteração da Cláusula Décima do Contrato 38/2013, por meio de aditamento contratual ou de novo contrato, de modo que os índices previstos de atualização monetária, em caso de atrasos nos pagamentos, reflitam a devida recomposição das perdas inflacionárias.

Proposta de Encaminhamento:

162. Ante o exposto, propõe-se:

a) determinar ao Ministério do Trabalho, por meio de sua Secretaria Executiva:

I. a abertura de procedimento administrativo interno, em virtude dos pagamentos solicitados pela Caixa e pagos pelo MTb, sem contestação dos valores apresentados e sem análise de memória de cálculo, conforme Ofício 090/2014/SN e Ofício 091/2014/SN de Benefícios Sociais (peça 37, p. 236-239), com o objetivo de apurar os prejuízos no valor de R$ 8.366.486,00 e retorno ao erário dos valores pagos indevidamente, por meio de glosa das faturas subsequentes ou de instauração da devida tomada de contas especial;

II. a alteração da cláusula da Cláusula Décima do Contrato 38/2013, por meio de aditamento contratual ou de um novo contrato, de modo que os índices previstos de atualização monetária, em caso de atrasos nos pagamentos, reflitam a devida recomposição das perdas inflacionárias.

b) recomendar ao Ministério do Trabalho, em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, que, ante aos reiterados cortes orçamentários nas despesas discricionárias do Ministério do Trabalho, os quais são causas diretas dos atrasos sistemáticos dos pagamentos dos contratos 47/2008 e 38/2013, promovam alterações nas Leis Orçamentárias Anuais, de forma a incluir as despesas dos contratos de operacionalização dos benefícios do Seguro Desemprego e do Abono Salarial entre aquelas não sujeitas a cortes orçamentários;

[21] Peça 127, p. 30-31.

II.8. – Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000)

Tipificação: Irregularidade Grave

Situação encontrada:

163. Segundo o disposto na Lei 7.998/1990, o Seguro Desemprego e o Abono Salarial devem ser custeados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho (MTb), e possuem como fonte de financiamento os recursos arrecadados por meio do PIS e do Pasep. O repasse dos recursos ao FAT é responsabilidade da STN.

164. O art. 15 da Lei 7.998/1990 determina que o pagamento das despesas relativas a esses benefícios deve ser realizado por meio de bancos oficiais federais, que no caso é a Caixa.

165. Ressalte-se que os contratos 47/2008 e 38/2013 foram assinados entre o MTb e a Caixa, prevendo a operacionalização do pagamento dos benefícios do seguro-desemprego. Ambos os contratos preveem a possibilidade de suspensão dos pagamentos aos beneficiários em caso de descumprimento do contrato em face da contratante, sendo devidos pela União os custos financeiros decorrentes de atrasos nos pagamentos.

166. Conforme vimos no achado II.7.1 deste relatório, constata-se atrasos constantes nos pagamentos dos referidos contratos por parte do MTB, chegando-se a atingir mais de 3 anos entre a data de vencimento e o efetivo pagamento.

(...)

Proposta de Encaminhamento:

172. Ante o exposto, propõe-se recomendar ao Ministério do Trabalho, em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, que, ante aos reiterados cortes orçamentários nas despesas discricionárias do Ministério do Trabalho, os quais são causas diretas dos atrasos sistemáticos dos pagamentos dos contratos 47/2008 e 38/2013, promovam alterações nas Leis Orçamentárias Anuais, de forma a incluir as despesas dos contratos de operacionalização dos benefícios do Seguro Desemprego e do Abono Salarial entre aquelas não sujeitas a cortes orçamentários;

II.9. – Atrasos sistemáticos no pagamento do contrato 19/2012.

Tipificação: Irregularidade Grave.

Situação encontrada:

173. O Contrato 19/2012, firmado entre o MTb e a Dataprev, com o objetivo de prestação de serviços especializados de tecnologia da informação para atender aos programas da Secretária de Políticas Públicas de Emprego, incluindo operacionalização de sistemas, consultoria em métodos quantitativos, instrutoria e cópia de dados de sistemas transacionais.

174. Em análise aos processos de pagamento do referido contrato, referentes às faturas dos meses de janeiro de 2013 a junho de 2016 (exceção às faturas não apresentadas à equipe de auditoria, conforme mencionado no item II.5 deste relatório), constata-se atrasos constantes nos pagamentos do referido contrato, chegando-se a 38 meses entre a data de vencimento e o efetivo pagamento.

(...)

Proposta de Encaminhamento:

184. Ante o exposto, propõe-se:

a) recomendar ao Ministério do Trabalho, em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, que, ante aos reiterados cortes orçamentários nas despesas discricionárias do Ministério do Trabalho, os quais são causas diretas dos atrasos sistemáticos dos pagamentos do contrato 19/2012, promovam alterações nas Leis Orçamentárias Anuais, de forma a incluir as despesas dos contratos de operacionalização dos sistemas de benefícios do Seguro Desemprego e do Abono Salarial entre aquelas não sujeitas a cortes orçamentários;

III. Conclusão:

185. Nessa auditoria de conformidade realizada na Secretaria Executiva e na Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho, verificou-se os procedimentos de gestão contratual, acompanhamento e pagamento dos contratos 19/2012 (celebrado entre a SPPE/MTb e a Dataprev) e 47/2008 e 38/2013 (celebrados entre a CGRL/SE/MTb e a Caixa).

186. Nesse sentido, foi verificada a existência de vários problemas tanto no planejamento das contratações, quanto nas etapas de monitoramento e de execução contratual.

187. Quanto ao planejamento, constatou-se falhas na elaboração da estimativa e ausência de pesquisa de preços do Contrato 19/2012. Dessa forma, não foi possível aferir se os preços praticados no referido contrato são compatíveis com os praticados no mercado.

188. No tocante às ações de acompanhamento e de monitoramento dos contratos de TI do ministério, verificou-se falhas no cumprimento dos indicadores dos sistemas, ausência de definição clara dos critérios qualitativos dos níveis mínimos de serviços, não implementação dos mecanismos de aferição de tempo de resposta dos sistemas contratados e não rastreamento dos serviços executados.

189. Em se tratando da execução contratual, irregularidades graves foram detectadas, a exemplo da utilização de índices não oficiais para atualização monetária nos pagamentos contratuais em atraso, inobservância de gestão fiscal responsável e atrasos sistemáticos de pagamentos, chegando a atingir mais de 3 anos de atraso tanto no Contrato 19/2012 quanto nos Contratos 47/2008 e 38/2013, acarretando graves prejuízos aos cofres do MTb.

190. Foram propostas medidas saneadoras dos problemas detectados pela equipe, com o propósito de melhoria da gestão de tecnologia da informação do Ministério do Trabalho.

191. A fim de dar efetividade às recomendações e determinações expedidas e possibilitar o posterior monitoramento por parte desta Corte, propõe-se que o MTB elabore um plano de ação para adoção das medidas sob sua responsabilidade.

192. Sugere-se também o encaminhamento deste relatório, bem como das deliberações que vierem a ser adotadas nos autos aos seguintes órgãos: Ministério do Trabalho, Casa Civil, Ministério da Fazenda e do Planejamento, para que os problemas graves de atrasos sistemáticos dos pagamentos sejam sanados, de modo que os recursos orçamentários sejam utilizados no desenvolvimento das políticas públicas de trabalho e emprego, evitando-se assim pagamentos de atualização monetária em decorrência de atrasos.

193. Nesse sentido, as constatações observadas e as alterações sugeridas nesse trabalho podem ter relevantes impactos na área de TI do Ministério do Trabalho, promovendo, num futuro, uma situação de maior planejamento e acompanhamento das ações finalísticas do ministério.

IV. Encaminhamento:

194. Ante o exposto, encaminhamos os autos a consideração superior, propondo:

a) determinar, nos termos do artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o artigo 16, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 49/2005, ao Ministério do Trabalho, por meio de sua Secretaria Executiva:

I. que os futuros contratos para este objeto, ou objetos assemelhados, sejam precedidos da elaboração de estimativa de preços detalhada em conformidade com o art. 6º, IX, 'f', e o art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/1993, e o art. 22 da Instrução Normativa STI/MP 4/2014;

II. que os futuros contratos para este objeto, ou objetos assemelhados, sejam precedidos de pesquisa de preços detalhada em conformidade com o art. 6º, IX, 'f'', e o art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/1993; e as diretrizes preconizadas no Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário e na Instrução Normativa STI/MP 5/2014;

III. que, em futuros contratos para este objeto ou objetos assemelhados, insira cláusulas que permitam a verificação da disponibilidade dos sistemas de modo mais confiável e célere, como, por exemplo, a instalação de ferramentas automatizadas de verificação no próprio ambiente de servidores de aplicação da contratada;

IV. preveja ferramentas automatizadas de verificação da disponibilidade de seus sistemas no ambiente de servidores de aplicação da contratada, caso o Ministério decida por eventual prorrogação contratual, com fulcro no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993;

V. que, em futuros contratos para este objeto ou objetos assemelhados, insira cláusulas que permitam a averiguação da qualidade dos serviços prestados e de eventuais produtos entregues;

VI. insira metodologia atinente à verificação dos serviços prestados pela contratada, caso o Ministério decida por eventual prorrogação contratual, com fulcro no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993;

VII. que, em futuros contratos para este objeto ou objetos assemelhados, execute e documente verificações quanto ao cumprimento dos tempos de respostas acordados entre o MTb e futuro contratado;

VIII. promova a abertura de procedimento administrativo interno, em virtude dos pagamentos solicitados pela Caixa e pagos pelo MTb, sem contestação dos valores apresentados e sem análise de memória de cálculo, conforme Ofício 090/2014/SN e Ofício 091/2014/SN de Benefícios Sociais (peça 37, p. 236-239), com o objetivo de apurar os prejuízos no valor de R$ 8.366.486,00 e retorno ao erário dos valores pagos indevidamente, por meio de glosa das faturas subsequentes (compensação de valores no âmbito do contrato vigente) ou, caso necessário e tendo em vista a impossibilidade de devolução/compensação dos valores no âmbito administrativo, a respectiva instauração da devida tomada de contas especial;

IX. promova a alteração da cláusula da Cláusula Décima do Contrato 38/2013, por meio de aditamento contratual ou inclua nova cláusula, no caso de novo contrato, de modo que os índices previstos de atualização monetária, em caso de atrasos nos pagamentos, reflitam a devida recomposição das perdas inflacionárias, devendo-se evitar a utilização de índices semelhantes àqueles utilizados no sistema bancário para a concessão de crédito.

X. Apresente a este Tribunal de Contas, no prazo máximo de 180 dias, plano de ação contendo as providências tomadas no âmbito administrativo, com o cronograma das eventuais compensações de valores por meio de glosas das faturas subsequentes a serem realizadas nos contratos vigentes, bem como as demais providências adotadas para o cumprimento das determinações e recomendações expedidas neste relatório.

b) recomendar, nos termos do artigo 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o artigo 16, inciso III, da Instrução Normativa 49/2005, à Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho que implemente os instrumentos de monitoramento no sistema SISMTB, de modo a evitar inconsistências significantes entre a base de dados do sistema com o sistema de pagamento da Caixa Econômica Federal. No tocante às faturas do período de novembro/2013 a abril/2014, que realize procedimento administrativo interno no sentido de efetuar as análises retroativas necessárias, tendo em vista o pagamento integral sem a aferição detalhada dos benefícios apresentados pela Caixa.

c) recomendar ao Ministério do Trabalho, em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, que, ante aos reiterados cortes orçamentários nas despesas discricionárias do Ministério do Trabalho, os quais são causas diretas dos atrasos sistemáticos dos pagamentos dos contratos 19/2012, 47/2008 e 38/2013, promovam alterações nas Leis Orçamentárias Anuais, de forma a incluir as despesas dos contratos de operacionalização dos sistemas de benefícios do Seguro Desemprego e do Abono Salarial entre aquelas não sujeitas a cortes orçamentários;

d) encaminhar esse relatório e a decisão que vier a ser adotada nesses autos ao Ministério do Trabalho; ao Ministério da Fazenda; e ao Ministério do Planejamento, para adoção das medidas de suas respectivas competências.

À consideração superior.”

2. O diretor e o dirigente da SecexPrevidência concordaram com a proposta apresentada[22].

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Trata-se de auditoria realizada pela SecexPrevidência no Departamento de Emprego e Salário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho (DES/SPPE/MTb) e na Coordenação-Geral de Informática do Ministério do Trabalho (CGI/MTb), com o objetivo de verificar os procedimentos de gestão contratual, acompanhamento e pagamento dos contratos 19/2012 e 47/2008, celebrados com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e a Caixa Econômica Federal (Caixa), incluindo seus aditivos e substitutivos, com a finalidade de avaliar a adequação da execução contratual e a prestação efetiva dos serviços contratados.

a) A seguir, são relacionados os achados de auditoria[23]:

a) falhas na elaboração de estimativa de preços do contrato 19/2012;

b) ausência de pesquisa de preços prévia à celebração do contrato 19/2012;

c) ausência de acompanhamento dos indicadores de disponibilidade dos sistemas transacionais no âmbito do contrato 19/2012;

d) ausência de definição clara acerca dos critérios qualitativos dos níveis de serviços no âmbito do contrato 19/2012;

e) não implementação dos mecanismos de aferição dos tempos de resposta previstos no projeto básico do contrato 19/2012;

f) ausência de rastreamento de serviços executados no âmbito dos contratos 47/2008 e 38/2013;

[22] Peças 128 e 129.

[23] Peça 57.

g) utilização de índices não oficiais para atualização monetária nos pagamentos contratuais em atraso no âmbito dos contratos 47/2008 e 38/2013;

h) inobservância do princípio da legalidade (art. 37 da CF) e dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, quando dos atrasos nos pagamentos dos contratos 47/2008 e 38/2013);

i) atrasos sistemáticos nos pagamentos do contrato 19/2012.

b) Com base nos achados, a SecexPrevidência elaborou a seguinte proposta de encaminhamento[24]:

"V. Encaminhamento:

195. Ante o exposto, encaminhamos os autos a consideração superior, propondo:

a) determinar (...) ao Ministério do Trabalho, por meio de sua Secretaria Executiva:

I. que, os futuros contratos para este objeto, ou objetos assemelhados, sejam precedidos da elaboração de estimativa de preços detalhada em conformidade com o art. 6º, IX, 'f', e o art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/1993, e o art. 22 da Instrução Normativa STI/MP 4/2014;

II. que, os futuros contratos para este objeto, ou objetos assemelhados, sejam precedidos de pesquisa de preços detalhada em conformidade com o art. 6º, IX, 'f', e o art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/1993; e as diretrizes preconizadas no Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário e na Instrução Normativa STI/MP 5/2014;

III. que, em futuros contratos para este objeto ou objetos assemelhados, insira cláusulas que permitam a verificação da disponibilidade dos sistemas de modo mais confiável e célere, como, por exemplo, a instalação de ferramentas automatizadas de verificação no próprio ambiente de servidores de aplicação da contratada;

IV. preveja ferramentas automatizadas de verificação da disponibilidade de seus sistemas no ambiente de servidores de aplicação da contratada, caso o Ministério decida por eventual prorrogação contratual, com fulcro no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993;

V. que, em futuros contratos para este objeto ou objetos assemelhados, insira cláusulas que permitam a averiguação da qualidade dos serviços prestados e de eventuais produtos entregues;

VI. insira metodologia atinente à verificação dos serviços prestados pela contratada, caso o Ministério decida por eventual prorrogação contratual, com fulcro no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993;

VII. que, em futuros contratos para este objeto ou objetos assemelhados, execute e documente verificações quanto ao cumprimento dos tempos de respostas acordados entre o MTb e futuro contratado;

VIII. promova a abertura de procedimento administrativo interno, para apurar os prejuízos no valor de R$ 20.095.969,98, em virtude dos pagamentos solicitados pela Caixa e pagos pelo MTb, sem contestação dos valores apresentados e sem análise de memória de cálculo, conforme Ofícios 090 e 091/2014/SN de Benefícios Sociais (Peça 37, fls 236-239), sob pena de instauração da devida tomada de contas especial;

IX. promova a alteração da cláusula da Cláusula Décima do Contrato 38/2013, por meio de aditamento contratual, de modo que os índices previstos de atualização monetária, em caso de atrasos nos pagamentos, reflitam a devida recomposição das perdas inflacionárias.

b) recomendar (...) à Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho que implemente os instrumentos de monitoramento no sistema SISMTE, de modo a evitar inconsistências significantes entre a base de dados do sistema com o sistema de pagamento da Caixa Econômica Federal. No tocante às faturas do período de novembro/2013 a abril/2014, que realize procedimento administrativo interno no sentido de efetuar as análises retroativas necessárias, tendo em vista o pagamento integral sem a aferição detalhada dos benefícios apresentados pela Caixa.

c) ouvir em audiência, nos termos do artigo 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, os responsáveis abaixo identificado para que apresente razões de justificativa para as seguintes ocorrências:

i. Sérgio Alves Guimarães Cotia, Coordenador-Geral de Informática à época da contratação, Rodolfo Peres Torelly, Diretor do Departamento de Emprego e Salário, Antonio Fernando Decnop Martins, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Gestão, signatários do projeto básico, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto à elaboração e assinatura do Projeto Básico, sem realizar o orçamento estimado para a identificação dos valores praticados no mercado (peça 28) e sem realizar a necessária pesquisa de preços, propiciando a ocorrência de descumprimento das determinações contidas na Lei 8.666/1993,

[24] Peça 57, p. 44-46

art. 6º, IX, 'f', art. 7º, § 2º, II e art. 26, inciso III c/c a Instrução Normativa SLTI/MP 4/2010, art. 15, IV, e art. 17, § 1º, VII (vigente à época da contratação) e Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário.

ii. Márcio Alves Borges, Fiscal do Contrato 19/2012 e Enivaldo Antônio Lagares, Fiscal do Contrato 19/2012 Substituto, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto ao pagamento integral das faturas sem a conciliação dos valores dos controles do ministério com os valores apresentados pela Caixa, no período de novembro/2013 a abril/2014, propiciando a ocorrência de descumprimento das determinações contidas na Lei 8.666/1993, art. 67 e Acórdão 2.917/2010-TCU-Plenário.

iii. Silvani Alves Pereira, Secretário de Políticas Públicas de Emprego (SPPE/MTb), para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à não adoção das providências no sentido de munir os gestores do Contrato 38/2013 das condições necessárias ao bom e fiel cumprimento de suas atribuições de fiscalização, o que acarretou o pagamento integral das faturas do período de novembro/2013 a abril/2014, sem a conciliação dos valores dos controles do ministério com os valores apresentados pela Caixa, propiciando a ocorrência de descumprimento das determinações contidas na Lei 8.666/1993, art. 67, c/c o Acórdão 839/2011-TCU-Plenário.

iv. Márcio Alves Borges, Coordenador-Geral de Seguro Desemprego do Ministério do Trabalho e Emprego, Cristiano de Araújo Silva, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos Substituto (CGRL/MTb) e Rodolfo Péres Torelly, Diretor do Departamento de Emprego e Salário, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto à autorização dos pagamentos solicitados pela Caixa, objetos dos ofícios 090 e 091/2014/SN de Benefícios Sociais (Peça 37, fls 236-239), sem contestação dos valores apresentados e sem avaliação da memória de cálculo, que causaram prejuízos ao erário em R$ 20.095.969,98, propiciando a ocorrência de descumprimento das determinações contidas na IN SLTI/MPOG 2/2008, § 4º, art. 36 e Acórdão 1920/2011 – Primeira Câmara e Acórdão 1931/2004-Plenário.

v. Marcelo Rodrigues Vaz da Costa, Signatário do Contrato 47/2008 e Tito Calvo Jachelli, Signatário do Contrato 38/2013, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura dos Contratos 38/2013 e 47/2008, contendo cláusula de atualização monetária com índices acima da variação de preços, propiciando a ocorrência de descumprimento das determinações contidas na IN SLTI/MPOG 2/2008, § 4º, art. 36 e Acórdão 1931/2004-Plenário.

vi. Tito Calvo Jachelli, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração – Substituto, José Augusto dos Reis Gomes, Ordenador de Despesas da CGRL e Rodolfo Péres Torelly, Diretor do Departamento de Emprego e Salário, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto aos atrasos nos pagamentos dos Contratos 47/2008 e 38/2013, propiciando a intenção deliberada do ente controlador de se valer de recursos próprios de instituição financeira federal controlada, tendo em vista que a Caixa incorreu em elevados custos para operacionalização do programa seguro-desemprego no período dos atrasos, sem contar com a contrapartida do contratante, em descumprimento das determinações contidas no art. 5º da Lei nº 8.666/93, art. 36 e 38, inciso IV, alínea 'b', da Lei Complementar 101/2000 e Acórdão 2461/2015 – Plenário.

vii. Tito Calvo Jachelli, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração – Substituto, José Augusto dos Reis Gomes, Ordenador de Despesas da CGRL e Rodolfo Péres Torelly, Diretor do Departamento de Emprego e Salário, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto aos atrasos nos pagamentos do Contrato 19/2012, sem apresentar qualquer providência adotada pelo Ministério do Trabalho e Emprego para a resolução desses atrasos, que em alguns casos ultrapassaram 3 anos entre a data do vencimento da fatura e o efetivo pagamento, em descumprimento das determinações contidas no art. 36, caput e § 4º, da IN SLTI/MPOG 2/2008 e art. 40 inciso XIV, alínea 'd' da Lei 8.666/93.

d) recomendar ao Ministério do Trabalho, em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, que, ante aos reiterados cortes orçamentários nas despesas discricionárias do Ministério do Trabalho, os quais são causas diretas dos atrasos sistemáticos dos pagamentos dos contratos 19/2012, 47/2008 e 38/2013, promovam alterações nas Leis Orçamentárias Anuais, de forma a incluir as despesas dos contratos de operacionalização dos sistemas de benefícios do Seguro Desemprego e do Abono Salarial entre aquelas não sujeitas a cortes orçamentários;

e) determinar (...) à Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social que autue representação, no âmbito do Ministério do Trabalho, com vistas a apurar ocorrências semelhantes nos pagamentos do Termo de Conciliação CCAF do Contrato 19/2006 (operacionalização do Abono Salarial), não previstos no escopo da presente auditoria.

f) determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente a este Tribunal plano de ação que contemple a adoção das medidas descritas no presente relatório;

g) encaminhar esse relatório e a decisão que vier a ser adotada nesses autos ao Ministério do Trabalho e Emprego; ao Ministério da Fazenda; e ao Ministério do Planejamento, para adoção das medidas de suas respectivas competências."

II

c) Em relação à utilização de índices não oficiais para atualização monetária nos pagamentos contratuais em atraso no âmbito dos contratos 47/2008 e 38/2013 (achado "g" do parágrafo 2º acima), a unidade instrutiva procedeu a uma série de cálculos a partir do disposto na cláusula décima, parágrafo quinto, dos contratos 47/2008 e 38/2013, que preveem:

"CLÁUSULA DÉCIMA - DO FATURAMENTO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

Parágrafo primeiro - O pagamento será efetuado até o décimo dia útil, a contar da data em que o Relatório Gerencial Mensal for protocolado na SPPE/MTE.

Parágrafo quinto - O pagamento efetuado após o prazo citado no parágrafo 1° desta Cláusula estará sujeito à atualização monetária com base na variação da taxa extramercado do Banco Central - DEDIP, ou outro índice que oficialmente vier a sucedê-lo, a contar do primeiro dia subsequente ao referido prazo até a data da emissão da ordem bancária do pagamento."

d) Segundo demonstrado nos autos[25], o Ministério do Trabalho (MTb) deixou de realizar os repasses regulares à Caixa durante os períodos de fevereiro de 2009 a maio de 2011 e dezembro de 2013 a maio de 2015. A Caixa, então, encaminhou solicitação à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), com o objetivo de receber os valores em atraso.

e) Na sequência, o MTb celebrou o termo de conciliação CCAF-CGU-AGU 30/2011, no montante de R$ 158.359.754,23, referente aos atrasos de 2009 e 2010. Conforme o acordo, os valores pendentes referentes a 2009 deveriam ser liquidados até dezembro de 2012 e os referentes a 2010, até dezembro de 2013.

f) Os valores pendentes relativos ao exercício de 2009, no montante de R$ 100.853.262,92, e os valores em atraso referentes ao exercício de 2010, no montante de R$ 52.670.333,82, foram pagos no ano de 2012.

g) Posteriormente, em 2014, a Caixa cobrou R$ 26.126.527,86 adicionais, referentes à atualização monetária, de tarifas pendentes relativas aos serviços prestados ao programa Seguro-Desemprego[26]. Segundo a equipe de auditoria, o MTb pagou os valores sem mesmo ter analisado a memória de cálculo apresentada.

h) A equipe de autoria realizou simulação, calculando a atualização monetária com base na prescrição do § 4º do art. 36 da IN SLTI 2/2008, da Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõe:

"Art. 36. O pagamento deverá ser efetuado mediante a apresentação de Nota Fiscal ou da Fatura pela contratada, que deverá conter o detalhamento dos serviços executados, conforme disposto no art. 73 da Lei nº 8.666, de 1993, observado o disposto no art. 35 desta Instrução Normativa e os seguintes procedimentos: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

(...)

§ 4º Na inexistência de outra regra contratual, quando da ocorrência de eventuais atrasos de pagamento provocados exclusivamente pela Administração, o valor devido deverá ser acrescido de atualização financeira, e sua apuração se fará desde a data de seu vencimento até a data do efetivo pagamento, em que os juros de mora serão calculados à taxa de 0,5% (meio por cento) ao mês, ou 6% (seis por cento) ao ano, mediante aplicação das seguintes formulas:

(...)"

i) A unidade instrutiva também informou que não foi possível recalcular os valores pagos pelo MTb no âmbito do termo de conciliação, mas que os índices utilizados para a atualização financeira situavam-se muito acima daquele prescrito na IN SLTI 2/2008.

---

[25] Peça 57, p. 25.

[26] Peça 57, p. 27, tabela 6.

j) A seguir, colacionou uma série de julgados do Tribunal para afirmar que é legítima a incidência de atualização nos casos de atrasos nos pagamentos, mas que a existência de cláusulas contratuais que estipulam correções acima das variações de preços afrontam o princípio da razoabilidade, sendo necessária a alteração contratual para índices que reflitam a devida recomposição das perdas inflacionárias.

k) Com base nessas constatações, a unidade instrutiva propôs a audiência dos Srs. Márcio Alves Borges, Cristiano de Araújo Silva e Rodolfo Péres Torelly para justificarem a autorização dos pagamentos solicitados pela Caixa sem contestação dos valores apresentados e sem avaliação da memória de cálculo, que causaram prejuízos ao erário de R$ 20.095.969,98.

l) Propôs, também, a audiência dos Srs. Marcelo Rodrigues Vaz da Costa e Tito Calvo Jachelli para justificarem a assinatura dos contratos 38/2013 e 47/2008, contendo cláusula de atualização monetária com índices acima da variação de preços.

m) Por fim, propôs que fosse determinado ao MTb que iniciasse procedimento administrativo interno para apurar os prejuízos no valor de R$ 20.095.969,98 relativo aos pagamentos das tarifas em atraso à Caixa.

n) Examinando a instrução da SecexPrevidência, constatei que: (i) o § 4º do art. 36 da IN SLTI 2/2008 admite literalmente a existência de outra regra contratual para a atualização financeira de valores devidos por atraso; (ii) os contratos ainda estão em vigência, o que permite a compensação dos valores supostamente indevidos com futuros pagamentos a serem realizados à Caixa; (iii) os atuais gestores informaram que ainda irão se profundar na questão dos pagamentos já efetuados à Caixa, mas que novos atrasos poderão ocorrer já que a cobertura orçamentária para esses pagamentos dependem também do Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento; e (iv) a determinação proposta poderá resultar em alteração contratual.

o) Assim, determinei[27], preliminarmente à audiência dos responsáveis e da expedição de determinação, a oitiva da Caixa para que se manifestassem sobre:

a) a desconformidade da cláusula décima, parágrafo quinto, dos contratos 47/2008 e 38/2013 em relação ao disposto no § 4º do art. 36 da IN SLTI 2/2008;

b) a correção dos cálculos das tarifas pendentes de pagamento referentes aos serviços prestados ao Programa Seguro-Desemprego e negociados na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), solicitadas ao MTb pela Caixa por meio dos ofícios 090 e 091/2014/SN de Benefícios Sociais (peça 37, p. 236-239).

p) Determinei, também, preliminarmente à audiência dos responsáveis e da expedição de determinação, a oitiva do MTb para que se manifestasse sobre:

a) a desconformidade da cláusula décima, parágrafo quinto, dos contratos 47/2008 e 38/2013 em relação ao disposto no § 4º do art. 36 da IN SLTI 2/2008;

b) a correção dos cálculos das tarifas pendentes de pagamento referentes aos serviços prestados ao Programa Seguro-Desemprego e negociados na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), solicitadas ao MTb pela Caixa por meio dos ofícios 090 e 091/2014/SN de Benefícios Sociais (peça 37, p. 236-239);

c) as eventuais medidas administrativas que estão sendo tomadas para a alteração da cláusula décima, parágrafo quinto, dos contratos 47/2008 e 38/2013.

q) Em relação às falhas na elaboração de estimativa de preços do contrato 19/2012 e à ausência de pesquisa de preços prévia à celebração do contrato 19/2012, autorizei a realização de audiência dos Srs. Sérgio Alves Guimarães Cotia, Rodolfo Peres Torelly e Antonio Fernando Decnop Martins, nos termos propostos no item "c", "i", da proposta de encaminhamento elaborada pela unidade instrutiva[28].

---

[27] Peça 60.

[28] Peça 57, p. 45.

r) Quanto à ausência de rastreamento de serviços executados no âmbito dos contratos 47/2008 e 38/2013, que supostamente resultou em pagamento integral das faturas sem a conciliação dos valores dos controles do MTb com os valores apresentados pela Caixa, a situação tem relação estreita com as questões a serem tratadas nas oitivas do ministério e do banco.

s) Dessa forma, as respostas do MTb e da Caixa deveriam ser aguardadas para se averiguar a materialização dos riscos identificados pela unidade instrutiva devido à ausência de rastreamento de serviços executados e, assim, dispor de elementos para aferir o grau de responsabilidade do fiscal do contrato quando da elaboração dos relatórios de acompanhamento contratual que embasaram os pagamentos das faturas supostamente sem conciliação.

t) Assim, também determinei, adicionalmente, preliminarmente à audiência dos responsáveis e da expedição da recomendação proposta, a oitiva do MTb para que se manifestasse sobre as providências tomadas pela atual gestão para implementar mecanismo de rastreamento de serviços executados no âmbito dos contratos 47/2008 e 38/2013.

u) Promovidas as oitivas e audiências, a SecexPrevidência identificou a existência de diversos problemas relacionados ao planejamento, ao monitoramento e à execução das contratações.

v) Quanto ao planejamento, constatou falhas na elaboração da estimativa e ausência de pesquisa de preços do contrato 19/2012. Assim, concluiu não ser possível aferir se os preços praticados no referido contrato são compatíveis com os praticados no mercado.

w) Em relação ao acompanhamento e ao monitoramento dos contratos de TI do ministério, identificou falhas no cumprimento dos indicadores dos sistemas; a ausência de definição clara dos critérios qualitativos dos níveis mínimos de serviços; a não implementação dos mecanismos de aferição de tempo de resposta dos sistemas contratados; e o não rastreamento dos serviços executados.

x) No que se refere à execução contratual, constatou a utilização de índices não oficiais para atualização monetária nos pagamentos contratuais em atraso, o que pode ter gerado prejuízos financeiros ao MTb.

y) No caso das audiências promovidas, as justificativas apresentadas foram acolhidas, afastando-se a responsabilização dos agentes.

z) Restou na proposta, portanto, a expedição de determinações e recomendações aos órgãos envolvidos.

III

aa) Inicialmente, destaco, que as audiências propostas na instrução inicial, e não autorizadas, mostraram-se desnecessárias diante das respostas enviadas pela Caixa e pelo MTb.

bb) Em relação às audiências autorizadas, as justificativas apresentadas demonstram a inexistência de responsabilidade por parte dos gestores dos contratos sob análise.

cc) Considerando o que foi apurado pela SecexPrevidência, concordo com a conclusão de que todas as medidas ao alcance dos responsáveis foram tomadas, não podendo ser a eles atribuídas as falhas que permearam as contratações.

dd) Entretanto, os achados apontados, relacionados à estimativa de preços e à composição de custos unitários, merecem a atuação desta Corte por meio da expedição de ciências e determinações.

ee) Em relação aos achados de auditoria vinculados aos critérios qualitativos dos níveis de serviços, aos indicadores de disponibilidade dos sistemas transacionais e aos mecanismos de aferição dos tempos de resposta, a análise empreendida pela SecexPrevidência demonstrou que tais falhas prejudicam a análise de *performance* dos sistemas de informações e dificultam a conferência da prestação dos serviços, impossibilitando descontar das faturas eventuais falhas na prestação dos serviços, ou sancionar a contratada.

ff) A proposta de determinação, porém, não se mostra mais adequada, visto que se refere a contratações futuras, o que impede o monitoramento do acórdão a ser proferido. Por essa razão, o encaminhamento que proponho é de expedição de ciência aos envolvidos acerca das falhas identificadas, para que contratações futuras estabeleçam imposições contratuais que dificultem suas repetições.

gg) Quanto ao achado relacionado ao não rastreamento de serviços executados diante da ausência de adequação dos sistemas informatizados do MTb, o que impossibilita a verificação do total de pagamentos por canal de atendimento, a unidade instrutiva identificou que tal falha, além de dificultar a conferência da prestação dos serviços, possibilita que sejam feitos pagamentos por serviços não prestados, evidenciando uma fragilidade de controle.

hh) A proposta de recomendação para implementação de instrumentos de monitoramento no sistema SISMTB, entretanto, deve ser substituída por determinação, a fim de aumentar a efetividade da atuação do Tribunal por meio do monitoramento de seu cumprimento.

ii) Quanto ao achado relacionado à utilização de índices não oficiais para atualização monetária nos pagamentos contratuais em atraso, a análise da unidade instrutiva aponta que a prática identificada nos contratos com a Caixa possibilita a aplicação de atualização monetária acima das recomposições de perdas inflacionárias, o que feriria o princípio da razoabilidade.

jj) Cumpre destacar que, ainda que a CAIXA denomine como atualização monetária o excedente a ser pago pelo contratante em caso de atraso no pagamento de obrigações, o que ocorre, de direito, são juros moratórios que, em essência, se prestam a reparar os custos financeiros incorridos pela contratada diante da inadimplência do contratante.

kk) O art. 406 da Lei 10.406/2012 (novo Código Civil) estabelece que:

Art. 406. Quando os juros moratórios não forem convencionados, ou o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, serão fixados segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional.

ll) Há, portanto, possibilidade legal de convenção dos juros moratórios, não havendo proibição, em princípio, de utilização de taxa diferente da mera recomposição inflacionária.

mm) A Lei 8666/1993, que rege as contratações públicas, como mencionado pela própria unidade instrutiva, não impõe taxa a ser aplicada em caso de mora.

nn) A fundamentação apresentada para considerar a cobrança pelo índice estipulado no contrato sob análise é o princípio da razoabilidade, ainda que os critérios apresentados como balizadores da irregularidade sejam os arts. 40, XIV, 55, III e 78, XV, que em nada impedem o uso de reajuste com base em índice acordados entre as partes.

oo) Assim, não há imposição legal de taxas de juros aplicáveis a pagamentos em atraso.

pp) Resta avaliar, portanto, se há razoabilidade em se aplicar a taxa extramercado aos pagamentos efetuados em atraso. Segundo a unidade instrutiva, devido a seu valor muito superior aos índices normais de atualização monetária, sua utilização fundamentaria a conclusão de ilegalidade.

qq) Inicialmente, destaco que as taxas extramercado[29] não diferem, substancialmente, da taxa Selic[30] acumulada nos anos de 2009 a 2014, sendo, inclusive, sistematicamente inferiores, conforme tabela a seguir:

Ano	Taxa extramercado (% a.a.)	Selic (% a.a.)
2009	9,44	9,92
2010	9,32	9,78
2011	11,07	11,62
2012	8,08	8,84
2013	7,85	8,21
2014 (até agosto)	6,57	6,94

rr) Além disso, compulsando a legislação vigente, constata-se que a referida taxa é utilizada para reajuste de diversos contratos financeiros em que a União é parte, a exemplo do que dispõe a Lei 9.126/1995, alterada pela Lei 10.177/2001, que trata da aplicação da taxa de juros de longo prazo -

[29] Peça 125.

[30] Dados obtidos no sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

TJLP sobre empréstimos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e dos Fundos de Investimentos do Nordeste e da Amazônia e do Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo, e com recursos das Operações Oficiais de Crédito, que assim estabelece:

Art. 4º Os saldos diários dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, do FINOR, do FINAM e do FUNRES, bem como dos recursos depositados na forma do art. 19 da Lei 8.167, de 16 de janeiro de 1991, enquanto não desembolsados pelos bancos administradores e operadores, serão remunerados com base na taxa extramercado divulgada pelo Banco Central do Brasil.

ss) Trata-se, portanto, de índice já adotado no âmbito federal. Pode-se mesmo afirmar que esse índice é compatível com os custos financeiros enfrentados pela Caixa. Exigir-se outra forma de cálculo acabaria por causar dano a essa empresa pública uma vez que seus custos de captação são mais elevados do que os índices inflacionários sugeridos pela unidade instrutiva.

tt) Diante disso, não cabe a expedição de determinação para alteração dos índices de reajustamento monetário em caso de atrasos no cumprimento de obrigações financeiras por parte da contratante.

uu) Quanto às divergências contatadas pela equipe de auditoria, entre os valores efetivamente pagos e os devidos com base na aplicação da taxa extramercado (Dedip), apontando suposto prejuízo no valor de R$ 8.366.486,00, considero que tal dano não existe.

vv) A equipe apresentou memória de cálculo[31] na qual utiliza como referência a atualização pelo IGP-DI acrescido de uma taxa de juros, supostamente a taxa extramercado.

ww) Entretanto, ao examinar os detalhes dos cálculos, identifiquei que a taxa extramercado foi incorretamente utilizada pela equipe. Como exemplo, o cálculo apresentado na página 33 da memória aponta uma taxa mensal de 0,044% entre julho de 2011 e agosto de 2014. Ocorre que a taxa Dedip era, em julho de 2011, de 0,044% ao dia, variando consideravelmente até agosto de 2014. Assim, a taxa acumulada no período de 37,25 meses, calculada pela unidade instrutiva, que foi de 1,66695%, está incorreta.

xx) Além disso, não faz sentido comparar os valores apresentados pela Caixa, calculados com base na taxa Dedip, com valores calculados pela SecexPrevidência feitos com base na variação do IGP-DI acrescido da mesma taxa Dedip, ainda que incorretamente calculada, a fim de apurar dano, visto que não há amparo legal para isso.

yy) Assim, não está comprovado que os cálculos apresentados pela Caixa apresentam erros de cálculo na aplicação da taxa prevista no contrato, não havendo razão para determinar apuração de dano.

zz) Em relação à ocorrência de atrasos sistemáticos no pagamento de contratos, importando em sanções financeiras ao contratante, a proposta de recomendações para alterações nas leis orçamentárias não parece adequada, em virtude da impossibilidade de se exigir do Mtb tal conduta.

aaa) Considero que dar ciência ao jurisdicionado acerca da possibilidade de que os prejuízos ao erário decorrentes desses atrasos possam ser cobrados dos responsáveis que a eles derem causa já é suficiente para minimizar sua ocorrência injustificada.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

ACÓRDÃO Nº 2897/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.937/2016-5.

[31] Peça 126.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (42.422.253/0001-01)

3.2. Responsáveis: Antônio Fernando Decnop Martins (675.919.307-53); Cristiano de Araujo Silva (251.101.648-60); Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTb (03.830.550/0001-26); Enivaldo Antonio Lagares (462.284.896-15); José Augusto dos Reis Gomes (392.867.621-00); Marcelo Rodrigues Vaz da Costa (494.940.581-00); Márcio Alves Borges (399.724.451-00); Rodolfo Peres Torelly (152.584.671-04); Sergio Alves Guimaraes Cotia (022.855.097-15); Silvani Alves Pereira (233.820.821-87); Tito Calvo Jachelli (080.441.237-50).

4. Órgãos: Coordenação-Geral de Informática - MTb; Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTb.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Carla Baksys Pinto e outros, representando Coordenação-geral de Informática - MTb e Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTb;

8.2. Carlos Henrique Bernardes Castello Chiossi (OAB/DF 40.915) e outros, representando Caixa Econômica Federal (peça 108).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no Departamento de Emprego e Salário (SPPE/MTb) e na Coordenação-Geral de Informática (CGI/MTb), com o objetivo de verificar os procedimentos de gestão contratual, acompanhamento e pagamento do contrato 19/2012 (celebrado entre a SPPE/MTb e a Dataprev) e dos contratos 47/2008 e 38/2013 (celebrados entre a CGRL/SE/MTb e a Caixa Econômica Federal), bem como seus aditivos e substitutos, a fim de assegurar a adequada execução contratual e a prestação efetiva dos serviços contratados.

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

9.1. acolher as razões de justificativa dos Srs. Sérgio Alves Guimarães Cotia, Rodolfo Peres Torelly e Antonio Fernando Decnop Martins;

9.2. determinar, nos termos do artigo 250, II, do RI/TCU c/c o artigo 16, II, da Instrução Normativa TCU 49/2005, ao Ministério do Trabalho, por meio de sua Secretaria Executiva que implemente os instrumentos de monitoramento no sistema SISMTB, de modo a evitar inconsistências significantes entre a base de dados do sistema com o sistema de pagamento da Caixa Econômica Federal, informando o Tribunal, em 180 (cento e oitenta) dias, acerca das conclusões obtidas;

9.3. dar ciência ao Ministério do Trabalho de que:

9.3.1. exige-se, por força dos arts. 6º, IX, “f”, e art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, e do art. 22 da Instrução Normativa STI/MP 4/2014, que contratações sejam precedidas da elaboração de estimativa de preços detalhada;

9.3.2. exige-se, por força dos arts. 6º, IX, “f”, e art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, e das diretrizes preconizadas no acórdão 2170/2007-TCU-Plenário e na Instrução Normativa STI/MP 5/2014, que contratações sejam precedidas de pesquisa de preços detalhada;

9.3.3. foram constatadas, na execução do contrato 19/2012, falhas relacionadas à ausência de definição clara acerca dos critérios qualitativos dos níveis de serviços; à ausência de acompanhamento dos indicadores de disponibilidade dos sistemas transacionais; e à não implementação dos mecanismos de aferição dos tempos de resposta, o que prejudica a análise da *performance* dos sistemas de informação e dificulta a conferência da prestação dos serviços;

9.3.4. a ocorrência de atrasos injustificados, que causem prejuízos ao erário, podem ensejar a responsabilização dos responsáveis;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério do Trabalho e à Caixa Econômica Federal.

10. Ata n° 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2897-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

ANEXO V DA ATA 48, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2018
(Sessão Ordinária do Plenário)

VOTOS APRESENTADOS E NÃO APRECIADOS PELO PLENÁRIO

Relatórios, Votos e Acórdãos emitidos pelo relator nos TC-006.134/2012-2 e TC-011.987/2005-0.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 006.134/2012-2
Natureza: Representação
Órgãos: Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural; Secretaria Executiva do Ministério da Cultura
Responsáveis: Américo José Córdula Teixeira (048.602.538-17); Elaine Rodrigues Santos (719.876.736-20); Instituto Empreender (03.666.886/0001-03); Joana D´arc Gurgel Pereira Rodrigues (151.044.001-15); Marcelo Simon Manzatti (067.412.738-24)
Representação legal: Roberto Chaves de Aguiar (21227/OAB-GO) e outros, representando Marcelo Simon Manzatti.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR EQUIPE DE AUDITORIA. TERMO DE PARCERIA FIRMADO COM OSCIP. ATIVIDADES DE ORGANIZAÇÃO E LOGÍSTICA DE EVENTOS, SEM DEVIDA DELIMITAÇÃO DO OBJETO. AUDIÊNCIA. ACOHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DE DUAS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS JUSTIFICATIVAS DE UM DOS GESTORES. NÃO ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DE OUTRO GESTOR. APLICAÇÃO DE MULTA A DOIS GESTORES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NÃO PROVIDOS. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Recursos (peças 109-111):

INTRODUÇÃO

Cuidam-se de pedidos de reexame em processo de representação (peças 75 e 86), aviados por Américo José Córdula Teixeira e Marcelo Simon Manzatti, servidores responsáveis pela celebração e execução do Termo de Parceria MinC 1/2009 (Siafi 654693), firmado entre a Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural (SID/MinC) e o Instituto Empreender, julgado irregular pelo Tribunal de Contas da União, por contemplar prestação de serviços de organização e produção de eventos e pela ausência de especificação do objeto.

Eis o extrato do Acórdão 246/2015-TCU-Plenário, decisão ora recorrida (peça 60):

9.1. aplicar individualmente aos Srs. Américo José Córdula Teixeira e Marcelo Simon Manzatti, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, multa no valor de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com o Ministério da Cultura no que couber, que, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/92, adote providências para efetuar o desconto integral ou parcelado da dívida referida no item 9.1 retro nos salários dos responsáveis indicados, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso os servidores permaneçam vinculados à Administração Pública Federal e caso não atendida a notificação;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da dívida referida no item 9.1 retro, no caso de não surtir efeito a medida prevista no item 9.2 anterior, e

9.4. transferir o presente processo à responsabilidade da SecexEducação e determinar à unidade técnica que monitore as providências relativas às alíneas "b" e "c" do Acórdão 357/2013-1ª Câmara ainda em andamento.

HISTÓRICO

Américo José Córdula Teixeira (Secretário da Identidade e da Diversidade Cultural do Ministério da Cultura) e Marcelo Simon Manzatti (Coordenador-Geral de Fomento à Identidade e à Diversidade) foram apontados como responsáveis pela assinatura do Termo de Parceria MinC 1/2009, acordo esse que seria irregular em função de

a) objeto que contempla prestação de serviços de organização e produção de eventos, em desatenção aos arts. 3º e 9º da Lei 9.790/99, e configurou fuga à licitação, em descumprimento ao art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, ao art. 2º da Lei 8.666/93 e aos princípios da competitividade, isonomia, publicidade da contratação e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (item I da instrução peça 9, fls. 3-8);

b) ausência de especificação do objeto, em desatenção ao art. 10º, §2º, da Lei 9.790/99 (item III da instrução peça 9, fls. 8-10);

O primeiro responsável agiu como subscritor do Termo de Parceria-MinC 1/2009 (peça 1, fls. 28-34), do primeiro termo aditivo para acréscimo de objeto (peça 1, fls. 56-57) e do segundo

termo aditivo para adequação do cronograma de desembolsos no total de R$ 12.950.775,43 (peça 1, fls. 154-155). O segundo responsável agiu como subscritor da nota técnica 31/2009 (peça 6, fls. 3-8), recomendando a assinatura do termo de parceria, embora não houvesse fundamentação quanto a caracterização do objeto.

Na decisão ora atacada, o Tribunal de Contas da União entendeu pela condenação dos responsáveis mencionados, uma vez que o termo de parceria foi indevidamente utilizado como contrato de prestação de serviços de organização de eventos, configurando burla à licitação (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, art. 2º da Lei 8.666/93 e princípios da competitividade, isonomia, publicidade da contratação e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração), bem como a elaboração de termo de parceria com objeto vago, admitindo a inclusão de planos de trabalhos posteriores.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Os exames de admissibilidade foram realizados pela SERUR (peças 92-94), tendo sido acolhidos pelo Relator (peça 96), não havendo divergências quanto às propostas da SERUR acolhidas pelo Relator.

O conhecimento do recurso de Marcelo Manzatti (peça 75), quanto ao aspecto da tempestividade, levou em consideração a data de interposição de embargos de declaração pelo corresponsável:

Considerando que a oposição de embargos de declaração é causa de suspensão do prazo para interposição dos demais recursos (art. 34, § 2º da LOTCU), ainda que interpostos por terceiros, conclui-se que, para a presente análise de tempestividade, devem ser considerados tanto o lapso ocorrido entre a notificação da decisão original e a oposição dos referidos embargos, quanto o prazo compreendido entre a notificação da deliberação que julgou aos embargos e a interposição do presente recurso. (peça 92)

Tem-se, portanto, que a discussão incialmente proposta na peça 75, sobre eventual cerceamento de defesa por alegada falha na notificação da decisão recorrida, está superada, por inexistir prejuízo ao recorrente (pas de nullité sans grief), com o conhecimento do presente recurso, em benefício do recorrente, alcançando-se a finalidade da notificação realizada.

EXAME DE MÉRITO

Delimitação

São os pontos recursais a serem analisados:

A licitude do objeto do Termo de Parceria que contemplou prestação de serviços de organização e produção de eventos, em desatenção aos arts. 3º e 9º da Lei 9.790/99, por eventual configuração de fuga à licitação, em descumprimento ao art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, ao art. 2º da Lei 8.666/93;

A natureza da Nota Técnica 31/2009, que serviu de fundamento para a responsabilização de Marcelo Simon Manzatti, por entender o recorrente que seria um parecer meramente opinativo sem caráter vinculatório;

A possibilidade legal de aplicação de sanções sem a quantificação de débito;

A dosimetria na cominação de multa ao sr. Marcelo Simon Manzatti.

Da caracterização da ilegalidade praticada pelos responsáveis na adoção do termo de pareceria para realização dos objetivos do órgão

Entendem os recorrentes ser legal o termo de parceria firmado, pois existe previsão no art. 3º da Lei das Oscips para realização de atividades de promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, sendo atividades constantes no estatuto social do Instituto Empreender.

Análise

Deve ser tomado como ponto de partida a advertência feita por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo, Atlas), quanto a ocorrência de desvios nas parcerias firmadas com organizações do terceiro setor:

Na prática vem ocorrendo desvirtuamento das Oscips, tendo em vista que os termos de parceria com elas firmados nem sempre observam os seus fins institucionais, que são atividades privadas de interesse público, dentre as previstas no artigo 3º da Lei nº 9.790 ou na respectiva legislação estatual e municipal. A participação do Poder Público se enquadra na atividade de fomento: o objetivo é o de incentivar tais entidades pelo fato de prestarem atividade privada de interesse público. Elas não se prestam à delegação de serviços públicos nem podem ser contratadas pela Administração Pública para prestação de serviços ou obras (sob a forma de empreitada) ou para fornecimento de mão de obra, porque isto contraria os objetivos da lei que disciplina a matéria (...)

Ora, as ações indicadas na Nota Técnica 31/2009, quais sejam, realização de conferência setoriais, encontros de povos, edital de premiação e alocação de recursos são todas atividades de natureza pública. São as próprias atividades típicas do Estado de "manutenção, fortalecimento e sustentabilidade das expressões culturais" a serem perseguidas pelo Ministério da Cultura, não podendo serem caracterizadas como atividades privadas de interesse público.

A irregularidade inicial, portanto, consiste na afirmação de que essas atividades poderiam ser realizadas por meio de termo de parceria, conforme asseverado na nota técnica, embora as atividades mencionadas em nada diferem da delegação da execução de uma atividade pública:

Para a realização das quatro ações explicitadas acima, dentre outras que possam ser originadas a partir de sua implementação, estamos propondo o estabelecimento de Parceria com o Instituto Empreender.

Tal proposta se baseia no fato da Instituição ter um currículo sólido, voltado fundamentalmente para o desenvolvimento e implementação de ações de qualificação profissional e educação de jovens em situação de risco pessoal e social. Neste sentido, tem realizado estudos, pesquisas e programas nas áreas de empreendedorismo e gestão, além de organizar e executar desde simples oficinas a congressos e seminários internacionais.

(peça 6, fl. 7)

A irregularidade inicial se soma as irregularidades posteriores de responsabilidade do sr. Américo José Córdula Teixeira, quais sejam, assinatura de termos aditivos, ampliação de valores, adição de itens não previstos e liberação de pagamentos, todas em conexão com a irregularidade inicial de assinatura de termo de parceria para a concretização de atividades próprias do órgão pública, para cuja perseguição seria necessária a contratação precedida de licitação.

Ficou caracterizado na execução do termo de parceria que o Ministério controlava os aspectos de planejamento e condução das atividades, restando ao Instituto apenas a mera execução (subcontratação de serviços, aquisição de passagens, diárias, aluguel de espaços, aquisição de material de consumo), o que demonstra indubitavelmente que o termo de parceria, desde o início, foi empregado apenas como meio de concretização das atividades estatais típicas.

Assim, os argumentos dos recorrentes quanto a legalidade do termo de parceria não se sustentam: embora a entidade tivesse ato de qualificação válido à época e as atividades de promoção cultural estejam listadas na Lei 9.790/99, em nenhum momento do procedimento se atentou para o fato de não haver uma relação direta entre as atividades privadas do Instituto Empreender para as quais seriam exigidas a ação de fomento estatal, tratando apenas de simples execução de programas públicos.

O mero fato do Instituto Empreender ter realizado, em ocasiões diversas, palestras e seminários, ainda que tratando da área cultural, não é justa causa para a assinatura de termo de parceria, uma vez que a atividade é fungível, podendo ser facilmente licitada e contratada pelo órgão público junto a empresas privadas.

Diversamente do que afirma o segundo recorrente, a imputação de responsabilidade a Consultoria Jurídica do órgão não é cabida, uma vez que o parecer jurídico não invade a análise técnica do termo de parceria firmado, circunscrevendo suas atribuições apenas aos aspectos formais da avença.

Um ponto adicional que merece comento, ratificando a configuração de irregularidade no termo de parceria, é o estabelecimento de cláusulas contratuais abertas, admitindo a inserção de qualquer espécie de plano de trabalho, sem uma definição precisa do objeto material da avença, o que acabou por permitir a adição posterior de outros planos de trabalho, conforme destacado pela decisão atacada:

30. Na prática, o mecanismo permitiu a ampliação dos planos iniciais e a inclusão de novos planos de trabalho, com novos eventos a serem promovidos. Esse aspecto comprova que os planos de trabalho e de ação inicialmente anexados não eram definitivos ou exaurientes e, portanto, não se prestavam para a delimitação do objeto.

(Voto. Acórdão 246/2015-Plenário, peça 59, fl. 5)

Da impossibilidade de caracterização da nota técnica como parecer jurídico

O segundo recorrente entende que a nota técnica seria um parecer meramente opinativo sem caráter vinculatório.

<u>Análise</u>

A atividade de elaboração de parecer jurídico é privativa da advocacia (art. 1º, II, da Lei 8.906/94). Todavia, a função desempenhada pelo Coordenador-Geral de Fomento à Identidade e à Diversidade não é a de parecerista, mas a atividade decorrente do cargo, em razão da Lei 8.666/93, razão pela qual incide o entendimento contido no julgado do Acórdão 1832/2008-Plenário:

Diferentemente do que ocorre com a simples emissão de parecer opinativo, a Lei 8.666/93 possibilita a responsabilização de quem examina contratos, termos de convênio e aditivos, já que o administrador decide apoiado na manifestação do setor técnico competente.

Assim, no momento em que define pontos técnicos (motivos e ações para a realização da política pública), o parecer emitido possui poder vinculante, uma vez que expõe os elementos técnicos que sustentam a edição do ato administrativo, dentro de sua área de experiência.

Da possibilidade de aplicação de sanções sem a quantificação de débito

Entende o recorrente pela impossibilidade de julgamento das contas sem apontamento de dano ao erário, uma vez que não foram prestadas contas, mas apenas praticado ato consistente na edição de nota técnica.

Análise

Qualquer ato praticado em desatenção as normas de direito financeiro é passível de sanção pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 16, III, "b", da Lei 8443/92, com julgamento de irregularidade das contas e aplicação de sanção, em atenção ao que dispõe o parágrafo único do art. 19 da Lei 8443/92, verbis:

Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei.

Ademais, apenas à título de ilustração, os fatos sindicados no presente processo de representação, diversamente do que alega o recorrente, importaram prejuízo ao erário, cuja apuração está sendo realizada em processo apartado, apenas por medida de conveniência administrativa, verbis:

2.71. A constatação do débito ao erário motiva a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial para fins de citação dos responsáveis. No entanto, há notícias de que foram iniciados procedimentos no MinC com vistas à instauração de TCE contra o Instituto Empreender em decorrência das irregularidades relatadas na Nota Técnica 2.526/DRCUT/DR/SFC/CGU-PR (peça 6, p. 43-66): não comprovação da realização de despesas no montante de R$ 7.023.629,83; superfaturamento em itens de despesa; utilização, pelos fornecedores contratados do Instituto, de documentos supostamente inidôneos para comprovar despesas; existência de vínculos entre empresas contratadas pelo Instituto; e utilização de nota fiscal vencida para comprovação de despesa.

2.72. Até a data de finalização desta instrução, conforme informações prestadas pelo MinC, a tomada de contas especial ainda não havia sido instaurada. Desse modo, considerando que há irregularidades que demandam averiguação administrativa e por racionalidade e economia processuais, torna-se conveniente que o Ministério apure preliminarmente as irregularidades apontadas pela CGU.

(peça 9, fls. 15-16)

.....

<u>Acórdão 357/2013-1ª Câmara (peça</u>

b) determinar à Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura que instaure, instrua e conclua tomada de contas especial para apuração de todas as irregularidades tratadas na Nota Técnica 2.526/DRCUT/DR/SFC/CGU-PR e às referentes ao pagamento de taxa de administração ao Instituto Empreender, nos termos da instrução de peça 9 destes autos, em atenção ao art. 8º da Lei 8.443/92, sob pena de responsabilidade solidária, no prazo de 120 (cento e vinte dias), devendo informar ao TCU o envio dos autos conclusos à Controladoria-Geral da União);

c) determinar à Secretaria Federal de Controle Interno, da Controladoria-Geral da União, que, uma vez recebida a tomada de contas especial referida acima, em atenção aos arts. 8º e 9º, inc. III, da Lei 8.443/92, instrua, conclua e emita seu pronunciamento no prazo de 60 (sessenta) dias, devendo informar ao TCU o envio dos autos conclusos ao Ministro de Estado da Cultura;

Da necessidade de fixação da penalidade cominada a Marcelo Simon Manzatti de maneira proporcional a ação ilegítima

Análise

Um ponto que merece reparo na decisão é a análise do grau de participação do recorrente Marcelo Simon Manzatti para a materialização das irregularidades encontradas no acordo firmado com o Instituto Empreender.

Na análise documental, verifica-se que a elaboração dos planos de trabalho ficou ao encargo do Instituto (peça 1, fls. 4-26). A assinatura do termo de parceria (e, portanto, a elaboração de cláusula genérica sobre o objeto), as iniciativas de concretização do termo de parceria (peça 1, fl. 36), a assinatura dos termos aditivos (peça 1, fl. 57-155) e as autorizações de pagamento (peça 6, fl. 22, 33, 34, 35) foram de responsabilidade do Secretário da Identidade e da Diversidade Cultural do Ministério da Cultura, sr. Américo José Córdula Teixeira, para o qual a dosimetria da sanção pecuniária aplicada se mostra bastante razoável e proporcional as graves irregularidades apontadas, além de se inserir perfeitamente na margem discricionária legalmente conferida a esta Casa para a realização efetiva do controle externo no âmbito da administração pública federal.

Com relação ao segundo recorrente, um ponto que merece destaque é a existência da Nota Técnica S/N/2010 – SIF/MinC (peça 1, fls. 143-153), assinada por Pedro Domingues Monteiro Jr. (Coordenador-Geral de Fomento à Identidade e à Diversidade Étnica) e João de Carvalho Monteiro Gonçalves (Coordenador Geral de Promoção da Diversidade, Difusão e Intercâmbio Cultura), ratificada por Américo José Córdula Teixeira, justificando a assinatura de novo termo aditivo ao termo de parceria, aditando o valor em R$ 3.329.720,51, acrescendo o valor de repasse financeiro de R$ 9.621.054,92 para R$ 12.950.775,43, sem interferência do segundo recorrente.

Nessa nota técnica verifica-se a inclusão de realização de seminários (Encontro da Diversidade – ação 5 e Seminário Cultura LGBT – ação 6) com objetos cuja consecução deveria ser realizada por contratação mediante licitação, com total desvirtuamento dos objetos legais previstos para parcerias com OSCIP's, verbis:

4.3 (...) encontro de representantes e manifestações da diversidade cultural brasileira, gestores e servidores públicos, com reflexão através de rodas de convivência sobre temas transversais que abordam a convivência entre os diversos. Além de membros do Grupo de Trabalho para a Diversidade Cultural no âmbito do Mercosul Cultural, fórum de ministros de cultura dos 10 países da América do Sul (I Reunião Técnica sobre Diversidade Cultural no âmbito do MERCOSUL CULTURAL);

(peça 1, fl. 146)

.....

4.4.6. Daí sugerirmos a inclusão do Seminário Cultura LGBT no Termo de Parceria que tem como objeto a realização de "atividades de desenvolvimento, implantação, apoio, acompanhamento e gestão administrativa e financeira das ações prioritárias para a manutenção, fortalecimento e sustentabilidade das expressões culturais dos segmentos da diversidade cultural brasileira," destacando que o segmento LGBT é, dentre os segmentos, aquele que enfrenta o maior desafio no reconhecimento de sua identidade cultural própria, o que motivou, inclusive, a não aprovação da inclusão de um assento que o represente junto ao Conselho Nacional de Políticas Culturais.

(peça 1, fl. 149)

Assim, embora Marcelo Simon Manzatti esteja inserido na cadeia de causalidade que importou a assinatura do termo de parceria, é certo que uma expressiva parcela de atos posteriores (assinatura do termo de parceria com objeto genérico e realização de aditivos posteriores com inserção de outros planos de trabalho não abordados na nota técnica inicial) não tem relação com a Nota Técnica 31/2009, ato imputado ao recorrente no desempenho da atividade de Coordenador-Geral de Fomento à Identidade e à Diversidade.

Deste modo, não é possível a aplicação da mesma penalidade ao Secretário da Identidade e da Diversidade Cultural do Ministério da Cultura, responsável pela maior parte dos atos administrativos praticados no processo de feitura e execução do termo de parceria, que aquela cominada ao Coordenador-Geral de Fomento à Identidade e à Diversidade, responsável apenas por um dos elementos (Nota Técnica 31/2009) que desencadeou as irregularidades no termo de parceria, sendo justificável uma redução da multa aplicada ao recorrente Marcelo Simon Manzatti, em respeito ao princípio da dosimetria da sanção.

CONCLUSÕES

As organizações sociais de interesse público são entidade privadas que, pela natureza do sistema legal (Lei 9.790/99), não se prestam à delegação de serviços públicos nem podem ser contratadas pela Administração Pública para prestação de serviços ou obras (sob a forma de empreitada) ou para fornecimento de mão de obra, porque isto contraria os objetivos da lei que disciplina a matéria.

As atividades contratadas por meio do termo de parceria (realização de conferências) são atividades que concretizam o programa governamental e, portanto, exigem a contratação por meio de licitação, pois os objetos podem ser realizados por meio de contrato administrativo, não servindo de justificativa o fato de que a entidade tenha realizado outras conferências nos mesmos moldes daquela buscada pelo Ministério da Cultura. Não existe, no caso concreto, uma ação de fomento estatal, mas mera delegação da execução de serviço público.

O parecer jurídico não invade a análise técnica do termo de parceria firmado, circunscrevendo suas atribuições quanto aos aspectos formais da avença, afastando corretamente a responsabilização dos pareceristas jurídicos. De outra sorte, o parecer técnico (NT 31/20009) exarado por Marcelo Simon Manzatti foi elemento preponderante no resultado final e possui poder vinculante, uma vez que expõe os elementos técnicos que sustentam a edição do ato administrativo, dentro de sua área de experiência própria.

As normas de direito financeiro admitem a imputação de débito sem a apuração de débito, demandando a caracterização do ato de gestão ilegítimo por parte do servidor (art. 16, III, b, da Lei 8443/92 c/c parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443, de 1992).

Por fim, faz-se necessária a redução da multa cominada a Marcelo Simon Manzatti, pois existem diversos atos posteriores a edição da Nota Técnica 31/2009 (assinatura do termo de parceria com objeto genérico e realização de aditivos posteriores com inserção de outros planos de trabalho não abordados na nota técnica inicial) imputáveis exclusivamente a autoridade superior (Américo José Córdula Teixeira na qualidade de então Secretário da Identidade e da Diversidade Cultural do Ministério da Cultura), escapando do domínio daquele.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise dos pedidos de reexame interpostos por Américo José Córdula Teixeira e Marcelo Simon Manzatti contra o Acórdão 3017/2015-TCU-Plenário, propondo, com base no artigo 32 e 48 da Lei 8.443/92:

a) Conhecer os recursos interpostos;

b) Negar provimento ao recurso de Américo José Córdula Teixeira;

c) Dar provimento parcial ao recurso de Marcelo Simon Manzatti, para adequação da sanção pecuniária aplicada;

d) Dar ciência da decisão a ser adotada à Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura.

VOTO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Américo José Córdula Teixeira e Marcelo Simon Manzatti contra o Acórdão 246/2015-TCU-Plenário, que os apenou com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 em face da celebração do Termo de Parceria-MinC 1/2009 com o Instituto Empreender, entidade privada qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), cujo objeto era "a promoção de ações conjuntas visando a total realização das atividades de manutenção e fortalecimento das expressões culturais e apoio ao pleno desenvolvimento e sustentabilidade dos grupos e redes de agentes culturais responsáveis pela diversidade das expressões culturais brasileiras, no âmbito da Convenção da Diversidade".

A sanção decorreu da conclusão de que o ajuste pactuado contrariou as finalidades da Lei 9.790/1999 e configurou fuga ao devido processo licitatório, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao art. 2º da Lei 8.666/1993 e aos princípios da competitividade, isonomia, publicidade e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

De início, ratifico o exame de admissibilidade feito anteriormente (peça 96).

II

Américo José Córdula Teixeira foi responsabilizado pela assinatura do ajuste e de aditivos, que ampliaram o número de eventos previstos e o valor inicial: de R$ 4.581.062,67 para R$ 12.950.775,43.

Sobre as origens do ato, justifica que o termo de parceria questionado decorreu de compromissos assumidos pelo MinC na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, da Unesco, em 2005. Para dar atendimento às linguagens artísticas que compõe a Política de Diversidade Cultural, com a aprovação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), delineou-se o Termo de Parceria MinC 1/2009, cujo objetivo era "atender a segmentos prioritários definidos e acordados com a direção do Ministério e atendendo a processos ligados a outras secretarias e vinculadas no Ministério, que compõe o Sistema MinC".

Argui que o termo de parceria foi firmado em consonância com o previsto na Lei 9.790/1999, segundo a qual o instrumento presta-se à "formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público" previstas no art. 3º da mesma lei, no caso, "promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico", atividade compreendida no estatuto social do Instituto Empreender.

Refuta os fundamentos do acórdão recorrido, segundo os quais o objeto do ajuste seria genérico. Defende que a redação dada às cláusulas primeira e segunda, que firmou o objeto e seu detalhamento no plano de trabalho, pretendeu não obstar a execução das atividades e atender ao interesse público. Reafirmou o detalhamento no plano de trabalho, revisto por meio de dois termos aditivos.

O recorrente conclui pela adequação do termo de parceria às exigências legais. Requer o provimento do recurso e reforma do acórdão recorrido, com o reconhecimento da regularidade do Termo de Parceria MinC 1/2009 e a exclusão da multa a ele imputada (peça 86).

A Secretaria de Recursos aduz que a Oscip contratada atuou como delegatária de serviços públicos, o que desvirtua a prescrição da Lei 9.790/1999. Isso ficou caracterizado pelo fato de o MinC controlar o planejamento e a condução das atividades, enquanto o Instituto Empreender encarregava-se dos aspectos administrativos e de logística, tais como a subcontratação de serviços, aquisição de

passagens, pagamento de diárias, aluguel de espaços e aquisição de material de consumo. Manifesta-se pelo não provimento do recurso.

III

Marcelo Simon Manzatti emitiu parecer técnico favorável à celebração.

Aduz, em sua peça recursal, que a recomendação para assinatura do termo de parceria pautou-se pelo mérito artístico e cultural do projeto e pelo interesse público no fomento à cultura; que não emitiu juízo de valor sobre a adequação jurídica do termo de parceria, o que não era da sua competência; que o Parecer 1081/2009/CONJUR/MINC assentou a adequação do instrumento aos preceitos legais; que sua atuação deve ser apartada da imputada ao gestor responsável pela assinatura do ajuste e atos subsequentes. Requer seja provido seu recurso, afastando-se sua responsabilidade e a multa imputada.

A Serur faz distinção entre os pareceres técnicos e jurídico. Registra que a Nota Técnica 31/2009-SID/MinC, subscrita pelo recorrente, fundamentou a assinatura do termo de parceria, enquanto o parecer jurídico ateve-se aos aspectos legais e formais do ajuste. Acolhe a alegação de que a atuação do recorrente esteve restrita à fase anterior do ajuste, o que o desvincula aos termos aditivos posteriores e permite a revisão da multa. Conclui pelo provimento parcial do recurso, com redução da multa imputada ao recorrente.

IV

Feito breve histórico do processo, das alegações recursais e do encaminhamento da unidade técnica, passo a decidir.

O questionamento destes autos não está na qualificação do Instituto Empreender como Oscip, mas na adequação do objeto do Termo de Parceria MinC 1/2009 aos ditames do art. 9º da Lei 9.790/1999, segundo o qual, esse instrumento destina-se "à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei", no caso a promoção da cultura (inciso II).

De acordo como termo de parceria firmado (peça 1, 28-35), o objeto do ajuste era promover ações conjuntas para a realização das atividades de manutenção e fortalecimento das expressões culturais, tendo sido definidos no plano de trabalho os eventos a serem realizados, em número de quatro, sua motivação, conformação, resultados esperados e os custos estimados (peça 1, p. 4-26).

Para o desenvolvimento das políticas setoriais, a Lei 9.790/1999 conferiu discricionariedade ao gestor para selecionar diretamente a entidade parceira, devidamente reconhecida como Oscip.

O Decreto 3.100/1999, que regulamentou a citada lei, previu, no art. 23, a possibilidade de o órgão estatal promover concurso para selecionar a entidade parceira. Essa medida passou a ser obrigatória a partir de 19/9/2011, quando a redação desse artigo foi alterada, como transcrevo:

> *Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria,* ***deverá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos*** *pelo órgão estatal parceiro* ***para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultoria, cooperação técnica e assessoria****.*

Logo, a obrigatoriedade de processo seletivo não alcançou o instrumento ora em análise, celebrado dois anos antes da edição de tal Decreto. Estava sob a discricionariedade do MinC a seleção da Oscip que deveria atuar em parceria para a realização dos fins almejados.

Quanto à abrangência dos serviços a serem executados, o dispositivo transcrito prevê, *in fine*, a obtenção de bens e serviços, além da realização de atividades, eventos, consultoria, cooperação técnica e assessoria. Isso porque a implementação das ações previstas pressupõe e requer a adoção de medidas administrativas e de logística.

Nesse sentido, a Nota Técnica 31/2009-SID/MinC justificou a escolha das quatro ações a serem consignadas no termo de parceria em vista de serem "definidoras e estruturantes" para as "políticas públicas desenvolvidas para os diversos segmentos da diversidade cultural brasileira" (peça 6, p. 3-8), discriminou-as e justificou a seleção do Instituto Empreender em vista de eventos realizados anteriormente com o MinC.

A partir das premissas estabelecidas no plano de trabalho para os eventos culturais almejados, não é possível concluir que a atuação do Instituto Empreender tenha sido de mera executora de atividade meio, conquanto tais ações estejam lá definidas em linhas gerais. No que se refere a esse aspecto, identifico que as informações constantes desse documento são similares ao detalhamento normalmente exigido para convênios e instrumentos congêneres.

Portanto, em face dos documentos existentes nos autos, concluo que a pretensão inicial da Secretaria de Identidade e da Diversidade Cultural (SID/MinC) estava albergada na premissa estabelecida no art. 9º da Lei 9.790/1999.

Contudo, o que se verificou durante a vigência do Termo de Parceria MinC 1/2009 foi o desvirtuamento do que foi inicialmente pactuado.

Em 24/2/2010, sem que as ações inicialmente previstas tivessem sido concluídas, foi assinado o primeiro termo aditivo (peça 1, p. 56-57), por meio do qual foram promovidos ajustes no plano de trabalho e majorados os recursos repassados para o Instituto Empreender em 110% (de R$ 4.581.062,67 para R$ 9.621.054,92). Essa alteração foi formalizada por Américo José Córdula Teixeira e não consta a existência de parecer técnico que a tenha fundamentado.

O segundo termo aditivo foi firmado em 13/9/2010 pelo mesmo responsável (peça 1, p. 154-155). O instrumento ampliou o escopo da quarta ação prevista (renda cultural), incluiu outras duas ações (Reunião da diversidade Mercosul cultural/Encontro da diversidade e Seminário cultura LGBT) e ampliou o montante repassado ao Instituto Empreender em 35%, passando a R$ 12.950.773,43. Essas medidas foram amparadas pela Nota Técnica S/N/2010 (peça 1, p. 143-153), que descreveu as etapas já realizadas e singelamente fundamentou as modificações na necessidade de estimular a diversidade.

Ocorre que tanto a Lei 9.790/1999, quanto o Decreto que a regulamenta, não preveem a possibilidade de repactuação do objeto, muito embora seja possível a vigência simultânea de um ou mais termos de parceria com o mesmo órgão estatal. Para tanto, necessário que a Oscip possua capacidade operacional (art. 16 do Decreto 3.100/1999). A prorrogação do termo de parceria fica restrita às situações em que a vigência tenha expirado sem o adimplemento total do objeto pelo parceiro ou tenha havido excedente financeiro disponível com a Oscip, nos termos do art. 13, § 1º, do citado Decreto.

Portanto, a utilização do termo de parceria como viabilizador de despesas surgidas durante sua vigência não encontra amparo nas normas aplicáveis à matéria.

A Lei 9.790/1999 não define prazo máximo para os termos de parceria e, caso fosse possível ampliar livremente o objeto, poder-se-ia chegar à situação limite de um ajuste "guarda-chuva".

Na prática, a ampliação indevida do objeto não favoreceu o acompanhamento da execução do ajuste. Auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) identificou irregularidades na comprovação de parcela significativa das despesas (R$ 7.023.629,83), o que resultou na suspensão do Termo de Parceria MinC 1/2009 e na inclusão do Instituto Empreender no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim).

Assim, em que pese terem sido indevidas as modificações implementadas pelos dois termos aditivos, por ausência de previsão legal e regulamentar, não vislumbro irregularidade no ato original que resultou na assinatura do Termo de Parceria MinC 1/2009, haja vista as prescrições da Lei 9.790/1999, em específico os arts. 2º, 3º e 9º.

No que se refere às irregularidades supervenientes (majoração do valor do ajuste em 182% e inclusão de novos eventos), que não têm amparo na Lei 9.790/1999 e no Decreto 3.100/1999, verifico que tais condutas não foram ventiladas na audiência de Américo José Córdula Teixeira, subscritor dos termos aditivos (peça 16). Por essa razão, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, não podem ser a ele imputadas.

Destarte, dou provimento aos pedidos de reexame interpostos por Américo José Córdula Teixeira e Marcelo Simon Manzatti, para tornar insubsistente o Acórdão 246/2015-TCU-Plenário, sem prejuízo de restituir aos autos ao relator *a quo*, para que ele avalie a conveniência, oportunidade e necessidade de abertura de contraditório em relação à majoração do valor e a inclusão de novos eventos no ajuste.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 006.134/2012-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame em Representação
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Américo José Córdula Teixeira (048.602.538-17); Elaine Rodrigues Santos (719.876.736-20); Instituto Empreender (03.666.886/0001-03); Joana D´arc Gurgel Pereira Rodrigues (151.044.001-15); Marcelo Simon Manzatti (067.412.738-24)
3.2. Recorrentes: Américo José Córdula Teixeira (048.602.538-17); Marcelo Simon Manzatti (067.412.738-24).
4. Órgãos: Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural; Secretaria Executiva do Ministério da Cultura.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal:
8.1. Roberto Chaves de Aguiar (21227/OAB-GO) e outros, representando Marcelo Simon Manzatti.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame interpostos por Américo José Córdula Teixeira e Marcelo Simon Manzatti contra o Acórdão 246/2015-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 286 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame interposto por Américo José Córdula Teixeira, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. conhecer do pedido de reexame interposto por Marcelo Simon Manzatti, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.3. encaminhar os autos ao relator *a quo*, para que ele avalie a conveniência, oportunidade e necessidade de abertura de contraditório em relação à majoração do valor e à inclusão de novos eventos no ajuste;

9.4. tornar insubsistente o Acórdão 246/2015-TCU-Plenário;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação aos recorrentes e ao Ministério da Cultura.

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO
TC-011.987/2005-0
Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas, exercício 2004)
Recorrentes: Orlando Silva de Jesus Júnior, ex-Secretário Executivo do Ministério do Esporte, Ricardo Leyser Gonçalves, ex-Secretário Nacional de Esporte Educacional, e Júlio César Soares da Silva, ex-Diretor de Esporte Escolar e Identidade Cultural.
Unidade: Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2004. FALHAS EM CONVÊNIOS. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DE OUTRAS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA E IRREGULARES. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARA UM RESPONSÁVEL. NEGATIVA DE PROVIMENTO PARA OS DEMAIS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Reproduzo, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Serur (peça 180) e ratificada pelo Ministério Público (peça 184):

"INTRODUÇÃO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Ricardo Leyser Gonçalves, [ex-Secretário Nacional de Esporte Educacional], e Orlando Silva de Jesus Júnior, ex-Secretário Executivo do Ministério do Esporte [peça 136], e por Júlio César Soares da Silva, ex-Diretor de Esporte Escolar e Identidade Cultural (peça 156), em face do Acórdão 1.345/2015-Plenário (peça 111), transcrito na íntegra abaixo:

'9.1. levantar o sobrestamento das presentes contas;

9.2. acatar as razões de justificativa apresentadas pelos senhores Orlando Silva de Jesus Júnior, ex-Secretário Executivo, Júlio César Soares da Silva, ex-Diretor de Esporte Escolar e Identidade Cultural, Luciana Marotto Homrich, ex-Diretora substituta de Esporte Escolar e Identidade Cultural e Rafael Aguiar Barbosa, ex-Secretário Nacional de Esporte Educacional, com relação ao Convênio 42/2005, celebrado com a Associação do Pessoal da Caixa Econômica Federal do DF;

9.3. acatar as razões de justificativas apresentadas pela senhora Luciana Marotto Homrich, ex-Diretora substituta de Esporte Escolar e Identidade Cultural, com relação ao Convênio 246/2004, celebrado com o Centro de Reabilitação Geriátrica, Desenvolvimento, Assistência Social e Educacional – CRGDASE;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo senhor Hamilton Ubiratan da Silva, ex-Coordenador Geral de Prestação de Contas, pelas falhas enumeradas no item 4 do voto que embasa esta deliberação;

9.5. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos senhores Ricardo Leyser Gonçalves, ex-Secretário Nacional de Esporte Educacional, Orlando Silva de Jesus Júnior, ex-Secretário Executivo, Júlio César da Silva, ex-Diretor de Esporte Escolar e Identidade Cultural, Rafael Aguiar Barbosa, ex-Secretário Nacional de Esporte Educacional, Francisco Cláudio Monteiro, ex-Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, pelas falhas enumeradas na proposta de encaminhamento oferecida pela unidade instrutiva, transcrita no relatório que embasa esta deliberação;

9.6. com fundamento no art. 16, inciso III, 'b', da Lei 8.443, de 1992, julgar irregulares as contas dos senhores Ricardo Leyser Gonçalves, ex-Secretário Nacional de Esporte Educacional, Orlando Silva de Jesus Júnior, ex-Secretário Executivo, Júlio César da Silva, ex-Diretor de Esporte Escolar e Identidade Cultural, e aplicar- lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. com fundamento no art. 16, inciso III, 'b', da Lei 8.443, de 1992, julgar irregulares as contas do senhor Hamilton Ubiratan da Silva, ex-Coordenador geral de prestação de contas e aplicá-lo a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. com fundamento no art. 1º, inc. I, art. 16, inc. II, art. 18 e art. 23, inc. II, da Lei 8.443, de 1992, julgar regulares com ressalva as contas dos senhores Américo José Luz Romeu, Cleone José Garcia, Eduardo Martins Costa, Gerêncio Nelcyr de Bem, Heloisa Barbosa Cabilo de Santana, Henrique Voigt Figueiredo, Jorge Adalberto Abdala, Jorge Eduardo Levi Mattoso, José Trindade Neto, José Ribamar Miranda da Silva,

Lilian Cristina Cavallare Vieira, Lino Castellani Filho, Marco Aurélio de Alencar Lima, Maria da Conceição Menezes Simões, Maurício Borges Guimarães, Raimundo Ferreira de Miranda, Ricardo Garcia Capelli, Luciana Marotto Homrich, dando-se-lhes quitação; e

9.9. autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.10. autorizar, desde logo, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida as notificações.'

HISTÓRICO

2. Versam os presentes autos sobre tomada de contas da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte (SE/ME) e órgãos agregados, relativa ao exercício de 2004 (peças 1/6 e peça 7, p.1).

3. A Secretaria Federal de Controle Interno – SFC manifestou-se por meio do relatório de auditoria, certificado de auditoria e parecer da Secretaria Federal de Controle Interno, opinando pela regularidade, com ressalvas, das contas dos responsáveis (peça 7, pp.2/50, peças 8/9 e peça 10, pp.1/11).

4. No âmbito desta Corte, a análise preliminar das questões suscitadas pelo controle interno apontou a necessidade de promover diligências à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte e à Caixa Econômica Federal com o objetivo de complementar informação essencial para o saneamento dos autos (peça 11, p.2), cujas respostas constam à peça 11 (pp. 8/53), peça 12, peça 13 (pp.1/26 e 48/53) e peças 24/32 dos presentes autos.

5. A 6ª Secex procedeu à análise dos documentos, concluindo, em síntese, pela necessidade de realizar (peça 13, p.56, peça 14 e peça 15, pp.1/12):

'a) diligência à SPOA/ME com o objetivo de verificar as providências adotadas para o cumprimento das recomendações efetuadas pelo Controle Interno, relacionadas ao contrato de prestação de serviços de apoio operacional e administrativo com a empresa Conservo Brasília Serviços Gerais Ltda.;

b) audiência do Sr. Hamilton Ubiratan da Silva a respeito de irregularidades relacionadas ao Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estado e Município – CAUC, relatadas no TC 007.187/2005-0, que havia sido apensado a estes autos;

c) encaminhamento de cópias dos autos à 6ª Secex para a apuração de responsabilidade de servidores do Ministério da Cultura no episódio de registros de inadimplência e adimplência no Siafi relacionados com os Convênios 55 e 61/2002, no âmbito desse Ministério, que permitiu a assinatura do Convênio 144/2004 (Siafi 506261), firmado entre o Ministério do Esporte e a União Nacional dos Estudantes (UNE).'

6. Em exame das justificativas apresentadas (peça 37, pp.9/13 e peça 15, pp.26/35), entendeu-se que a resposta da SPOA/ME foi satisfatória e que as razões apresentadas por Hamilton Ubiratan da Silva não foram suficientes para afastar as irregularidades relacionadas ao CAUC. Além disso, a unidade técnica propôs a realização de inspeção no Ministério do Esporte, com vistas a avaliar (peça 15, pp.40/51 e peça 16, pp.1/2):

'- os critérios utilizados pelo órgão para atestar a existência de interesses recíprocos entre as entidades interessadas em firmar convênio no âmbito do programa Segundo Tempo, com foco especial nos atos de celebração das avenças firmadas em 2004, sem prejuízo de que as atividades de controle repercutam nas prestações de contas de outros exercícios;

- os parâmetros observados para aferir a respectiva capacidade técnico-operacional na execução de objeto comum, de modo a maximizar as possibilidades de cumprimento das metas pactuadas, nos moldes propostos na alínea anterior;

- os procedimentos de fiscalização/acompanhamento empreendidos para assegurar o cumprimento das metas pactuadas no âmbito do Convênio 207/2004, celebrado entre o Ministério da Educação e a Associação dos Servidores do TCU.'

7. De acordo com o Relatório de Inspeção, a unidade técnica propôs, entre outros, a realização de audiência dos responsáveis Ricardo Leyser Gonçalves, ex-Secretário Nacional de Esporte Educacional; Orlando Silva de Jesus Júnior, ex-Secretário Executivo do Ministério do Esporte; Júlio César Soares da Silva, ex-Diretor de Esporte Escolar e Identidade Cultural; Luciana Marotto Homrich, ex-Diretora substituta de Esporte Escolar e Identidade Cultural; Rafael Aguiar Barbosa, ex-Secretário Nacional de Esporte Educacional; e Francisco Cláudio Monteiro, ex-Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, em razão da celebração de convênios com as seguintes irregularidades (peça 16, pp.9/41):

'a) o proponente não tinha atribuição regimental ou estatutária coincidente com o Programa Segundo Tempo-PST, em desacordo com art. 1º da IN/STN/MF 1/97 e a Nota Técnica CONJUR/ME/ 044/2004, de 31/5/2004;

b) o proponente não demonstrou capacidade técnica e operacional para execução das metas pactuadas, em descumprimento ao art. 4º da IN STN 1/97 e Manual de Convênios do ME.'

*8. O Relator **a quo** autorizou a adoção das medidas saneadoras propostas, assim como o apensamento provisório do processo de Tomada de Contas da Secretaria Executiva do ME, referente ao exercício de 2005 (TC 019.135/2006-5), com o objetivo de providenciar as audiências dos responsáveis, cujas irregularidades alcançaram esses dois exercícios (peça 16, p.43).*

9. Analisadas as razões de justificativas (peças 78/82), a unidade técnica propôs (peça 22, pp.25/50 e peça 23, pp.1/14):

'- rejeitar as justificativas e julgar as contas irregulares do exercício de 2004 de Hamilton Ubiratan da Silva, Júlio César Soares da Silva, Ricardo Leyser Gonçalves e Orlando Silva de Jesus Júnior, com aplicação de multa aos responsáveis;

- desapensar a tomada de contas, exercício de 2005 (TC 019.135/2006-5), rejeitar as justificativas e aplicar multa a Rafael Aguiar Barbosa Francisco, Francisco Cláudio Monteiro, Júlio César Soares da Silva, em razão das irregularidades praticadas no exercício de 2005;

- acatar as justificativas dos demais responsáveis, julgando suas contas regulares com ressalvas;

- emitir determinações a diversos órgãos e à CEF.'

10. O Ministério Público junto ao TCU anuiu, em essência, com a proposta da 6ª Secex (peça 23, pp.16/18).

11. O Relator do processo, Ministro Raimundo Carreiro, discordando dos posicionamentos anteriores, propôs acolher as razões de justificativa dos responsáveis e julgar suas contas regulares com ressalva, com fundamento nos seguintes fatos (peça 108):

'- as falhas examinadas constituíram questões formais e não geraram dano ao erário;

- não se verificou locupletamento dos gestores;

- segundo a jurisprudência, o Tribunal vem julgando regulares, com ressalvas, as contas dos gestores que aplicam os recursos em prol do interesse público, ainda que com desvio de finalidade ou falha de natureza formal, desde que não haja indícios de locupletamento por parte do gestor ou desvio de recursos;

- o trabalho de natureza operacional realizado pelo Tribunal no Programa Segundo Tempo reconheceu a relevância social do Programa (Acórdão 214/2006-Plenário);

- as atividades de cunho assistencial do Programa caracterizaram o interesse recíproco das convenentes com o Programa Segundo Tempo, conforme alegado pelos responsáveis e considerado, inclusive, no Relatório de Inspeção do Tribunal;

- a formalização dos convênios não afrontou a IN STN 1/97, vigente à época. A referida norma não mencionava expressamente a comprovação de capacidade técnica como condição inarredável. Estabelecia apenas que deveria ser comprovada 'quando fosse o caso';

- não houve o descumprimento da Nota Técnica CONJUR/ME/ 44/2004, de 31/5/2004 (celebração de convênio com associação de servidores, clubes e entidades congêneres, com atendimento privilegiado a determinado grupo associativo).'

12. O Ministro Revisor José Jorge apontou que parte das falhas colacionadas nos autos possuía alto grau de reprovabilidade, com possível dano ao erário, não se constituindo, pois, tais falhas, em meros erros formais (peça 110):

'- as falhas atribuídas a Hamilton Ubiratan da Silva culminaram na liberação irregular de recursos públicos a diversos convenentes, que não estavam em situação regular perante o Sistema de Seguridade Social do Brasil, em desacordo com a IN/STN 1/97;

- as ações do responsável também permitiram que fosse firmado convênio ME 144/2004 (SIAFI 506261) com entidade que se encontrava em situação de inadimplência perante o Siafi, em flagrante infração a norma regulamentar;

- a falta ou insuficiência de análise técnica no âmbito dos convênios, especialmente a avaliação da capacidade da entidade convenente, enseja a responsabilização dos gestores, conforme entendimento firmando nos Acórdãos 390/2009 e 2466/2014, ambos do Plenário;

- a expressão 'quando for o caso', do art. 4º inciso II da IN/STN 1/1997 tem relação com o objeto (ou mesmo com o valor) do convênio, no sentido de 'quando aplicável'. A depender do objeto (ou da quantia a ser transferida), obrigatório o exame da capacitação técnica do convenente.

- a liberação de recursos a proponentes que não tinham atribuição regimental ou estatutária coincidente com o PST, somada à ausência de demonstração de capacidade técnica dos proponentes, foi causa determinante para a inadimplência de 75% dos convênios pactuados. Destes, aproximadamente 33% motivaram a instauração de tomada de contas especial, ou seja, houve dano ao erário devidamente quantificado;

- houve a celebração de convênios com proponentes que não possuíam atribuição regimental ou estatutária coincidente com o Programa Segundo Tempo, em desacordo com o artigo 1º da IN/STN 1/1997 e a nota técnica Conjur/ME 44/2004;

- o reconhecimento da importância do Programa pela auditoria operacional do Tribunal não descaracteriza as impropriedades ora verificadas.'

13. O Ministro-Substituto Marcos Bemquerer (Segundo Revisor), modificando sua compreensão sobre a matéria, declarou sua concordância com o voto do Primeiro Revisor, Ministro José Jorge (peça 109).

14. Em seguida, o Relator apresentou voto complementar, ratificando os termos de seu voto inicial (peça 107).

15. Prevalecendo o entendimento colacionado no voto do Primeiro Revisor, o Tribunal prolatou o Acórdão 1345/2015-Plenário (peça 111).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

16. O Ministro Relator José Múcio admitiu o recurso de reconsideração de Ricardo Leyser Gonçalves e Orlando Silva de Jesus Júnior (peça 136), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.6 e 9.10 do Acórdão 1345/2015-Plenário (peças 154 e 146).

17. Em seguida, Júlio César Soares da Silva apresentou recurso de reconsideração (peça 156), o qual, ainda, não foi admitido pelo Relator dos recursos.

18. Considerando que o mencionado recurso preenche todos os requisitos de admissibilidade recursal, ou seja, é tempestivo (peça 138, peças 155, p.2 e 156, p.1), tem legitimidade, interesse e adequação recursal, far-se-á, de imediato, a análise de seu mérito juntamente com a análise de mérito do recurso de peça 136.

EXAME TÉCNICO

19. Constitui objeto de análise do recurso definir se:

(a) houve violação ao direito de defesa, ao contraditório e à segurança jurídica;

(b) os elementos de prova, constituídos na inspeção realizada pelo Tribunal, são hábeis para comprovar irregularidades nos convênios celebrados em 2004 no âmbito do Programa Segundo Tempo;

(c) houve infração à norma legal; e

(d) houve a correta responsabilização dos recorrentes.

Do direito de defesa, do contraditório e da segurança jurídica

Argumentos de Ricardo Leyser Gonçalves e Orlando Silva de Jesus Júnior

20. Os recorrentes alegam que a mudança de compreensão da matéria pelo Segundo Revisor, Ministro Marcos Bemquerer, alinhado com o posicionamento do Primeiro Revisor, Ministro José Jorge, suprimiu o direito de defesa e o contraditório dos recorrentes. Isto porque os responsáveis foram ouvidos em audiência em uma única oportunidade e, exclusivamente, quanto a questões pontuais relativas à celebração de convênios específicos e não acerca da execução do Programa Segundo Tempo como um todo, cuja íntegra constitui-se de 530 convênios firmados entre o Ministério do Esporte e entidades públicas ou privadas (peça 136, pp. 18/19).

21. Enfatizam que a conduta dos responsáveis no âmbito do PST em sua inteireza não poderia ser objeto de julgamento pelo Tribunal no acórdão recorrido ou mesmo ser considerada pelos eminentes julgadores para fundamentação dos seus respectivos votos, com base no art. 43, da Lei 8.443/1992 e nos dispositivos correlatos do Regimento Interno do TCU (peça 136, pp.18/19).

22. Os três recorrentes apontam violação ao princípio da segurança jurídica, em razão do teor das decisões prolatadas nos Acórdãos 2485/2010-Plenário e 1345/2015-Plenário (tomada de contas dos exercícios de 2005 e 2004, respectivamente). Diante de situações exatamente iguais, o Tribunal exarou decisões contraditórias, julgando regulares as contas de 2005 (por votação unânime) e irregulares as contas de 2004, com aplicação de multa aos responsáveis (peça 136, pp.22/25 e peça 156, pp.19/22).

23. Júlio César Soares da Silva alega que a unidade técnica do TCU não analisou a maioria das razões de justificativas do recorrente, pois as refutou seus argumentos com os mesmos fundamentos que caracterizaram irregulares os atos praticados por outros gestores, chamados neste processo (peça 156, p.7).

Análise

24. De acordo com o Regimento Interno do TCU, nas sessões do Plenário, a apreciação e o julgamento dos processos serão precedidos pela discussão e votação da matéria (arts. 99 a 133 do RI/TCU).

25. Na fase de discussão das presentes contas, em 13/10/2010, o Ministro José Jorge solicitou vista do processo para melhor estudar a matéria, passando a atuar como Revisor do processo. Em seu voto apresentado em 4/5/2011, o Revisor discordou da análise empreendida pelo Relator, manifestando concordância com o exame da unidade instrutiva, com o qual o MP/TCU, na essência, anuiu (peça 110).

26. Com o objetivo de se inteirar melhor do mérito, o Ministro Marcos Bemquerer pediu vista do processo em 4/5/2011, atuando no processo, dessa forma, como Segundo Revisor.

27. No voto proferido em 3/6/20105, o referido Ministro informou que anteriormente havia manifestado sua concordância com o voto do Relator, tendo como premissas a inexistência de dano aos cofres públicos federais, a incipiência do Programa Segundo Tempo em relação às contas do exercício de 2004 da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, as deficiências estruturais desse Órgão, a não constatação de má-fé dos gestores, a relevância do programa em face das crianças e adolescentes em situação de risco, bem como a atuação pedagógica deste Tribunal (peça 109).

28. Contudo, o Segundo Revisor veio a modificar sua compreensão sobre a matéria, filiando-se ao encaminhamento proposto pelo Ministro José Jorge, Primeiro Revisor, porque entendeu que as informações trazidas aos autos demonstraram que a execução do programa se mostrou danosa ao erário e ao interesse público, haja vista que 75% da amostra de 28 convênios examinados pela equipe de inspeção estavam em situação de inadimplência, tendo sido instaurada TCE em 33% dos casos. Acrescentou que esse resultado não decorreu de deficiências estruturais, sequer invocadas pelos responsáveis, que defenderam a regularidade dos procedimentos. Tais elementos levaram-no a ponderar que, não obstante a real incipiência do Programa Segundo Tempo e a não constatação de má-fé dos responsáveis, eles de fato admitiram um excessivo risco de inexecução das metas pactuadas, incompatível com a sistemática que deveria ter sido utilizada para a análise das propostas e formalizações dos convênios (peça 109).

29. A mudança de posicionamento, na fase de discussão e votação da matéria, adotada pelo Ministro Marcos Bemquerer pautou-se no art. 119, §4º, do Regimento Interno/TCU, que, assim, dispõe:

'Art. 119. Na fase de votação, o julgamento ou apreciação serão suspensos quando houver pedido de vista solicitado por ministro ou ministro-substituto convocado, que passará a funcionar como revisor, sem prejuízo de que os demais ministros e ministros-substitutos convocados profiram seus votos na mesma sessão, desde que se declarem habilitados.

§ 4º O relator, os ministros ou os ministros-substitutos convocados que já tenham proferido seus votos poderão modificá-los até a conclusão do julgamento ou apreciação do processo.'

30. Este fato não configurou cerceamento à defesa/contraditório dos responsáveis, pois, a mudança de posicionamento do Ministro Marcos Bemquerer ocorreu no período compreendido entre o término da fase de instrução do processo e o início da fase de julgamento das contas.

31. O direito à ampla defesa e ao contraditório foi regularmente observado no rito processual por ocasião da audiência, da apresentação e da análise das razões de justificativas dos responsáveis, a teor dos arts. 157 e 202 do RI/TCU.

32. A conduta dos responsáveis, que foi reprovada no Acórdão 1345/2015-Plenário, é aquela descrita nas audiências, referindo-se exclusivamente aos convênios celebrados no ano de 2004 (peça 16, pp. 50/54 e 68/70).

33. Não merece prosperar a alegação de que o Tribunal julgou a conduta dos responsáveis, além daquelas descritas na audiência, considerando, para tanto, a execução de todo o Programa Segundo Tempo.

34. Os responsáveis foram chamados em audiência em razão da celebração dos convênios 47/2004, 71/2004, 76/2004, 127/2004, 166/2004, 176/2004, 183/2004, 207/2004, 246/2004, 042/2005, 239/2005, 270/2005, 280/2005 e 343/2005 com proponentes que não tinham atribuição regimental ou estatutária coincidente com o Programa Segundo Tempo e/ou que não demonstraram capacidade técnica e operacional para executar as metas pactuadas (peça 16, pp.50/54 e 68/70).

35. Os fundamentos da responsabilização dos recorrentes pelas irregularidades acima descritas, constam do exame das razões de justificativas, realizado pela 6ª Secex, e do voto do Ministro Primeiro Revisor (peça 22, pp.25/39 e peça 110).

36. As irregularidades verificadas nos convênios 239/2005, 270/2005, 280/2005 e 343/2005 foram objeto do julgamento das contas de 2005, realizado no Acórdão 2485/2010-Plenário (TC 019.135/2006-5). Registra-se, por oportuno, o acatamento das justificativas apresentadas em relação ao convênio 42/2005.

37. Portanto, resta claro que os recorrentes não foram responsabilizados por todo o Programa Segundo Tempo. Sua responsabilização, nestes autos, se deu em função das irregularidades verificadas nos convênios 47/2004, 71/2004, 76/2004, 127/2004, 166/2004, 176/2004, 183/2004,

207/2004 e 246/2004, todos celebrados no ano de 2004, para as quais foram regularmente chamados em audiência pelo Tribunal. Assim, não há que se falar em supressão ao direito de defesa e do contraditório dos recorrentes.

38. Quanto à alegada violação da segurança jurídica, ante ao diferente posicionamento adotado pelo Tribunal em face de situações iguais (Acórdãos 2485/2010-Plenário e 1345/2015-Plenário) tem-se, primeiramente, que tais decisões não tratam de situações exatamente iguais, mas de objetos semelhantes, quais sejam: tomada de contas da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte e órgãos agregados dos exercícios de 2005 e 2004, respectivamente.

39. A divergência entre tais decisões do TCU, que tratam de assuntos similares, decorre das circunstâncias associadas ao caso concreto de cada processo, sem que isso configure a alegada insegurança jurídica.

40. O Acórdão 1345/2015-Plenário julgou irregulares as contas dos recorrentes, em razão das irregularidades verificadas nos convênios 47/2004, 71/2004, 76/2004, 127/2004, 166/2004, 176/2004, 183/2004, 207/2004 e 246/2004, todos celebrados no exercício de 2004.

41. De outra forma, o Acórdão 2485/2010-Plenário examinou as constatações verificadas nos convênios 239/2005, 270/2005, 280/2005 e 343/2005, todos do exercício de 2005.

42. Portanto, não há que se falar em violação à segurança jurídica, em decorrência do resultado obtido nas referidas decisões.

43. Quanto às razões de justificativas de Júlio César Soares da Silva (peça 82), observa-se que foram devidamente examinadas pela 6ª Secex à peça 22, pp. 38/39.

44. O próprio recorrente reconheceu a realização da análise de suas justificativas: 'já o havia feito em outras oportunidades, quando da apreciação de justificativas de gestores diversos no mesmo processo. Assim, utilizou-se dos mesmos argumentos para caracterizar como irregulares os atos praticados pelo recorrente' (peça 156, p.7).

45. Quanto à caracterização da conduta repreendida pelo Tribunal, não há óbice algum para que as justificativas do responsável sejam examinadas com os mesmos fundamentos utilizados na análise de atos praticados por outros gestores. Nesse sentido, fez-se menção às análises técnicas empreendidas nos itens 7.7.6, 7.7.9, 7.7.10, 7.8.21, 7.8.22, 7.8.27 e 7.8.28 (peça 22, pp. 26/29, 34 e 36).

46. Assim, não se acolhe as alegações recursais.

Das provas constituídas na inspeção do Tribunal

Argumentos de Ricardo Leyser Gonçalves e Orlando Silva de Jesus Júnior

47. Os recorrentes alegam que a decisão condenatória do Tribunal foi injusta porque se baseou em dados inadequados. Refutam a qualidade e a efetividade da amostra de 30 convênios, selecionada pela equipe de inspeção do Tribunal. Segundo eles, tal amostra não era adequada para inferir, com fidedignidade, o comportamento de um universo de 530 convênios, firmados no âmbito do Programa Segundo Tempo (peça 136, pp.7/8, 19 e 27/37).

48. Sustentam que a amostra, não probabilística, foi selecionada em desacordo com os itens 1.2 e 1.3 do Roteiro de Técnicas de Amostragem para Auditorias do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 11/2002 (peça 136, pp.8 e 19).

49. Afirmam que o resultado dessa análise influenciou o voto dos Revisores, Ministros José Jorge e Marcos Bemquerer, modificando o entendimento inicial deste último na sua manifestação de 6/7/2011. Nesta ocasião o Ministro Marcos Bemquerer havia concordado com o voto do Relator, que acolheu as razões de justificativas de todos os responsáveis (peça 136, p.7).

50. Entendem que as informações obtidas pela unidade técnica não são suficientes para avaliar os resultados do Programa Segundo Tempo, quanto à legitimidade, eficácia, efetividade, economicidade e interesse público (peça 136, p.8).

51. Apresentam uma relação dos 530 convênios firmados no âmbito do Programa Segundo Tempo (período de 2003 a 2007), elaborado pela Coordenação Geral de Prestação de Contas do Ministério do Esporte, que consta: 451 (85,09%) convênios estão na situação 'adimplente' e/ou 'aprovado', 62 (11,69%) estão 'inadimplentes' e os demais 17 (3,20%) estão com a 'inadimplência suspensa' (peça 136, pp.16/17 e 27/37).

Análise

52. Rememore-se que o presente processo tem como objeto a tomada de contas do exercício de 2004, da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte e órgãos agregados.

53. Em 14/7/2008, a unidade técnica apurou o seguinte (peça 15, p.51 e peça 16, p.1/3):

'- o Acórdão 2651/2008-Plenário (TC 016.912/2007-9) havia determinado a realização de inspeção no Ministério do Esporte, diante da denúncia de falta de interesse recíproco na formalização do convênio 207/2004, cujo exame interferiria no mérito da tomada de contas de 2004;

- o Acórdão 1036/2008-Plenário (TC 013.016/2007-5 – monitoramento do relatório de auditoria operacional) havia determinado a realização de audiência de gestores do Programa Segundo Tempo por possíveis irregularidades na celebração de convênios no âmbito daquele programa. '

54. Desta feita, a 6ª Secex propôs a realização de inspeção no Ministério do Esporte para avaliar:

'- os critérios utilizados pelo órgão para atestar a existência de interesses recíprocos entre as entidades interessadas em firmar convênio no âmbito do programa Segundo Tempo, com foco especial nos atos de celebração das avenças firmadas em 2004, sem prejuízo de que as atividades de controle repercutam nas prestações de contas de outros exercícios;

- os parâmetros observados para aferir a respectiva capacidade técnico-operacional na execução de objeto comum, de modo a maximizar as possibilidades de cumprimento das metas pactuadas, nos moldes propostos na alínea anterior;

- os procedimentos de fiscalização/acompanhamento empreendidos para assegurar o cumprimento das metas pactuadas no âmbito do Convênio 207/2004.'

55. Aprovada, a inspeção foi realizada no período de 19 a 24/11/2008 na Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED), que era o órgão responsável pela implementação do programa, por meio de seu Departamento de Esporte Escolar e de Identidade Cultural (peça 16, p.10).

56. Para tanto, a unidade técnica selecionou 30 convênios de um universo de 169 convênios, entre 2003 e 2007, a partir de uma planilha fornecida pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo deste Tribunal (Seprog).

57. O critério de seleção dos convênios foi a inadimplência no Sistema Siafi e/ou proponentes que aparentemente não possuíam, em sua denominação, correlação com as atividades do Programa Segundo Tempo (peça 16, pp.10/11).

58. Ressalta-se que a seleção dos 30 convênios não tinha por objetivo obter uma amostra e avaliar o comportamento de todos os 530 convênios firmados no âmbito do Programa Segundo Tempo (exercícios de 2003 a 2007), como alegam os recorrentes.

59. A seleção realizada pela unidade técnica não visava à obtenção de um resultado amostral para mensurar o comportamento de todos os convênios celebrados no âmbito do PST. A seleção, baseada nos critérios citados no item 57 desta instrução, tinha como foco especial verificar irregularidades em convênios firmados em 2004, sem prejuízo de que as atividades de controle repercutissem nas prestações de contas de outros exercícios.

60. Importa frisar que as irregularidades julgadas nestes autos se referem exclusivamente ao exercício de 2004 e não se confunde com a avaliação de todo o Programa Segundo Tempo, como alegam os recorrentes.

61. Desse modo, não há como acolher a alegação de que os convênios selecionados foram inadequados para a verificação das irregularidades constatadas.

62. Enfatiza-se que as irregularidades, que fundamentaram o acórdão recorrido, foram observadas na celebração dos convênios 47/2004, 71/2004, 76/2004, 127/2004, 166/2004, 176/2004, 183/2004, 207/2004 e 246/2004 (todos do exercício de 2004) com proponentes que não tinham atribuição regimental ou estatutária coincidente com o Programa Segundo Tempo, e/ou que não demonstraram capacidade técnica e operacional para executar as metas pactuadas.

63. Não há que se falar em falta de qualidade, fidedignidade ou efetividade amostral, visto que o critério de seleção, adotado pela 6ª Secex, não visou demonstrar o comportamento do universo de 530 convênios, firmados no âmbito do Programa Segundo Tempo entre os anos de 2003 e 2007. Por esse motivo, a relação de convênios, anexada ao recurso, não é capaz de socorrer à defesa dos recorrentes (peça 136, 27/37).

64. Nesse contexto, também não procede imputar à unidade técnica a indevida inobservância do Roteiro de Técnicas de Amostragem para Auditorias do TCU. Isto porque a 6ª Secex, ao decidir sobre o critério de seleção dos convênios, não visou demonstrar o comportamento de todos os convênios celebrados no âmbito do PST. Assim, não há que se falar em amostra ou técnica de amostragem.

65. Diante do exposto, os argumentos ora oferecidos não merecem acolhimento.

Da infração à norma legal

Argumentos de Ricardo Leyser Gonçalves e Orlando Silva de Jesus Júnior

66. Os recorrentes contestam a análise da unidade técnica, atribuindo-a um juízo subjetivo e restritivo sobre o conceito do esporte e da importância da prática desportiva, como direitos sociais, fixado no art. 6 c/c 217, caput, II e IV e parágrafo 3º da Constituição Federal (peça 136, pp.10/11 e 15).

67. Reforçam o voto do Relator a quo, afirmando que (peça 136, pp.11/16 e 20/22):

'- a auditoria operacional no Programa Segundo Tempo-PST reconheceu a relevância social do Programa (Acórdão 214/2006-Plenário);

- as atividades de cunho assistencial do programa caracterizaram o interesse recíproco das convenentes com o Programa Segundo Tempo, conforme Relatório de Inspeção (fl.769), quando a equipe do Tribunal considerou justificada a celebração de convênio após a análise dos aspectos formais quanto ao cumprimento dos requisitos exigidos nos normativos vigentes à época dos fatos;

- não houve o descumprimento da Nota Técnica CONJUR/ME/ 44/2004, de 31/5/2004 (celebração de convênio com associação de servidores, clubes e entidades congêneres, com atendimento privilegiado a determinado grupo associativo). A auditoria operacional no PST verificou a importância de sua abrangência e não identificou o favorecimento de grupos específicos;

- a formalização dos convênios não afrontou a IN STN 1/97. A referida norma não mencionava expressamente a comprovação de capacidade técnica como condição inarredável. Estabelecia apenas que deveria ser comprovada 'quando fosse o caso';'

68. Asseveram que nenhuma das recomendações e determinações formuladas no Acórdão 214/2006-Plenário, relacionadas ao PST, caracterizou irregularidade que pudesse ensejar a aplicação de multa aos responsáveis (peça 136, p.16).

69. Afirmam que o resultado hodierno do programa, a partir de pesquisa realizada no Siafi, no período de 2002 a 2007, informa que, dos 530 convênios do programa, 451 convênios encontram-se adimplentes e/ou aprovados (85,09%), 62 convênios estão inadimplentes (11,69%) e os demais 17 estão com a inadimplência suspensa (3,20%). Assim, tais números vão ao encontro da conclusão da auditoria operacional realizada em 2005 (Acórdão 214/2006-Plenário) que destacou a indiscutível relevância do Programa Segundo Tempo, em termos de política pública, pelo caráter inclusivo e pela abrangência de suas ações (peça 136, p.17).

70. Sustentam que o Ministério do Esporte adotou as medidas saneadoras recomendadas no Acórdão 214/2006-Plenário, de acordo com o Acórdão 521/2009-Plenário (peça 136, p.17).

Argumentos de Júlio César Soares da Silva

71. O recorrente sustenta inexistir ato de gestão antieconômico, decorrente da aprovação do parecer de celebração dos convênios, porque não se comprovou dano ao erário nesses ajustes, fato confirmado pelo Tribunal (peça 156, pp.11/12).

72. Defende que houve um excessivo rigor no entendimento do Tribunal acerca da aplicação do art. 4º, inciso II, da IN STN 1/97, o qual trata da necessária verificação da capacidade técnica do proponente, sem, contudo, delimitar a forma que se deva realizá-la (peça 156, p.12).

73. Afirma que os técnicos, por meio de pareceres técnico-jurídicos, e os gestores, que atuaram nos processos, analisaram e entenderam que os documentos apresentados pelos proponentes eram suficientes para demonstrar a capacidade técnica operacional para celebrar os convênios (peça 156, p.12).

74. Justifica a divergência de finalidade dos estatutos/regimentos dos convenentes com o Programa Segundo Tempo, afirmando que a orientação geral da política pública, em 2004, era buscar a ampliação das atividades do programa e, com base no parecer da Consultoria Jurídica

do Ministério do Esporte, o conceito de esporte foi considerado no sentido amplo, estendido para além das entidades estritamente esportivas (peça 156, p.12).

75. Reforça que a ampliação do programa em diversas possibilidades sempre observou aos pareceres técnico-jurídicos e às normas aplicáveis, com destaque ao art. 217, incisos II, IV e o §3º, da Constituição Federal, (peça 156, p.13).

76. Entende que a divergência entre os objetivos dos projetos apresentados e os objetivos do programa decorreu do entendimento restritivo do conceito de esporte e da importância da prática desportiva, conforme o art. 6º c/c 217, caput, incisos II e IV e §3º, da Constituição Federal (peça 156, p.13).

Análise

77. As duas irregularidades atribuídas aos recorrentes, examinadas pelo Tribunal e ora combatidas pelos recorrentes, são:

'- a celebração dos convênios 71/2004, 176/2004, 183/2004, 207/2004 e 246/2004 com proponentes que não tinham atribuição regimental ou estatutária coincidente com o Programa Segundo Tempo (normas infringidas: art. 1º da IN/STN 1/97 e Nota Técnica Conjur/ME 44/2004); e.

- a celebração dos convênios 47/2004, 71/2004, 76/2004, 127/2004, 166/2004, 176/2004, 207/2004 e 246/2004 com proponentes que não demonstraram capacidade técnica e operacional para executar as metas pactuadas (norma infringida: art. 4º da IN/STN 1/97).'

78. Quanto à primeira irregularidade, a 6ª Secex destacou trechos extraídos dos estatutos/regimentos de convenentes, acompanhados de sua análise, os quais demonstram a ausência de interesse recíproco com o Programa Segundo Tempo (peça 22, pp.26/28):

'Convênio 71/2004, com a Fundação Vó Ita: 'a Fundação, corroborada pela Associação Cultural, tem por finalidade promover o pleno desenvolvimento cultural em todos os níveis, a bem da comunidade, como prioridade a quaisquer outros benefícios, relacionados à cultura' (peça 67, p.12).

A área cultural é distinta da área esportiva. O termo 'cultura' é definido pelo Dicionário Aurélio como:

'o conjunto complexo dos códigos e padrões que regulam a ação humana individual e coletiva, tal como se desenvolvem em uma sociedade ou grupo específico, e que se manifestam em praticamente todos os aspectos da vida: modos de sobrevivência, normas de comportamento, crenças, instituições, valores espirituais, criações materiais, etc.'.

Percebe-se que a área da cultura é difusa, sem haver, especificamente, relação direta com a área do esporte. Dessa forma, e considerando que no estatuto dessa entidade não há menção à prática de atividade esportiva, não se sustenta a tese de que haja interesse recíproco entre uma entidade que tem seus objetivos voltados para a área cultural, e o programa Segundo Tempo, cujo foco é proporcionar atividades esportivas a crianças e adolescentes no contra-turno escolar.

Convênio 176/2004, com o Sindicato de Clubes e Entidades de Classe Promoção e Lazer: 'incentivar a solidariedade mútua entre seus filiados e manter intercâmbio com entidades congêneres' (peça 40, p.7).

Em geral, os sindicatos são associações voltadas para pessoas de determinada categoria e criadas para a defesa dos interesses daqueles que a compõem. As duas definições constantes do dicionário Aurélio para esse tipo de associação evidenciam essa característica:

'1.Associação que visa à defesa dos interesses de seus membros. 2.Associação prevista na legislação brasileira para representação de categoria profissional ou econômica.'

Ratifica ainda essa característica, o doutrinador Octávio Bueno Magano, que define sindicato como 'associação de pessoas físicas ou jurídicas, que exerce atividade profissional ou econômica, para a defesa dos respectivos interesses'. Além disso, o próprio excerto trazido pelo responsável deixa claro que essa entidade está voltada para os seus afiliados.

Convênio 183/2004, com Federação dos Trabalhadores no Comércio do DF: 'celebrar convênios com entidades públicas ou privadas, para realização de eventos, visando o constante aprimoramento e renovação de valores' (peça 41, p.34).

Segundo o art. 534 do Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), transcrito a seguir, uma federação é formada pela união voluntária de, no mínimo, cinco sindicatos representativos de uma determinada categoria:

'Art. 534 - É facultado aos Sindicatos, quando em número não inferior a 5 (cinco), desde que representem a maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas, organizarem-se em federação. (Redação dada pela Lei 3.265, de 22.9.1957).'

Dessa forma, na mesma linha de análise adotada para a entidade anterior, que se constitui como sindicato, as federações estão voltadas para os interesses daqueles que a compõem, no caso os trabalhadores no comércio do DF.

Além disso, o responsável extraiu a alínea 'h' do art. 2º do estatuto da entidade, que não menciona a classe representada pela federação. Transcreve-se a seguir o art. 1º, bem como as alíneas anteriores do art. 2º, de forma a evidenciar que essa Federação objetiva a defesa dos interesses de seus filiados, inexistindo interesse recíproco com o Programa Segundo Tempo:

'Art. 1º - A Federação dos Trabalhadores no Comércio de Brasília - Distrito Federal, entidade sindical de grau superior, com sede e foro na cidade de Brasília, sito SQS. E. Anhanguera salas 101/103 e base territorial em todo o Distrito Federal, é constituída para promover a coordenação, proteção, representação legal e orientação geral dos trabalhadores no comércio, organizadas e inorganizadas em sindicatos no Distrito Federal, sob a égide da lei e pela subordinação aos interesses nacionais e terá como princípios básicos a liberdade sindical, a solidariedade profissional, a igualdade social das classes e a dignificação da pessoa humana.

(...)

Art. 2º - Das prerrogativas da Federação:

a) proteger os direitos e interesses da categoria profissional dos trabalhadores no comércio, no âmbito estadual, perante os poderes executivo, legislativo e judiciário, entidades públicas, privadas e terceiros;

b) eleger ou designar representantes da classe que representa;

c) colaborar com o Estado, como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com as categorias profissionais que coordena;

d) celebrar convenções, acordos ou suscitar dissídios coletivos em nome de trabalhadores no comércio;

e) criar serviços de consultorias técnicas para atender, auxiliar os sindicatos filiados;

f) interceder junto às autoridades no sentido de rápido andamento na solução dos problemas de interesse da classe;

g) proporcionar meios técnicos e financeiros para a organização, em sindicatos, das categorias organizadas;'

Convênio 207/2004, com a Associação dos Servidores do TCU: 'é uma associação de classe de natureza social, cultural, esportiva e beneficente, sem finalidade lucrativa, regida na forma da Lei, por seu Estatuto, por este Regimento Interno e pelas demais deliberações de seus órgãos' (TC 016.998/2009-0, peça 6, p.119).

Como as anteriores, essa associação também é uma entidade voltada para os interesses de seus afiliados, que, embora contemple objetivos estatutários amplos, não se coadunam especificamente com o Programa.

Convênio 246/2004, com o Centro de Reabilitação Geriátrica, Desenvolvimento, Assistência Social e Educacional - CRGDASE: 'promovendo a reabilitação física, motora e psicológica, preferencialmente de idosos, promovendo inclusive sua readaptação à sociedade e promovendo a cultura e o patrimônio artístico, divulgando-o e defendendo-o através de meios de comunicação próprios ou de terceiros' (peça 47, p.4).

Essa entidade contempla interesses sociais na sua finalidade de forma difusa, porém, sem relação com os objetivos do Programa. Transcreve-se a seguir excertos do art. 2º de seu estatuto de forma a evidenciar que está voltada para a promoção do idoso:

'Art. 2º - O Centro de Reabilitação Geriátrica, Desenvolvimento, Assistência Social e Educacional - CRGDASE, tem por finalidade:

(...)

II - Na Promoção Gratuita da Educação

a) promovendo cursos profissionalizantes nas áreas de cuidadores de idosos e enfermagem;

b) promovendo intercâmbios, parcerias e associações com entidades públicas e provadas para promoção de cursos e/ou estágios nas instalações da entidade ou em externas;

c) promovendo cursos e palestras à sociedade com objetivo de repassar conhecimentos sobre cuidados com os idosos;

d) promovendo cursos de alcance externo, utilizando-se para isso de meios de comunicações próprios e de terceiros, tais como rádio, televisão, jornais e outros impressos;

III - Na Promoção Gratuita da Saúde

a) promovendo a promovendo a reabilitação física, motora e psicológica, preferencialmente de idosos, promovendo inclusive sua readaptação à sociedade e promovendo a cultura e o patrimônio artístico, divulgando-o e defendendo-o através de meios de comunicação próprios ou de terceiros'.

b) promovendo, nas instalações da Entidade, quando esta tiver condições físicas, tratamento e atendimento ambulatorial, preferencialmente ao idoso;'.

79. Para definitivamente demonstrar a ausência de interesse recíproco, a unidade técnica examinou o objetivo do Programa Segundo Tempo e seus possíveis parceiros, como determina o Manual de Diretrizes e Orientação do Programa Segundo Tempo (peça 22, pp.32/33):

7.8.8 Ora, conforme o Manual Técnico de Orçamento - MTO 02 (2004), a definição de programa de governo que compõe a estrutura programática anual coerente com a programação plurianual, é: '...o instrumento de organização da atuação governamental.

Cada programa contém objetivo e indicador, além de um elenco de ações, cujos produtos (bens e serviços) são necessários para atingir o objetivo do programa, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.'

7.8.9 Para o Programa Segundo Tempo, esse objetivo, de acordo com o que dispõe o 'Manual de Diretrizes e Orientação do Programa Segundo Tempo', trazido aos autos pelo responsável, está estreitamente voltado à área de esportes: 'democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte como instrumento educacional, visando o desenvolvimento de crianças e adolescentes' (peça 81, p.35).

7.8.10 Na mesma linha, a Lei 11.100, de 25 de janeiro de 2005 (LOA 2005), define como objetivo do Programa Segundo Tempo, 'Democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica e superior' (peça 21, p.47).

7.8.11 O citado manual define como possíveis parceiros, 'instituições que apresentem interesse e orientam suas ações no desenvolvimento e investimento de programas e ações sociais orientadas ao esporte, no País e Exterior.' (peça 81, p.47).

7.8.12 O manual estabelece ainda como atribuição desses parceiros, 'concentrar ações orientadas ao desenvolvimento de projetos sociais e ações de sucesso voltadas ao esporte no País' (peça 81, p.47).

7.8.13 Como se pode perceber, o PST, embora tenha cunho social, está voltado essencialmente para a área de esporte, exigindo de seus parceiros essa mesma característica, o que não ocorreu nos casos em que o gestor foi chamado em audiência.

7.8.14 Assim, ao contrário do que afirma o responsável na alínea 'd', não foi considerado para a celebração desses convênios o contido no 'Manual de Diretrizes e Orientação do Programa Segundo Tempo', quanto aos objetivos do PST e às atribuições regimentais das proponentes.

80. Quanto ao cumprimento da Nota Conjur/ME 44/2004, de 31/5/2005, a síntese do exame foi (peça 22, pp.32/33):

7.8.15 Com referência ao item 7.8.2, não procede a afirmação de que a celebração desses convênios estaria de acordo com a Nota Conjur/ME 44/2004, de 31/5/2005 (peça 50, pp.31/32), tendo em vista que a descentralização para clubes e associações de servidores permitida nesse parecer está condicionada à preservação do interesse de natureza pública:

'7. Assim sendo, e em homenagem ao princípio da descentralização administrativa, instituído pelo Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1997, o qual, no particular, prescreve que '... ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio...' é de se concluir que a celebração desses

instrumentos com associação de servidores, clubes e entidades congêneres, s.m.j, somente está vedada nas hipóteses em que da sua execução resultar o atendimento privilegiado de determinado grupo associativo, e não a satisfação ampla de interesse da população local.'

7.8.16 essa característica não foi comprovada nas convenentes sob comento, a exemplo do Sindicato de Clubes e Entidades de Classe, Promoção e Lazer, da Federação dos trabalhadores no Comércio do DF, da Associação dos Servidores do TCU e do Centro de Reabilitação Geriátrica, cujos interesses estão voltados para seus filiados.

81. Destaca-se que os responsáveis não lograram demonstrar a preservação do interesse público nos convênios firmados com o Sindicato de Clubes e Entidades de Classe, Promoção e Lazer, Federação dos trabalhadores no Comércio do DF, Associação dos Servidores do TCU e Centro de Reabilitação Geriátrica, cujos interesses estão voltados para seus filiados.

82. O fato de a auditoria operacional do Tribunal (TC 013.016/2007-5) não ter identificado, no âmbito do Programa Segundo Tempo, o favorecimento de grupos específicos, não desabona a constatação do descumprimento da Nota Conjur/ME 44/2004.

83. Corroborando com o presente exame, colaciona-se excerto do voto do Primeiro Revisor (peça 110, pp.4/5):

18. Passando às questões decorrentes da celebração de convênios com proponentes que não possuíam atribuição regimental ou estatutária coincidente com o Programa Segundo Tempo, em desacordo com o artigo 1º da IN/STN 1/1997 e a nota técnica Conjur/ME 44/2004, anuo, pelos motivos que passo a expor, à análise empreendida pela secretaria deste tribunal.

19. Com efeito, está demonstrado nos autos que os recursos do programa em apreço foram liberados a proponentes cujas finalidades estatutárias não guardavam correlação com os objetos do programa que, segundo informações contidas em seu sítio (http://www.esporte.gov.br/snee/segundotempo/default.jsp), destina-se a 'democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social'.

20. Cito, nesse sentido, excerto da análise empreendida pela 6ª Secex, relativa ao convênio 246/2004, que também padecia desses problemas. Veja-se:

'Convênio 246/2004, com o Centro de Reabilitação Geriátrica, Desenvolvimento, Assistência Social e Educacional - CRGDASE: 'promovendo a reabilitação física, motora e psicológica, preferencialmente de idosos, promovendo inclusive sua readaptação à sociedade e promovendo a cultura e o patrimônio artístico, divulgando-o e defendendo-o através de meios de comunicação próprios ou de terceiros'.

Essa entidade contempla interesses sociais na sua finalidade de forma difusa, porém, sem relação com os objetivos do Programa. Transcreve-se a seguir excertos do art. 2º de seu estatuto de forma a evidenciar que está voltada para a promoção do idoso: (...)

21. Observa-se, no caso anteriormente transcrito, que a identificação do interesse recíproco entre concedente e convenente encontra-se prejudicado, eis que o programa é destinado a 'democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens' enquanto a proponente, conforme disposto em seu estatuto, destina-se ao atendimento de idosos por meio da promoção de outras atividades, dentre as quais as de cunho esportivo não estão contempladas.

22. Da mesma forma, no Convênio 71/2004, celebrado com a Fundação Vó Ita, que tem por finalidade 'promover o pleno desenvolvimento cultural em todos os níveis, a bem da comunidade, como prioridade a quaisquer outros benefícios, relacionados à cultura', também não pode ser identificado o interesse recíproco.

23. Igualmente, o Convênio 47/2004, celebrado com o Grupo Quadrilha Junina Galera dos Matutos, cujo objeto era 'Montar um espetáculo de dança junina, quadrilha de São João e apresentar nos eventos de festas juninas de Brasília; dar entretenimento, lazer, complementando as atividades escolares dos alunos participantes'.

24. Especificamente quanto à observância da Nota Técnica Conjur/ME 44/2004, de 31 de maio de 2004, que vedava a celebração de convênios 'nas hipóteses em que da sua execução resultar o atendimento privilegiado de determinado grupo associativo, e a não satisfação ampla de interesse da população local', remanescem os problemas identificados pela unidade instrutiva.

25. Sobre o tema, observo que foram celebrados convênios com entidades que não visavam, de forma alguma, o atendimento à população local, mas apenas aos seus associados. Cito, a título exemplificativo, os convênios firmados com o Sindicado de Clubes e Entidades de Classe, Promoção e Lazer e da Federação dos Trabalhadores no Comércio do DF, que se voltavam ao atendimento de seus associados.'

84. Não procede a alegação de que houve juízo subjetivo e restritivo sobre o conceito de esporte. O exame, ora contestado, baseou-se nos documentos e normativos que regulam a matéria, quais sejam, estatutos/regimentos das entidades convenentes, Manual de Diretrizes e Orientação do Programa Segundo Tempo e Nota CONJUR/ME 44/2004 e IN/STN 1/97 (peça 81, p.35 e peça 50, pp.31/32).

85. Carece de respaldo legal/normativo a alegação de que o conceito de esporte foi ampliado, no âmbito do Programa Segundo Tempo, de modo a permitir a celebração de convênios com entidades não estritamente esportivas.

86. Enfatiza-se que o art. 6º e o art. 217, incisos II, IV e o §3º, da Constituição Federal, apresentados pelos recorrentes, não são capazes de apoiar a interpretação extensiva do conceito de esporte. Assim, tais dispositivos constitucionais não autorizam a celebração de convênios com entidades, cujos estatutos/regimentos não se amoldam às atividades do Programa Segundo Tempo.

87. Quanto à alegação de que as atividades de cunho assistencial do programa caracterizaram o interesse recíproco de convenentes com o Programa Segundo Tempo, conforme consta do Relatório de Inspeção, tem-se que tal análise se deu de forma preliminar e superficial acerca dos aspectos formais do cumprimento das normas (peça 16, p.15):

'Constataram-se várias entidades com objetivos estatutários amplos, que embora contemplem interesses sociais, não se coadunam especificamente com o Programa. Verificou-se que qualquer entidade constituída por uma das formas apropriadas previstas legalmente, cujas finalidades abrangessem caráter público, foi considerada com interesse coincidente na realização do objeto.'

88. Observa-se, contudo, que, ato contínuo, foram realizadas as audiências dos responsáveis, cuja análise mais aprofundada concluiu que diversos convênios foram celebrados com proponentes que não tinham atribuição regimental ou estatutária coincidente com o Programa Segundo Tempo, contrariando o art. 1º da IN/STN 1/97 e a Nota Técnica Conjur/ME 44/2004.

89. Passa-se ao exame da segunda irregularidade: celebração dos convênios 47/2004, 71/2004, 76/2004, 127/2004, 166/2004, 176/2004, 207/2004 e 246/2004 com proponentes que não demonstraram capacidade técnica e operacional para executar as metas pactuadas (norma

infringida: art. 4º da IN/STN 1/97).

90. A unidade técnica concluiu que as proponentes dos Convênios 71/2004, 176/2004, 207/2004 e 246/2004 (Fundação Vó Ita, Sindicato de Clubes e Entidades de Classe Promoção e Lazer, Associação dos Servidores do TCU e o Centro de Reabilitação Geriátrica, Desenvolvimento, Assistência Social e Educacional, respectivamente) não apresentaram interesses recíprocos com o PST, e, por consequência, tais entidades não tinham como demonstrar a capacidade técnica e operacional para executar as ações do programa (peça 22, p.29).

91. Em relação a outras convenentes, apontou-se a desídia dos gestores na avaliação das condições técnica, administrativa e operacional para consecução dos objetos propostos (peça 22, pp.29/30 e 34):

'Convênio 47/2004, com o Grupo Quadrilha Junina Galera dos Matutos

Os objetivos do projeto apresentado e aprovado mediante o parecer técnico assinado pelo responsável em questão (peça 48, pp.15/16), não condiz com os objetivos do Programa: 'Montar um espetáculo de dança junina, quadrilha de São João e apresentar nos eventos de festas juninas de Brasília; dar entretenimento, lazer, complementando as atividades escolares dos alunos participantes' (peça 48, p.9).

Convênio 76/2004, com a Sociedade Humanitária de Assistência Social e Cultural

O projeto desta entidade foi aprovado para beneficiar 6.000 jovens com núcleos de 1.000 pessoas cada (peça 49, pp.5 e 10), em contradição com o Manual de Orientações para Implantação do Programa que estabelece núcleos com até 200 pessoas (peça 78, p.37). Além do disso, observa-se no projeto, que os locais previstos para os núcleos não apresentavam endereço completo, telefone, nem o nome do responsável para eventual contato e verificação da estrutura necessária à implantação.

Convênio 127/2004, com a Liga Regional de Futebol Amador de Guarulhos

O projeto apresentado inicialmente, datado de 16/6/2004, que previa atender 15.000 pessoas, em 75 núcleos (peça 50, p.1) teve o parecer técnico aprovado pelo responsável, em 29/6/2004 (peça 50, pp.33/34). Em seguida, foi apresentado novo projeto, datado de 26/7/2004, para atender 7.600 pessoas, em 38 núcleos (peça 50, pp.38/51 e peça 51, pp.1/9), que também teve parecer técnico favorável, nos mesmos termos (peça 51, pp.10/11). O convênio foi assinado em 11/8/2004. Houve um terceiro parecer técnico assinado pelo responsável, também favorável, por ocasião de pedido de prorrogação da vigência do convênio pela convenente em razão de problemas enfrentados na implantação dos núcleos (peça 51, pp.30/31). Nessa ocasião, o parecer jurídico é desfavorável, trazendo evidências das deficiências da análise técnica (peça 51, pp.34/36):

(...) A área técnica, em fls. 244/246, limitou-se, em sua manifestação, à prorrogação de vigência, cujo término se dará em 11 de junho vindouro. Não há, destarte, qualquer elucidação a respeito das dificuldades apontadas pela parte interessada, a qual, opinou, expressamente, em fl. 235, a necessidade de serem sanadas 'em conjunto com o ministério, para que o projeto possa ser implantado na sua plenitude (...)'

Diante dos fatos acima narrados, bem assim, diante das inúmeras dificuldades apontadas pela parte interessada para as quais não há nos autos esclarecimentos e a necessária manifestação técnica, proponho a devolução do presente processo à Secretaria Nacional de Esporte Educacional, para que esta se manifeste a respeito e, se realmente ficar demonstrado o seu interesse na prorrogação aventadas, retornem-se os autos para exame.

Convênio 166/2004, com o Instituto Bombeiros Amigos da Vida

O convênio foi assinado em 26/10/2004 (pouco mais de 1 ano após a criação da entidade, em 6/2/2003), com o objetivo de atender 5.000 crianças, pelo valor de R$ 1.350.939,22. O fato evidencia a falta de experiência da convenente (peça 53, pp.11 e 21 e peça 54, p.13).'

92. Oportuno destacar o voto condutor do Acórdão 1345/2015-Plenário (voto do Primeiro Revisor, peça 110, pp.2/4):

'10. Sobre o tema, memoro que as falhas acima enumeradas, relativas à celebração de convênios sem que fosse analisada a capacidade técnica das entidades convenentes, foram objeto de outras manifestações deste Tribunal de Contas.

11. Destas, cito o Acórdão 390/2009-Plenário, cuja relatoria competiu ao Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, mediante o qual se concluiu que as falhas técnicas observadas em proposta contida em determinado convênio, também destinado à implantação do Programa Segundo Tempo, 'foram determinantes para a não execução do objeto'. Destaco, na sequência, ementa do referido julgado:

'MONITORAMENTO. APARTADO. APURAÇÃO DE DENÚNCIA. CONVÊNIOS COM ONG'S. ANÁLISE DEFICIENTE DA ADEQUABILIDADE DA PROPOSTA E DA CAPACIDADE TÉCNICA E OPERACIONAL DA PROPONENTE. EXECUÇÃO PARCIAL. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS DEFESAS. MULTA. A falta ou insuficiência de análises técnicas no âmbito dos convênios a serem firmados pelos órgãos e entidades da administração pública, especialmente a avaliação da capacidade da entidade convenente para consecução do objeto proposto e para realizar atribuições legalmente exigidas na gestão de recursos públicos, enseja a responsabilização dos gestores responsáveis'

12. De igual sorte, o TCU, ao apreciar pedido de reexame interposto em face do referido Acórdão 390/2009-Plenário, o confirmou por intermédio do Acórdão 2.466/2010-Plenário, cuja relatoria competiu ao Exmo. Ministro Aroldo Cedraz. Por aplicável, destaco trecho da análise então empreendida pela Secretaria de Recursos - Serur, a qual foi incorporada às razões de decidir de Sua Excelência:

32. Exame: É mandatório condicionar a celebração de convênio regido pela Instrução Normativa 1, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a sua aprovação por autoridade competente fundada em juízo de viabilidade técnica de sua execução, elaborado pelo setor técnico da entidade ou órgão convenente, em que se demonstre tal viabilidade mediante análise de natureza técnica da possibilidade de execução do serviço objeto do convênio fundada na confrontação objetiva entre as características do seu projeto básico, as metas estabelecidas a atingir nos prazos previstos respectivos e os dados trazidos aos autos acerca da capacidade técnica da proponente para tanto.

33. É o que depreende da interpretação teleológica do disposto no § 1º do art. 4º da referida Instrução Normativa, combinado com o inciso II do mesmo artigo e com § 1º do art. 2º da mesma norma, este último em sua redação à época, dada pela Instrução Normativa 5/2004/STN/MF em decorrência do Acórdão 1.572/2003 proferido pelo Plenário deste Tribunal. Seguem as transcrições dos dispositivos aqui mencionados, com os destaques reputados convenientes a esta análise:

'Art. 2º O convênio será proposto pelo interessado ao titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho (Anexo I), que conterá, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

§1º Integrará o Plano de Trabalho a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, a obra,

instalação ou serviço objeto do convênio, ou nele envolvida, sua viabilidade técnica, custo, fases, ou etapas, e prazos de execução, devendo, ainda, conter os elementos discriminados no inciso IX do art. 6º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, inclusive os referentes à implementação das medidas sugeridas nos estudos ambientais eventualmente exigidos, conforme disposto no art. 12 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981;

(...)

Art. 4º Atendidas as exigências previstas no artigo anterior, o setor técnico e o de assessoria jurídica do órgão ou entidade concedente, segundo as suas respectivas competências, apreciarão o texto das minutas de convênio, acompanhado de:

(...)

II - documentos comprobatórios da capacidade jurídica do proponente e de seu representante legal; da capacidade técnica, quando for o caso, e da regularidade fiscal, nos termos da legislação específica;

(...)

§1º Os instrumentos e respectivos aditivos, regidos por esta Instrução Normativa, somente poderão ser celebrados após a aprovação pela autoridade competente, que se fundamentará nos pareceres das unidades referidas no 'caput' deste artigo.'

34. Quer dizer, da interpretação da norma sob o prisma finalístico se deflui que o parecer conclusivo do setor técnico aqui em foco não pode consistir em subjetiva comprovação de que a entidade proponente empreendeu anteriormente atividades similares à do serviço a executar. Há que fazer estudo de viabilidade técnica fulcrado na confrontação dos dados do projeto básico do convênio a celebrar, suas metas e prazos respectivos, com documentos que evidenciem a capacidade técnica da proponente de levar a cabo tempestivamente a execução relativa ao caso concreto. Saliente-se que tal estudo não consiste, por óbvio, em mera manifestação formal do setor técnico de que os documentos por último citados demonstram a viabilidade técnica em questão: é mandatória a fundamentação de uma tal conclusão no dito parecer mediante arrazoado de natureza técnica elaborado no âmbito do referido setor técnico e embasado nos pertinentes elementos de comprovação e de convencimento -- dentre os quais os documentos por último citados E a obrigatoriedade de fazê-lo prescinde da existência de normas estabelecedoras de critérios para tanto. Admitir o contrário corresponde a reputar que uma tal falta de normatização faz não obrigatória a observância dos dispositivos supratranscritos e até mesmo que o setor técnico do órgão convenente não é capaz de cumprir sua função precípua se carente de tais normas.'

13. Verifica-se, portanto, que o raciocínio apresentado pelo relator, que entende escusável a conduta dos responsáveis em face de a referida instrução normativa não contemplar a capacitação técnica como 'condição inarredável' para a celebração de convênios, não merece prosperar, pois a jurisprudência desta corte é em sentido diametralmente oposto e assenta, com base no inciso II do art. 4º da referida instrução normativa, que o plano de trabalho deve conter os elementos necessários para caracterizar sua viabilidade técnica.

14. Ademais, discordo de Sua Excelência quando argumenta que a expressão 'quando for o caso', presente no referido art. 4º, II, da IN 1/1997, fundamenta a conclusão de que a exigência de capacidade técnica poderia ser afastada a partir de decisão a ser tomada na esfera de discricionariedade do gestor. Para mim, tal comprovação não é exatamente discricionária, no sentido de que o gestor pode optar por considerá-la ou não. Na verdade, a expressão 'quando for o caso' tem relação com o objeto (ou mesmo com o valor) do convênio, no sentido de 'quando aplicável'. A depender do objeto (ou da quantia a ser transferida), obrigatório o exame da capacitação técnica do convenente.'

93. Quanto ao tema, a jurisprudência do Tribunal é firme quanto à necessidade de se verificar a capacidade técnica do proponente de convênio:

'É cabível a responsabilização de pareceristas que elaboram peças para a celebração de convênios com imprudência, negligência ou imperícia, bem como dos gestores do órgão concedente que as aprovam. Acórdão 0463/2013 - Segunda Câmara

Na celebração de convênio ou instrumento congênere com Oscip, a Administração deve observar a capacidade de o ente privado executar o objeto, que deve se enquadrar nas atividades de interesse público discriminadas na lei, sendo incabível atuar como mero gerenciador de recursos (subconvênio). Acórdão 0734/2012 - Plenário

É irregular a celebração de convênios com entidades sem qualificação técnica e administrativa, assim como a não fiscalização 'in loco' da execução do objeto pelo concedente. Acórdão 9690/2011 - Segunda Câmara

É irregular a celebração de convênio com entidade privada sem qualificação técnica e capacidade operacional para gerir a avença e sem condições estatutárias condizentes com o objeto conveniado. Essa ocorrência, aliada à possibilidade de utilização pela convenente de recursos federais já repassados e a repassar, aponta para o risco iminente de dano ao erário, configurando a fumaça do bom direito e o perigo na demora, e enseja a adoção de medida acautelatória, pelo TCU, consistente em determinação para suspensão da execução do ajuste. Acórdão 2066/2011 - Plenário

A avaliação dos planos de trabalho e da capacidade técnica do convenente é procedimento essencial do concedente na efetiva gestão de repasses via convênio, exigindo supervisão e controle de instâncias superiores, sob pena de responsabilização do gestor. Acórdão 2508/2010 - Plenário

É responsabilidade do órgão repassador de recursos de convênios a realização de análises detalhadas de custo dos objetos propostos e da capacidade operacional das entidades proponentes para execução do objeto. Acórdão 1933/2007 – Plenário.'

94. Diversamente do que se alega, os proponentes dos convênios 47/2004, 71/2004, 76/2004, 127/2004, 166/2004, 176/2004, 207/2004 e 246/2004 não demonstraram capacidade técnica e operacional para executar as metas pactuadas, afrontando ao art. 4º, inciso II, da IN/STN 1/97, o qual dispõe, expressamente, a necessidade de se averiguar a capacidade técnica do proponente.

95. Ademais, entende-se que a expressão 'quando for o caso' da mencionada disposição normativa faz alusão ao objeto (ou mesmo ao valor) do convênio, no sentido de 'quando aplicável', como explicou o Ministro Revisor à peça 110, p.4.

96. Portanto, não houve excessivo rigor no entendimento do Tribunal, cuja jurisprudência sobre o tema, encontra-se bem sedimentada. O plano de trabalho deve conter os elementos necessários para caracterizar sua viabilidade técnica, a teor do art. 4º, inciso II, da IN STN 1/97.

97. Sustentar que a instrução normativa não definiu a forma de verificar a capacidade técnica do proponente e que os documentos apresentados pelos proponentes foram suficientes para demonstrar sua capacidade técnica não merecem acolhimento.

98. No que concerne às alegações relacionadas ao Acórdão 214/2006-Plenário (TC 013.013/2007-5), importa relembrar que o Tribunal deliberou naquela oportunidade sobre o Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa Segundo Tempo.

99. Como resultado dessa deliberação, foram emitidas diversas recomendações à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte e à Secretaria Nacional de Esporte Educacional, bem como se emitiu uma determinação à Secretaria Nacional de Esporte Educacional.

100. O fato de o Tribunal ter reconhecido, na auditoria operacional, a importância do Programa Segundo Tempo, em seu aspecto social, não descaracteriza as irregularidades verificadas no Acórdão 1345/2015-Plenário (grave infração legal cometida pelos responsáveis), como destacou o Ministro Revisor (peça 110, p.6):

'26. Quanto ao fato de o Tribunal ter realizado auditoria de natureza operacional no referido programa e de ter reconhecido sua importância, concluo que tal reconhecimento não descaracteriza as impropriedades ora verificadas. Ao contrário, esse aspecto corrobora com a tese de que as falhas ora identificadas devem ser prontamente combatidas, de modo a não comprometerem os resultados e o alcance do programa em tela.'

101. Da mesma forma, a ausência de penalização dos responsáveis no Acórdão 214/2006-Plenário ou a adoção das medidas saneadoras recomendadas (Acórdão 521/2009-Plenário) não afastam as irregularidades constatadas nestes autos.

102. Quanto ao resultado do programa apresentado pelos recorrentes, com base na pesquisa realizada no Siafi (2002 a 2007), com o total 530 convênios; 451 convênios adimplentes e/ou aprovados (85,09%); 62 inadimplentes (11,69%) e 17 com inadimplência suspensa (3,20%), tem-se que não são capazes de alterar o mérito do acórdão recorrido.

103. Oportuno ressaltar que, entre os nove convênios de 2004 ora reexaminados, quatro foram objeto de tomada de contas especial, cuja apuração resultou em dano ao erário:

'- Convênio 47/2004 (TC 006.326/2009-4): omissão no dever de prestar contas. Revelia. Contas irregulares, débito de R$ 77.032,65 e multa aos responsáveis. Acórdão 1582/2010-TCU-2ª Câmara.

- Convênio 76/2004 (TC 009.205/2009-2): não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Revelia de dois responsáveis e rejeição da defesa do coordenador do projeto. Contas irregulares, débito de R$ 533.996,53 e multa. Acórdão 1563/2011-TCU-2ª Câmara. Recurso não conhecido. Acórdão 9994/2011-TCU-2ª Câmara.

- Convênio 127/2004 (TC 003.870/2009-6): omissão no dever de prestar contas. Revelia. Contas irregulares, débito de R$ 676.396,10 e multa aos responsáveis. Acórdão 4946/2009-TCU-2ª Câmara. Recurso não provido. Acórdão 2747/2011-TCU-2ª Câmara.

- Convênio 207/2004 (TC 016.998/2009-0): não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Rejeição às alegações de defesa. Contas irregulares, débito de R$ 1.396.857,85 e multa. Acórdão 387/2014-TCU-2ª Câmara. Embargos de declaração não providos. Acórdão 3561/2014-TCU-2ª Câmara. Recurso não provido. Acórdão 2765/2016-TCU-2ª Câmara. Recurso parcialmente provido. Redução do débito para R$ 432.475,08. Acórdão 2765/2016-TCU-2ª Câmara.'

104. Portanto, ao contrário do que alega Júlio César Soares da Silva alega, a aprovação de parecer técnico nos convênios 47/2004, 76/2004, 127/2004 e 207/2004 resultou em dano ao erário, caracterizando ato de gestão antieconômico.

105. Do exposto, conclui-se que as condutas dos responsáveis se caracterizaram como grave infração legal, inclusive com consequências danosas ao erário, não se admitindo a alegação de se constituíram em meros erros de natureza formal.

Da responsabilização dos recorrentes

Argumentos de Ricardo Leyser Gonçalves e Orlando Silva de Jesus Júnior

*106. Os recorrentes ratificam o voto do Relator **a quo**, afirmando que (peça 136, pp.11/16 e 20/22):*

'- a proposta de multa aos responsáveis é desproporcional às condutas descritas nos autos e às falhas identificadas, as quais apresentaram natureza formal e não causaram dano ao erário ou locupletamento dos gestores;

- segundo a jurisprudência, o Tribunal vem julgando regulares as contas dos gestores que aplicam os recursos em prol do interesse público, ainda que com desvio de finalidade ou falha de natureza formal, desde que não haja indícios de locupletamento por parte do gestor ou desvio de recursos.'

107. Destacam que, no exercício de suas atribuições, não incorreram na prática de qualquer ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial que justificasse o chamamento ao artigo 16, inciso III, 'b', da Lei n° 8.443/92 (peça 136, pp.19/20).

Argumentos de Júlio César Soares da Silva

108. O recorrente sustenta que a mera falha formal na sua conduta, a ausência de prejuízo ao erário e de locupletamento dos gestores enseja a regularidade no julgamento de suas contas (peça 156, pp.14/18).

109. Assevera que a dosagem da multa e julgamento das contas irregulares, com base no art. 16, inciso III, letra 'b' e art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, foram desproporcionais à sua conduta, pois não incorreu na prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (peça 156, p.19).

Análise

110. A responsabilização subjetiva dos recorrentes decorre do nexo de causalidade estabelecido entre a sua conduta e o resultado obtido (grave ilegalidade cometida), além do dano ao erário – vide item 103 desta instrução.

111. Restou caracterizado o liame entre a conduta culposa dos recorrentes diante da aprovação de parecer técnico de convênio, sem que a proponente demonstrasse capacidade técnica e operacional para execução das metas pactuadas (descumprimento do art. 4º, II, da IN STN 1/97) e/ou da assinatura de convênio com proponentes que não tinham atribuição regimental ou estatutária coincidente com o Programa Segundo Tempo (descumprimento do art. 1º, da IN STN 1/97).

112. Segue abaixo a relação de documentos comprobatórios (termo de convênio, parecer técnico e estatuto/regimento de proponente):

'Ricardo Leyser Gonçalves e Orlando Silva de Jesus Júnior: Convênio 47/2004 (peça 48, pp.5/7, 14/16, 22/33); Convênio 71/2004 (peça 67, pp.12, 14/15, 21/33); Convênio 76/2004 (peça 49, pp.16/17, 21/31); Convênio 127/2004 (peça 50, pp.23/29, 33/34 e peça 51, pp.10/11, 15/25 e peça 52, pp.9/11); Convênio 166/2004 (peça 53, pp.43/45, peça 54, pp.4/13 e peça 62, pp.16/18); Convênio 176/2004 (peça 40, pp.6/7, 22/24 e

36/47); Convênio 183/2004 (peça 41, pp.32/34, 48/52, 64/74); Convênio 207/2004 (anexo 6, vol. 1, fis. 200/207, 208/209 e 223/234 - volume não digitalizado, mas consta do TC 016.998/2009-0, peça 1, pp.41/43, 47/69 e peça 6, pp.119); e Convênio 246/2004 (peça 47, pp.3/4, 15/18, 36/45).

Júlio César Soares da Silva: Convênio 47/2004 (peça 48, pp.5/7, 14/16, 22/33); Convênio 71/2004 (peça 67, pp.12, 14/15, 21/33); Convênio 76/2004 (peça 49, pp.16/17, 21/31); Convênio 127/2004 (peça 50, pp.23/29, 33/34 e peça 51, pp.10/11, 15/25 e peça 52, pp.9/11); Convênio 166/2004 (peça 53, pp.43/45, peça 54, pp.4/13 e peça 62, pp.16/18); Convênio 176/2004 (peça 40, pp.6/7, 22/24 e 36/47); Convênio 183/2004 (peça 41, pp.32/34, 48/52, 64/74); Convênio 207/2004 (anexo 6, vol. 1, fis. 200/207, 208/209 e 223/234 - volume não digitalizado, mas consta do TC 016.998/2009-0, peça 1, pp.41/43, 47/69 e peça 6, p.119).'

113. Devidamente caracterizada a responsabilidade dos recorrentes, o Tribunal aplicou-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, no valor de R$ 5.000,00. A proporcionalidade do valor da multa obedeceu ao grau de reprovabilidade atribuída à conduta dos responsáveis.

114. Dessa forma, as alegações recursais referentes à responsabilização dos recorrentes não merecem acolhimento.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

115. Hamilton Ubiratan da Silva, ex-Coordenador geral de prestação de contas, recolheu em 28/7/2015, integralmente, a multa que lhe fora cominada no item 9.7 do Acórdão 1345/2015-Plenário (peças 157 e 178).

116. Assim sendo, sugere-se expedir quitação no próprio acórdão de julgamento do recurso, por medida de racionalidade administrativa, nos termos do art. 218 do Regimento Interno do TCU.

CONCLUSÃO

117. Os argumentos recursais apresentados por Ricardo Leyser Gonçalves, Orlando Silva de Jesus Júnior e Júlio César Soares da Silva, Eudes Lima Garcia não merecem acolhimento, pelos seguintes motivos:

(a) a mudança de entendimento da matéria apresentada pelo Ministro Segundo Revisor não ofendeu o direito de defesa ou o contraditório dos recorrentes, observado o escorreito rito processual, nos termos do Regimento Interno do TCU.

(b) a reprovação das contas dos recorrentes se deu em razão das irregularidades verificadas nos convênios 47/2004, 71/2004, 76/2004, 127/2004, 166/2004, 176/2004, 183/2004, 207/2004, 246/2004, as quais foram especificadas nos ofícios de audiência. O exame das razões de justificativas dos responsáveis foi norteado pela conduta retratada em audiência, em estrita observância ao direito de defesa e do contraditório dos responsáveis. Os recorrentes não foram responsabilizados nestes autos por todo o Programa Segundo Tempo.

(c) o posicionamento divergente adotado pelo Tribunal no julgamento das contas de 2004 e 2005, apesar de tratarem de assuntos similares, decorre das circunstâncias concretas de cada processo. A diferença entre as deliberações não configura afronta ao princípio da segurança jurídica.

(d) as razões de justificativas de Júlio César Soares da Silva foram devidamente examinadas pelo Tribunal e, em parte, com fundamentos utilizados na análise de atos praticados por outros responsáveis.

(e) com o objetivo de verificar irregularidades nos convênios firmados em 2004 no âmbito do Programa Segundo Tempo, a equipe de inspeção do Tribunal selecionou 30 convênios, cujo critério foi a inadimplência no Sistema Siafi e/ou proponentes que aparentemente não possuíam, em sua denominação, correlação com as atividades do programa. A seleção desses convênios não tinha por objetivo obter uma amostra e avaliar o comportamento de todos os 530 convênios firmados no programa.

(f) o art. 1º da IN/STN 1/97 e a Nota Técnica Conjur/ME 44/2004 foram descumpridos na celebração dos convênios 71/2004, 176/2004, 183/2004, 207/2004 e 246/2004 com proponentes que não tinham atribuição regimental ou estatutária coincidente com o Programa Segundo Tempo e o art. 4º da IN/STN 1/97 foi violado na celebração dos convênios 47/2004, 71/2004, 76/2004, 127/2004, 166/2004, 176/2004, 207/2004 e 246/2004 com proponentes que não demonstraram capacidade técnica e operacional para executar as metas pactuadas.

(g) Ricardo Leyser Gonçalves, Orlando Silva de Jesus Júnior e Júlio César Soares da Silva foram devidamente responsabilizados, conforme o estabelecimento do nexo de causalidade entre sua conduta culposa e a grave ilegalidade cometida, além de terem concorrido para a ocorrência de dano ao erário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

118. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise dos recursos de reconsideração, apresentados por Ricardo Leyser Gonçalves, Orlando Silva de Jesus Júnior e Júlio César Soares da Silva contra o Acórdão 1345/2015-Plenário, propondo-se, com fundamento no artigo 33 da Lei 8.443/1992:

- conhecer dos recursos de reconsideração e, no mérito, negar-lhes provimento;

- que seja expedida quitação em nome de Hamilton Ubiratan da Silva, nos termos do art. 218 do RITCU, tendo em vista o recolhimento integral da multa que lhe fora cominada;

- encaminhar os autos ao MP/TCU, conforme despacho do Relator (peça 154); e

- dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Distrito Federal, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido."

É o relatório.

VOTO

Trata-se da tomada de contas da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte (SE/ME) e órgãos agregados, relativa ao exercício de 2004.

2. Em razão de irregularidades identificadas em convênios firmados entre o Ministério e diversas entidades no âmbito do Programa Segundo Tempo (PST), o Plenário, por maioria, acompanhando o voto do Revisor, decidiu julgar irregulares as contas, com aplicação de multa, de Ricardo Leyser Gonçalves, ex-Secretário Nacional de Esporte Educacional, Orlando Silva de Jesus Júnior, ex-Secretário Executivo, Júlio César da Silva, ex-Diretor de Esporte Escolar e Identidade Cultural, e Hamilton Ubiratan da Silva, ex-Coordenador-geral de prestação de contas (Acórdão 1.345/2015 – Plenário). Inconformados, os três primeiros gestores interpuseram recursos de reconsideração (peças 136 e 156), que podem ser conhecidos, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 32 e 33 da Lei 8.443/1992 e 285 do RI/TCU.

3. Os recorrentes foram apenados em virtude da celebração de convênios com proponentes que: (i) não tinham atribuição regimental ou estatutária coincidente com o Programa Segundo Tempo-PST, em desacordo com art. 1º da IN/STN/MF 1/97 e a Nota Técnica Conjur/ME/ 044/2004, de 31/5/2004; (ii) não demonstraram capacidade técnica e operacional para execução das metas pactuadas, em descumprimento ao art. 4º da IN STN 1/97 e Manual de Convênios do ME. Observo que essas ilegalidades ocorreram nos exercícios de 2004 e 2005, sendo que Ricardo Leyser Gonçalves foi responsabilizado por ter aprovado os pareceres técnicos e assinado os termos de convênios, Júlio César da Silva por ter aprovado os pareceres técnicos e Orlando Silva de Jesus Júnior tão somente por ter assinado os termos de convênios.

4. Destaco que no bojo das contas de 2005 da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte (SE/ME) e órgãos agregados, que formam o TC 019.135/2006-5, foram realizadas audiências nos mesmos termos das que ocorreram nestas contas de 2004. As justificativas apresentadas pelos responsáveis têm teor semelhante ao das ofertadas neste TC 011.987/2005-0. Contudo, naquele processo, de modo diverso do que ocorreu nestes autos, as contas dos recorrentes foram julgadas regulares com ressalva (Acórdão 2.485/2010 – Plenário).

5. Lembro que, por questão de coerência, tanto no julgamento das contas de 2004 quanto no das de 2005, acompanhei o voto do Relator no sentido de que a gestão dos agora recorrentes fosse julgada regular com ressalva.

6. Observo que, em seus recursos, os ex-gestores não trazem novidade ao processo, motivo por que a Serur, acompanhada pelo Ministério Público junto ao TCU, propõe a negativa de provimento aos apelos.

7. Considerando que o efeito devolutivo dos recursos é amplo e que, portanto, não se restringe à estrita análise das alegações dos recorrentes, passo a reanalisar todo o processo e, com as vênias de estilo, deixo de acompanhar, em parte, os pareceres da secretaria especializada e do MPTCU.

8. Não há dúvidas de que as falhas ocorreram. No entanto, para fins de julgamento das contas anuais, é preciso verificar o impacto dessas irregularidades em toda a gestão, bem como os responsáveis pelas suas ocorrências.

9. Acompanho as manifestações da Serur e do MPTCU de que os apelos de Ricardo Leyser Gonçalves e Júlio César da Silva não podem ser providos, visto que estes gestores tinham obrigação de acompanhar todas as decisões referentes aos processos dos convênios ligados às suas pastas e, neste encargo, no que se refere aos convênios tratados nestas contas anuais, atuaram de forma decisiva para a aprovação de pareceres técnicos equivocados em relação às convenentes.

10. Diferente é a situação de Orlando Silva de Jesus Júnior, que, atuando em atenção ao exigido pelo art. 10 da IN/STN 1/1997, apenas assinou os termos de convênio, não tendo participado da cadeia decisória da escolha das entidades convenentes.

11. Destaco que, "*não havendo questionamento quanto a culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder, a responsabilização de Ministro de Estado mostra-se desproporcional. Não é razoável exigir que, ante a função de comando geral que exerce, o Ministro de Estado tenha de conferir minuciosamente cada convênio por ele assinado, uma vez que dispõe de toda uma estrutura técnica para desempenhar esse papel*" (Acórdão 1.133/2009 – Plenário; Relator: Ministro Aroldo Cedraz; Jurisprudência Selecionada do TCU).

12. Os recorrentes informam que, somente no âmbito do Programa Segundo Tempo, no período de 2003 a 2007, foram firmados 530 convênios (peça 136, pp.16/17 e 27/37). Isso sem considerar os demais ajustes pactuados pelo ministério. Nesse cenário, era impossível ao Secretário-Executivo acompanhar e avaliar a escolha de cada convenente. Assim, participava das assinaturas dos convênios confiando nas manifestações do arcabouço técnico estabelecido no órgão com a finalidade de verificar se todas as exigências eram respeitadas.

13. Diante dessa realidade, não considero razoável que o Secretário-Executivo tenha maculada toda sua gestão apenas por ter assinado cerca de dez convênios que apresentavam falhas quanto à escolha das convenentes, principalmente porque eram precedidos de pareceres técnicos e jurídicos favoráveis.

14. Ademais, ressalto que, no exercício de 2004, foram geridos, no âmbito do Ministério do Esporte, R$ 730.990.186,04 (setecentos e trinta milhões, novecentos e noventa mil, cento e oitenta e seis reais e quatro centavos – peça 22, p. 9), além dos R$ 402.533.850,74 (quatrocentos e dois milhões, quinhentos e trinta e três mil, oitocentos e cinquenta reais e setenta e quatro centavos) referentes ao acordo de cooperação firmado com a Caixa Econômica Federal (peça 1, pp. 9 e 20).

15. Entendo não ser legítimo se admitir que ações, mesmo quando realizadas com falhas, mas que representam menos de 1% do orçamento do ministério, sejam suficientes para tornar irregular toda a atuação do seu Secretário-Executivo.

16. Desse modo, não vejo razões para a manutenção da irregularidade das contas de Orlando Silva de Jesus Júnior relativas ao exercício de 2004, período em que exerceu o cargo de Secretário-Executivo do Ministério do Esporte, motivo pelo qual defendo que seja dado provimento ao seu recurso de reconsideração.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 011.987/2005-0
2. Grupo II – Classe I – Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas)
3. Recorrentes: Orlando Silva de Jesus Júnior, ex-Secretário Executivo do Ministério do Esporte (CPF 565.244.555-68); Ricardo Leyser Gonçalves, ex-Secretário Nacional de Esporte Educacional (CPF 154.077.518-60); e Júlio César Soares da Silva, ex-Diretor de Esporte Escolar e Identidade Cultural (CPF 160.307.612-34)
4. Unidade: Secretaria Executiva do Ministério do Esporte
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1. Redator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidades Técnicas: Secex-6 e Serur
8. Advogados constituídos nos autos: Fabio Franklin Amaral (51.324/DF); Guilherme Lopes Mair (32.261/DF); João Paulo Goncalves da Silva (19.442/DF); Leonardo Estevam Maciel Campos Marinho (23.119/DF); Shara Maria da Silva Chamorro (55.011/DF); e Teresa Amaro Campelo Bezerra (3.037/DF)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte (SE/ME) e órgãos agregados, relativa ao exercício de 2004, nesta fase de recursos de reconsideração interpostos por Ricardo Leyser Gonçalves, Orlando Silva de Jesus Júnior, e Júlio César Soares da Silva, contra o Acórdão 1.345/2015-Plenário, que rejeitou suas razões de justificativa, julgou suas contas irregulares e aplicou-lhes multa.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, e no art. 218 do RITCU, em:

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Ricardo Leyser Gonçalves e por Júlio César Soares da Silva e, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. conhecer do recurso de reconsideração interposto por Orlando Silva de Jesus Júnior e, no mérito, dar-lhe provimento, de forma que seu nome seja retirado dos itens 9.5 e 9.6 e incluído no item 9.8 do Acórdão 1.345/2015-Plenário;

9.3 dar quitação a Hamilton Ubiratan da Silva, tendo em vista o recolhimento integral da multa que lhe foi cominada por meio do Acórdão 1.345/2015-Plenário;

9.4 dar ciência aos recorrentes, à Procuradoria da República no Distrito Federal, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

2017/2018

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU

TRANSFORMAÇÕES

SÍNTESE DO RELATÓRIO DA SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

2ª Edição revisada





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da união

MINISTROS

Raimundo Carreiro (Presidente)
José Mucio Monteiro (Vice-presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Ana Arraes
Bruno Dantas
Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

2017/2018

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU

TRANSFORMAÇÕES

SÍNTESE DO RELATÓRIO DA SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

APRESENTAÇÃO DO SECRETÁRIO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

Tendo estado à frente da Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União durante o biênio 2017-2018, é com satisfação que trago ao conhecimento de todos nossa prestação de contas.

Trabalhamos, sob os preceitos constitucionais que regem nossa atuação e orientados pelos objetivos do Plano Estratégico 2015-2021, no firme propósito de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade. As diretrizes centrais de nossos esforços foram o combate a fraude e corrupção, a eficiência, o resultado de políticas públicas e a transparência. A partir dessas quatro diretrizes, definimos nossa visão de futuro, os resultados esperados ao término da gestão e o modo como planejamos entregá-los. Tudo isso está registrado no Livro Azul.

Fixamos o foco na solução de problemas crônicos nacionais. Nesse propósito, investimos na seleção cuidadosa das situações-problema e dos objetos de controle, a qual gerou nossa Lista de Alto Risco – LAR. A partir daí, desenvolvemos estratégias de atuação, orientadoras das ações de fiscalização. Geramos, então, acórdãos, que se pretende sejam monitorados até a solução dos problemas eventualmente detectados. Não menos importante, investimos na comunicação de nossos trabalhos. Tudo isso para promovermos a transformação da realidade.

Nosso lema durante o período foi FISCALIZAR PARA TRANSFORMAR.

Sabíamos, no entanto, que o sucesso não seria possível sem que repensássemos nossos processos de trabalho. Principalmente diante do cenário que se impõe, precisávamos investir no aumento da produtividade, no uso de

recursos – de modo especial, no emprego de recursos humanos. Precisávamos transformar para fiscalizar, de forma a criar um círculo virtuoso de transformações internas e externas.

Investimos em tratar peculiaridades da cultura da Casa relacionadas ao equilíbrio da pluralidade de visões – aspecto que valorizamos durante os processos de tomada de decisão. A admiração e o respeito mútuos foram incentivados. Procuramos equilibrar nossos trabalhos em três pontos de apoio igualmente relevantes: auditoria de conformidade, auditoria operacional e auditoria financeira. O auditor com mais conhecimentos de conformidade e o auditor com mais conhecimentos operacionais foram considerados importantes, na mesma medida, para o sucesso dos processos de trabalho. Enfim, trabalhamos sob a certeza de que a diversidade favorece bons resultados.

Não poderia terminar este prólogo sem agradecer o extraordinário empenho empreendido pelo corpo técnico, o excepcional apoio da Segedam[1] e da Segepres[2] e a inestimável energia de propósitos demonstrada pelo nosso Presidente, Raimundo Carreiro. Sem isso não teria sido possível desenvolvermos o trabalho de que tanto me orgulho.

Convido-o, então, a conhecer nossa prestação de contas e a se reconhecer nas transformações alcançadas.

Cláudio Souza Castello Branco
Secretário-Geral de Controle Externo

1 Secretaria-Geral de Administração.
2 Secretaria-Geral da Presidência.

LEIA A ÍNTEGRA DO RELATÓRIO

Acesse: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-gestao-2017-2018-da-secretaria-geral-de-controle-externo.htm

SUMÁRIO

8 1. DIRETRIZES

12 2. FISCALIZAR PARA TRANSFORMAR

15 3. TRANSFORMAR PARA FISCALIZAR

20 4. COMBATE A FRAUDE E CORRUPÇÃO

24 5. COORDENAÇÃO GERAL DE CONTROLE EXTERNO DA EFICIÊNCIA PÚBLICA – COGEF

28 6. COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO DE RESULTADOS DE POLÍTICAS E PROGRAMAS PÚBLICOS – COGER

34 7. COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO DAS UNIDADES NOS ESTADOS – COESTADOS

38 8. COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO DE INFRAESTRUTURA – COINFRA

1. DIRETRIZES

A partir das diretrizes da gestão para o biênio 2017/2018, a Segecex construiu sua estratégia, para promover uma Administração Pública federal efetiva, ética, ágil e responsável, por meio de ações de controle focadas em:


avaliar a eficiência e qualidade dos serviços públicos;


combater a fraude e corrupção;


avaliar o resultado de políticas e programas públicos;


promover a transparência e conformidade na Administração Pública federal.

Continuidade também foi uma diretriz que permeou a atuação da Segecex no biênio, o que promoveu a manutenção de projetos e iniciativas empreendidas nas gestões anteriores como o uso intensivo da Tecnologia da Informação nas ações de controle e a avaliação da governança das organizações públicas. Optou-se por construir e evoluir a partir de bases já estabelecidas e que demandam tempo para uma institucionalização efetiva.

Na busca por maior alinhamento, integração, sinergia e efetividade, a Segecex implantou processos, desenvolveu produtos e demandou ações das unidades técnicas, segundo as premissas abaixo.

Método de seleção de objetos e ações de controle:



NÚCLEO ESTRATÉGICO DE CONTROLE EXTERNO

Em 2017, a Segecex passou a contar com o **Núcleo Estratégico de Controle Externo – NEC**, formado por Segecex, Adgecex, Coordenações-Gerais e Seccor, a fim de conferir maior agilidade e eficiência ao controle e fortalecer uma atuação sinérgica e integrada.

Mesmo com unidades administrativamente vinculadas, as Coordenações atuaram com foco nas diretrizes institucionais, configurando faces de uma estrutura única e integrada e compondo um fórum de discussão estratégico. Além disso, todas as unidades nos estados ficaram vinculadas a uma única Coordenação-Geral.

O NEC empreendeu algumas iniciativas para promover alinhamento e integração na Segecex:

- reuniões e videoconferências, para **avaliar as estratégias propostas pelas unidades**, quanto ao grau de maturidade do planejamento, e verificar a aderência dos planos operacionais às diretrizes da gestão;

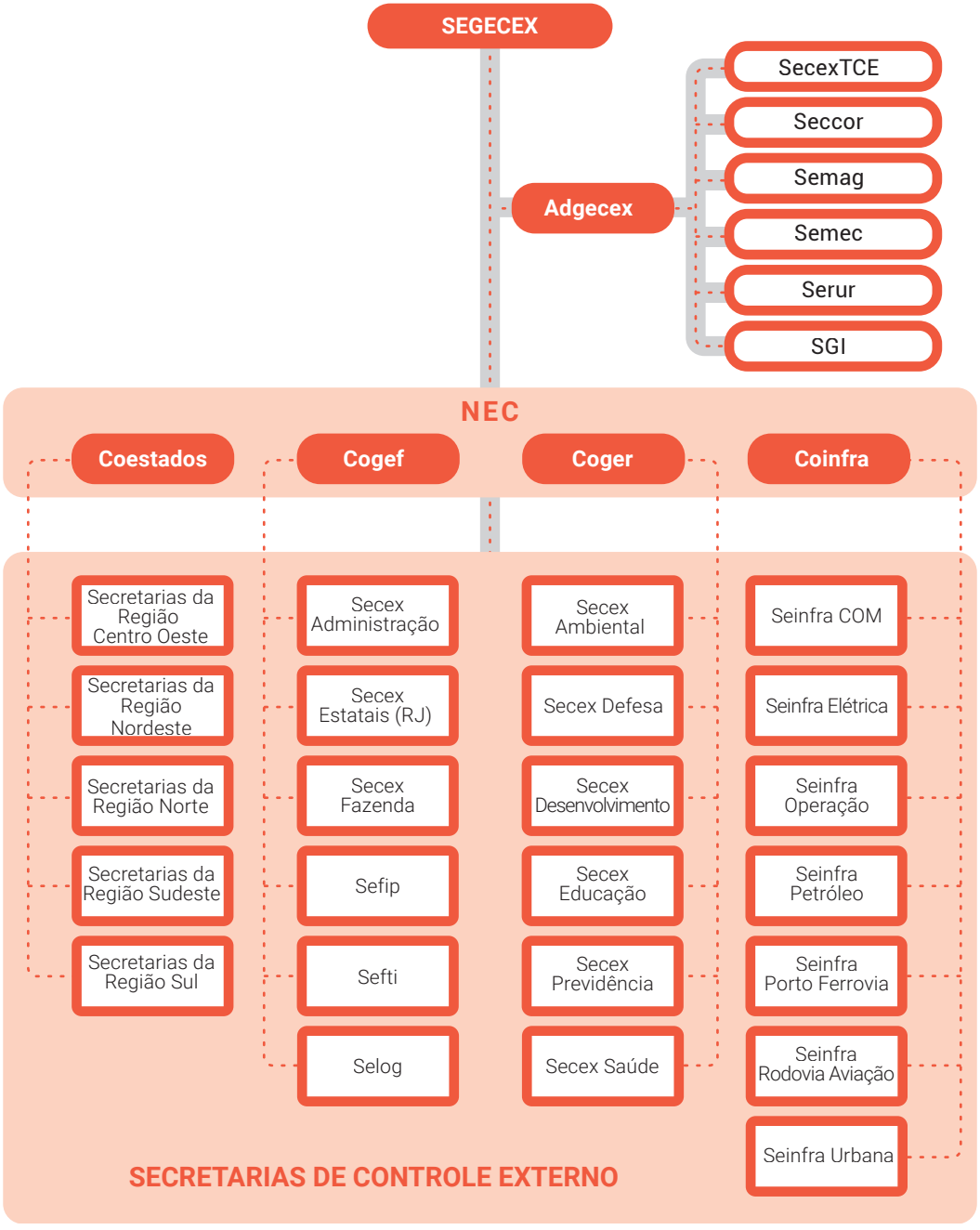
- **avaliação conjunta do Plano Operacional** da Segecex, principalmente, quanto aos Trabalhos de Especial Relevância;

- reuniões semanais para **avaliação das Propostas de Fiscalização**, com o objetivo de levantar riscos operacionais e estratégicos e indicar direções e oportunidades.

    - Foram avaliadas 66 Propostas de Fiscalização no biênio.

A percepção compartilhada é de que o NEC contribuiu para maior alinhamento, sinergia e integração entre as unidades da Segecex, refletindo em ações de controle com mais qualidade e efetividade.

ORGANOGRAMA DA SEGECEX



2. FISCALIZAR PARA TRANSFORMAR

Ações de controle externo têm grande potencial de promover transformações significativas na Administração Pública. Destacam-se alguns trabalhos executados ou finalizados* ao longo de 2017 e 2018.



Auditoria operacional do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies

Ampliou o acesso ao financiamento estudantil (MP 785/2017 – alterou as formas de concessão e pagamento, bem como o modelo de gestão do Fies, e criou o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil).



Auditorias (financeira e operacional) do Ministério da Fazenda – MF

Contribuiu para o aumento da arrecadação da dívida ativa.



Representação sobre a sistemática da venda de ativos da Petrobras

Promoveu a revisão da sistemática de desinvestimentos (reinício dos processos, melhoria na governança).



Acompanhamento sistemático da execução orçamentária e resultados fiscais

Promoveu a integridade na execução orçamentária, transparência e prudência.



Auditoria das operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário

Promoveu a igualdade de condições para ingressar no programa e a independência dos agricultores, com o aumento na emissão de títulos. Os ajustes na gestão evitaram os assentamentos irregulares de beneficiários. Houve uma economia de, cerca de, R$ 1,45 bilhão.



Acompanhamento de contratações de TI na Administração Pública federal

Interrompeu, suspendeu ou revogou aquisições irregulares na área de Educação em, cerca de, R$ 125 milhões. Interrompeu atas de registro de preço com potencial de mais de R$ 560 milhões. Promoveu mudanças de gestão.



Auditoria contínua de folhas de pagamento

Houve um benefício financeiro total de R$ 2,9 bilhões (projeção para 4 anos).



Auditoria contínua de Benefícios – FCB

Permitiu a identificação de R$ 62 milhões de seguro-desemprego pagos de forma potencialmente irregular e de, cerca de, 11,41% possíveis pagamentos irregulares em benefícios previdenciários.



Relatório de Políticas e Programas de Governo – RePP

Levantou insumos para elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.



Monitoramento sistêmico do Ministério do Turismo

Permitiu que se passasse de caso de polícia a referência na promoção de transparência e no aprimoramento dos controles internos.



Monitoramento do GesPública
Simplificou o atendimento ao cidadão.



Auditoria da preparação do governo brasileiro para implementar e monitorar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS
Criou e implementou a Comissão Nacional para os ODS.



Auditoria das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS
Melhorou o desempenho das atividades de regulação e fiscalização de concessões.



Auditoria de orientação centralizada do sistema prisional
Implementou a interoperabilidade dos sistemas de informações prisionais.



Prestação de contas anuais do Ministério da Fazenda
Gerou Relatório de Gestão consolidado com foco nos resultados e direcionado para o cidadão.



Auditoria da transparência dos conselhos profissionais – Secex-RS
Melhorou os Portais dos conselhos profissionais, promovendo aumento da transparência.

* O trabalho que gerou a transformação pode ter sido iniciado na gestão anterior (2015-2016).

3. TRANSFORMAR PARA FISCALIZAR

Realizar ações de controle transformadoras demandou que a Segecex empreendesse iniciativas que impulsionassem o alcance de resultados e promovessem ganho de sinergia, integração, agilidade e qualidade. Destacam-se, abaixo, algumas ações internas que contribuíram para os resultados alcançados.



Criação do Núcleo Estratégico de Controle – NEC
Gerou agilidade, sinergia, alinhamento e integração na Segecex.



Criação da Coordenação-Geral de Controle Externo das Unidades nos Estados
Promoveu o redirecionamento estratégico e a integração das unidades técnicas nos estados.



Criação da Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção
Fortaleceu as relações com outros órgãos e entidades de controle e fiscalização.



Criação da Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo – SGI
Tornou acessíveis e úteis as informações que dão suporte às ações de controle externo.



Distribuição de unidades jurisdicionadas nacionais para unidades técnicas nos estados

Otimizou a eficiência alocativa dos recursos humanos das unidades dos estados.



Seleção de Secretários para unidades técnicas nos estados

Permitiu a seleção de líderes com o perfil adequado para as necessidades de gestão das unidades.



Criação e implantação de unidade técnica digital – SecexTCE

Proporcionou maior produtividade, qualidade e ganho de eficiência.



Implantação do Método de Seleção de Objetos e Ações de Controle

Permitiu selecionar bem, fiscalizar melhor e gerar maior benefício à sociedade.



Implantação da Lista de Alto Risco – LAR
Permitiu melhor planejamento, maior continuidade e transparência.



Sistema e-Pessoal
Viabilizou o tratamento da grande massa de dados gerada a partir dos atos administrativos de admissão e concessão.



Sistema e-TCE
Racionalizou e sistematizou o processo de Tomada de Contas Especial – TCE, com consideráveis ganhos de qualidade, produtividade e eficiência.



Aproximação e estabelecimento de parcerias com o controle social
Permitiu que o cidadão assumisse o protagonismo no controle.



Projeto para sistematização e revisão dos critérios do ciclo de fiscalizações de obras – Fiscobras

Maximizou os resultados, ampliou o benefício do controle, otimizou a dedicação da força de trabalho.



Definição de estratégia e trabalhos para diminuição das disfunções burocráticas

Permitiu a eficiência da Administração Pública, a produtividade e a competitividade das empresas brasileiras na agenda do controle.



Instituição do Grupo de Trabalho Eficiência – GT Eficiência

Propôs medidas para promover a eficiência no âmbito da Segecex.



Desenvolvimento de estratégia de controle para resultados de políticas e programas públicos

Permitiu a integração da estratégia com definição de modelos, iniciativas e produtos.



Implantação da solução para tratamento de denúncias, representações e cautelares – DRCau

Melhorou o entendimento e processamento dos processos de representação e denúncia.

Centralização do processo de Cobrança Executiva – Pro-CCbex
Liberou recursos humanos para outros processos – o que envolvia 54 servidores passou a ser executado por dez.

Realização do Projeto Qualidade
Permitiu o tratamento das falhas identificadas em relatórios e instruções.

Implantação do Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios ao Auditor – Sofia
Empoderou os auditores no consumo de informação.

Implantação do Sistema Analisador de Licitações, Contratos e Editais – Alice
Acompanhamento amplo e efetivo das aquisições e contratações

Sistema de Controle de Pagamentos – SCP
Integrou bases de dados de pessoas físicas da Administração Pública.

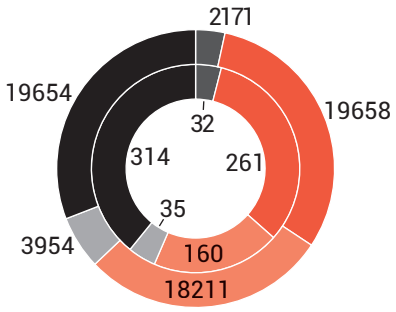
Solução Integrada de Planejamento do Controle Externo
Integrou os Sistemas Conhecer, Planejar, SisProposta, FiscalisPlan e Monitoramento de Deliberações numa única solução de TI.

4. COMBATE A FRAUDE E CORRUPÇÃO

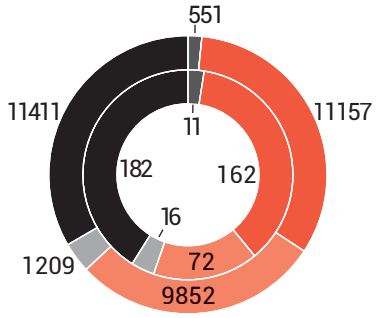
COMBATE A FRAUDE E CORRUPÇÃO EM NÚMEROS

Nos gráficos abaixo são apresentados os valores relativos ao número de ações de controle externo e HDs alocados, considerando os Planos Operacionais de 2017 e 2018, bem como as ações de controle finalizadas até setembro de 2018 e os HDs efetivamente utilizados. Podem estar contabilizadas ações de apoio ao controle externo e de capacitação de equipes, por exemplo, a depender do preenchimento do Sistema Planejar pela unidade. É importante ressaltar que o Plano 2018 segue até março de 2019 e isso se reflete no número de ações finalizadas e HDs efetivos.

Ações de controle externo e HDs alocados na diretriz "Combate a fraude e corrupção" Planos 2017 e 2018

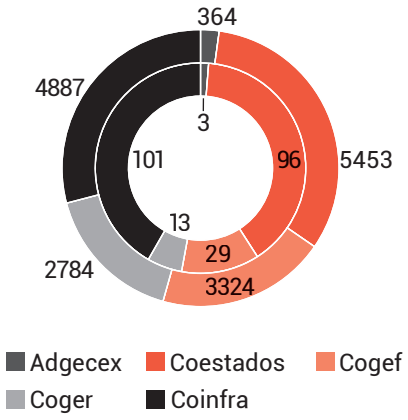


Ações de controle externo e HDs alocados na diretriz "Combate a fraude e corrupção" Plano 2018



Adgecex Coestados Cogef Coger Coinfra

Ações de controle externo finalizadas e HDs efetivos na diretriz Combate a Fraude e Corrupção 2017 e 2018

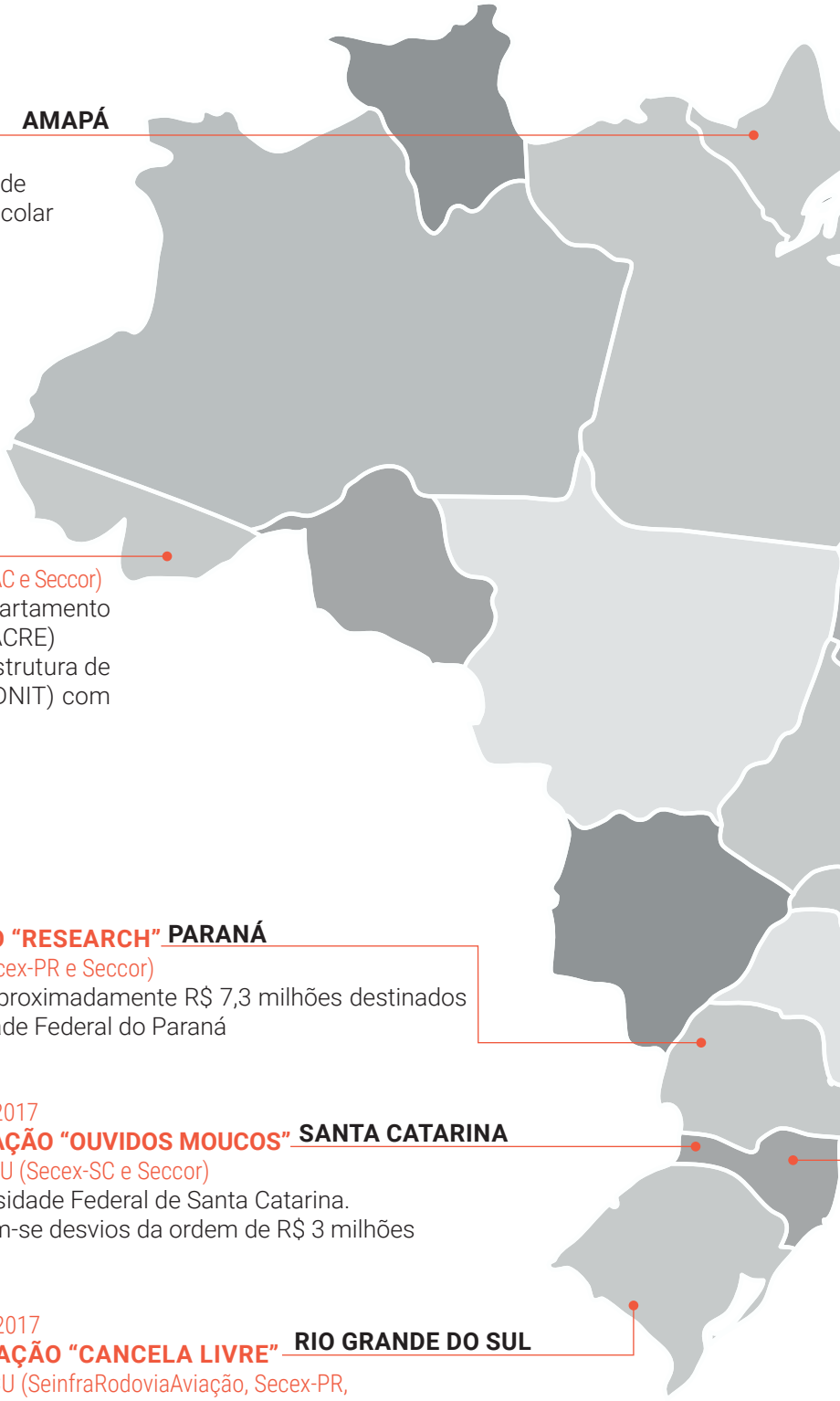


Ações de controle de destaque – Operações

Quanto às ações em parceria, a Seccor apoiou mais de 50 trabalhos realizados entre as unidades técnicas do TCU, em colaboração com instituições das esferas federal e estadual. A seguir, constam algumas operações tornadas públicas.

31/10/2017
OPERAÇÃO "SENHORES DA FOME" **AMAPÁ**
PF e TCU (Secex-AP e Seccor)
Desvio de recursos públicos, da ordem de R$ 2 milhões, destinados à merenda escolar no Amapá

30/10/2017
OPERAÇÃO "BURACOS" **ACRE**
PF, CGU e TCU (SeinfraRodoviaAviação, Secex-AC e Seccor)
Desvios de recursos públicos no Departamento de Estradas e Rodagens do Acre (DERACRE) e no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no estado de Rondônia (DNIT) com prejuízo estimado de R$ 700 milhões



15/02/2017
OPERAÇÃO "RESEARCH" **PARANÁ**
PF e TCU (Secex-PR e Seccor)
Desvio de aproximadamente R$ 7,3 milhões destinados à Universidade Federal do Paraná

14/09/2017
OPERAÇÃO "OUVIDOS MOUCOS" **SANTA CATARINA**
PF e TCU (Secex-SC e Seccor)
Universidade Federal de Santa Catarina.
Apuram-se desvios da ordem de R$ 3 milhões

07/04/2017
OPERAÇÃO "CANCELA LIVRE" **RIO GRANDE DO SUL**
PF e TCU (SeinfraRodoviaAviação, Secex-PR, Secex-SP e Seccor)
Possíveis fraudes e desvio de recursos públicos na execução da 4ª faixa da BR-290/RS.
Estima-se superfaturamento de R$ 100 milhões



PIAUÍ

07/04/2017

OPERAÇÃO "ESCAMOTEAMENTO"

MPPI e TCU (Secex-PI e Seccor)

Fraudes em licitações.
Desvios de cerca de R$ 200 milhões

PIAUÍ

24/10/2017

OPERAÇÃO "ESCAMOTEAMENTO 02"

PF e TCU (Secex-PI e Seccor)

Desvios estimados em R$ 18 milhões advindos de convênios com a União

PIAUÍ

26/10/2017

OPERAÇÃO "ARGENTUM"

PF, TCU (Secex-PI e Seccor) e demais órgãos da Rede de Controle no Estado do Piauí

Desvios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
e de Valorização do Magistério

MINAS GERAIS

06/12/2017

OPERAÇÃO "ESPERANÇA EQUILIBRISTA"

CGU, PF e TCU (Secex-MG e Seccor)

Desvio de mais de R$ 3,8 milhões em recursos repassados à Universidade Federal
de Minas Gerais

RIO DE JANEIRO

07/2017

OPERAÇÃO "RESSONÂNCIA"

PF, MPF, CGU, COAF e TCU (Secex-RJ)

Contratos e importações feitas por órgãos federais, entre eles o Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia. Identificou-se cerca de 85 milhões em recursos desviados

SÃO PAULO

21/06/2017

OPERAÇÃO "PEDRA NO CAMINHO"

PF, MPF, CGU e TCU (SeinfraRodoviaAviação)

Suspeitas de desvios de recursos públicos das obras do trecho Norte do Rodoanel Mário Covas. Estimativa de sobrepreço de R$ 600 milhões

SANTA CATARINA

07/12/2017

OPERAÇÃO "TORRE DE MARFIM"

PF, CGU e TCU (Secex-SC e Seccor)

Desvio de verbas por fundações de apoio da Universidade Federal de Santa Catarina

5. COORDENAÇÃO GERAL DE CONTROLE EXTERNO DA EFICIÊNCIA PÚBLICA – COGEF

EFICIÊNCIA EM NÚMEROS

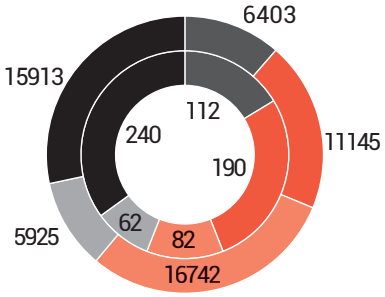
Nos gráficos a seguir, são apresentados os valores relativos ao número de ações de controle externo e HDs alocados, considerando os Planos Operacionais de 2017 e 2018, bem como as ações de controle finalizadas até setembro de 2018 e HDs efetivamente utilizados. Podem estar contabilizadas ações de apoio ao controle externo e de capacitação de equipes, por exemplo, a depender do preenchimento do Sistema Planejar pela unidade. É importante ressaltar que o Plano 2018 segue até março de 2019 e isso se reflete no número de ações finalizadas e HDs efetivos.

Valores de benefício potencial da coordenação

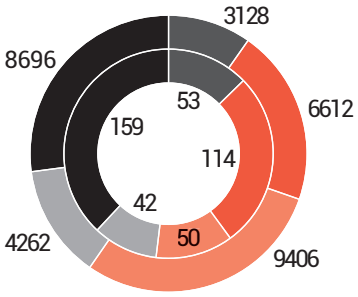
2017	2018
944.013.261,70	3.796.559.137,19

Valor total no biênio
4.740.572.398,89

Ações de controle externo e HDs previstos na diretriz Eficiência e Qualidade dos Serviços Públicos Planos 2017 e 2018

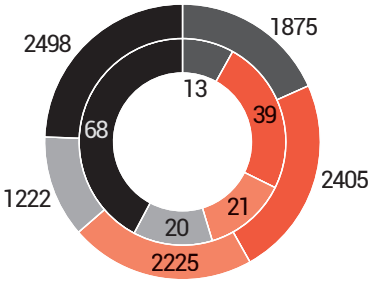


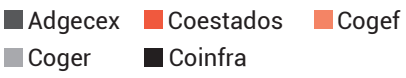
Ações de controle externo e HDs alocados na diretriz Eficiência e Qualidade dos Serviços Públicos Plano 2018





Ações de controle externo finalizadas e HDs efetivos na diretriz Eficiência e Qualidade dos Serviços Públicos 2017 e 2018





Ambiente de negócios no Brasil



6. COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO DE RESULTADOS DE POLÍTICAS E PROGRAMAS PÚBLICOS – COGER

RESULTADOS DE POLÍTICAS E PROGRAMAS PÚBLICOS EM NÚMEROS

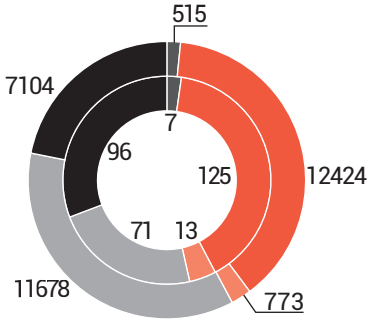
Nos gráficos a seguir, são apresentados os valores relativos ao número de ações de controle externo e HDs alocados, considerando os Planos Operacionais de 2017 e 2018, bem como as ações de controle finalizadas até setembro de 2018 e HDs efetivamente utilizados. Podem estar contabilizadas ações de apoio ao controle externo e de capacitação de equipes, por exemplo, a depender do preenchimento do Sistema Planejar pela unidade. É importante ressaltar que o Plano 2018 segue até março de 2019 e isso se reflete no número de ações finalizadas e HDs efetivos.

Valores de benefício potencial da coordenação

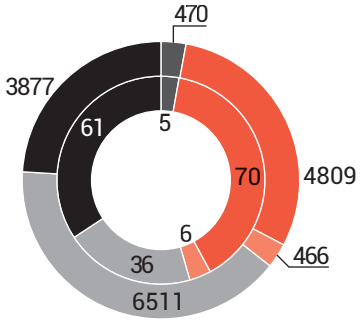
2017	2018
1.762.218.487,43	2.905.178.789,95

Valor total no biênio
4.667.397.277,38

Ações de controle externo e HDs alocados na diretriz Resultados de Políticas e Programas Planos 2017 e 2018

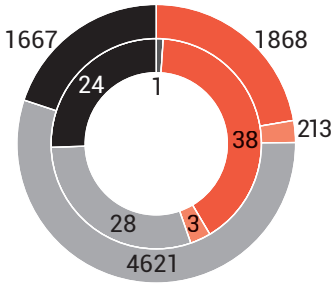


Ações de controle externo e HDs alocados na diretriz Resultados de Políticas e Programas Plano 2018





Ações de controle externo finalizadas e HDs alocados na diretriz Resultados de Políticas e Programas 2017 e 2018





Desenvolvimento de estratégia de controle para resultados de políticas e programas públicos

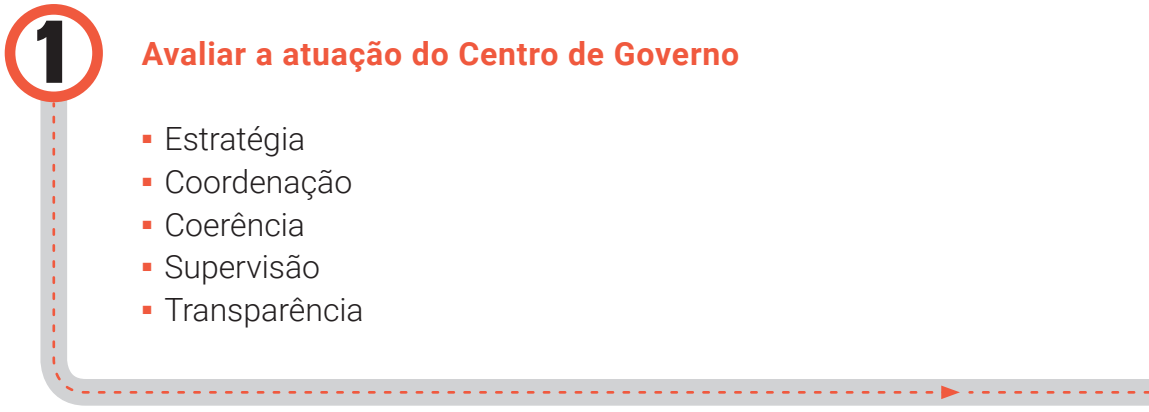
A Coger concentrou esforços no desenvolvimento de uma estratégia integrada para avaliação de programas e políticas públicos com produtos e iniciativas estratégicos.

Produtos

1. Relatório de Políticas e Programas de Governo – RePP
2. Relatórios sistêmicos regionais, transversais e setoriais
3. Relatórios de fiscalização de governança e de resultado de políticas públicas

Iniciativas

As iniciativas abaixo dizem respeito a questões estruturantes, identificadas pelo TCU, que impactam de forma direta e recorrente as políticas públicas e que, por essa razão, precisam ser alvo do controle externo.



2 Avaliar a eficiência orçamentária

OECD Principles of Budgetary Governance



3 Auditar a governança e o resultado de políticas públicas

- Institucionalização
- Planos e objetivos
- Participação
- Capacidade
- Coordenação e coerência
- Monitoramento
- Avaliação
- Gestão de riscos
- Controle interno
- Accountability

4 Avaliar a coerência e coordenação e o resultado de políticas públicas multinível e descentralizadas



5 Auditar a preparação nacional e o desempenho dos ODS



6 Acompanhar a institucionalização e os resultados da Estratégia Nacional de Desenvolvimento



7 Avaliar a fragmentação, duplicidade e sobreposição de políticas públicas

- Fragmentação
- Duplicidade
- Sobreposição
- Lacunas

8 Contribuir com o aprimoramento do arcabouço normativo e legal correlato a políticas públicas

7. COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO DAS UNIDADES NOS ESTADOS – COESTADOS

COESTADOS EM NÚMEROS

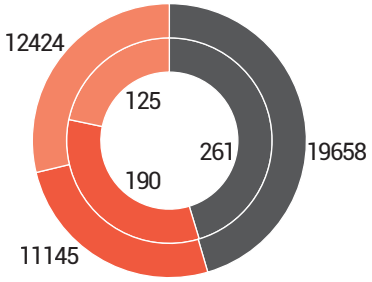
Nos gráficos a seguir, são apresentados os valores relativos ao número de ações de controle externo e HDs alocados, considerando os Planos Operacionais de 2017 e 2018, bem como as ações de controle finalizadas até setembro de 2018 e HDs efetivamente utilizados. Podem estar contabilizadas ações de apoio ao controle externo e de capacitação de equipes, por exemplo, a depender do preenchimento do Sistema Planejar pela unidade. É importante ressaltar que o Plano 2018 segue até março de 2019 e isso se reflete no número de ações finalizadas e HDs efetivos.

Valores de benefício potencial da coordenação

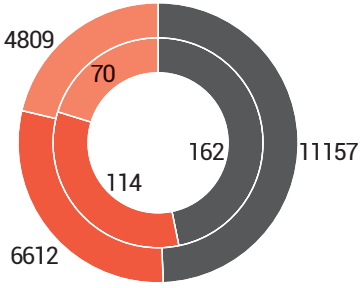
2017	2018
3.245.075.783,76	2.461.146.718,43

Valor total no biênio
5.706.222.502,19

Ações de controle externo e HDs alocados nas unidades nos estados por diretriz
Planos 2017 e 2018

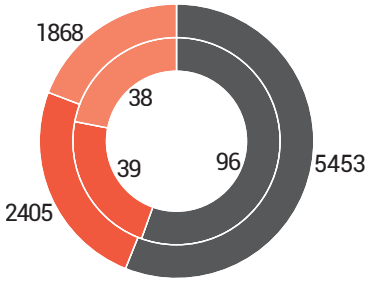


Ações de controle externo e HDs alocados nas unidades nos estados por diretriz
Plano 2018



Combate à fraude e corrupção
Eficiência e qualidade dos serviços públicos
Resultados de políticas e programas

Ações de controle externo finalizadas e HDs efetivos nas unidades nos estados por diretriz
2017 e 2018



Combate à fraude e corrupção
Eficiência e qualidade dos serviços públicos
Resultados de políticas e programas

AÇÕES DE CONTROLE, PROJETOS, INICIATIVAS E PRODUTOS

Estratégia das unidades

A construção de estratégias de médio e longo prazo, realizada por todas as 26 unidades técnicas nos estados, foi uma das principais ações da gestão da Coestados em 2017/2018.



Também foram definidas estratégias conjuntas para atuar sobre temas específicos. Algumas UJs já foram formalmente transferidas para os estados, enquanto outras estão em fase de experimentação e de definição de ajustes com as Secex especializadas.



8. COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO DE INFRAESTRUTURA – COINFRA

INFRAESTRUTURA EM NÚMEROS

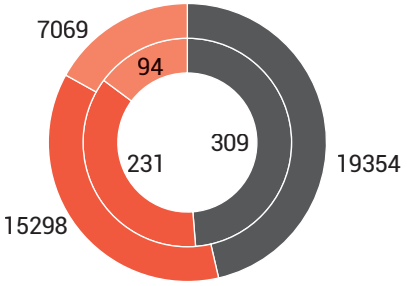
Nos gráficos a seguir, são apresentados os valores relativos ao número de ações de controle externo e HDs alocados, considerando os Planos Operacionais de 2017 e 2018, bem como de ações de controle finalizadas até setembro de 2018 e HDs efetivamente utilizados. Podem estar contabilizadas ações de apoio ao controle externo e de capacitação de equipes, por exemplo, a depender do preenchimento do Sistema Planejar pela unidade. É importante ressaltar que o Plano 2018 segue até março de 2019 e isso se reflete no número de ações finalizadas e HDs efetivos.

Valores de benefício potencial da coordenação

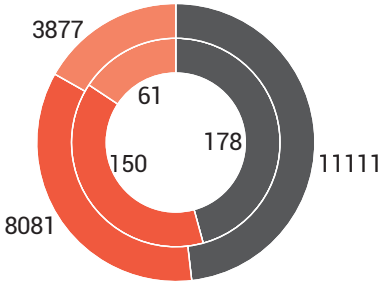
2017	2018
1.995.513.251,87	5.051.891.687,57

Valor total no biênio
7.047.404.939,44

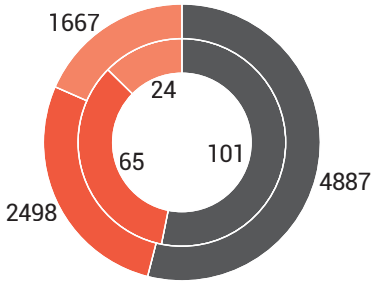
Ações de controle externo e HDs alocados nas unidades da Coinfra por diretriz Planos 2017 e 2018



Ações de controle externo e HDs alocados nas unidades da Coinfra por diretriz Plano 2018

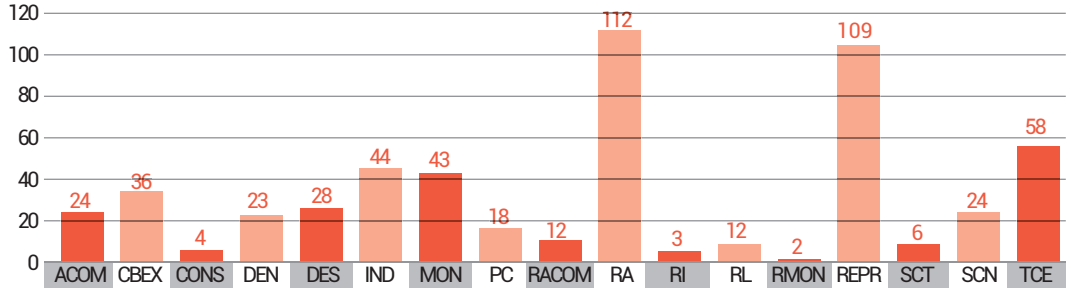


Ações de controle externo finalizadas e HDs efetivos nas unidades da Coinfra por diretriz 2017 e 2018



■ Combate à fraude e corrupção ■ Eficiência e qualidade dos serviços públicos ■ Resultados de políticas e programas

Neste biênio, foram autuados pelas Seinfras 558 processos.



Fonte: Siob.

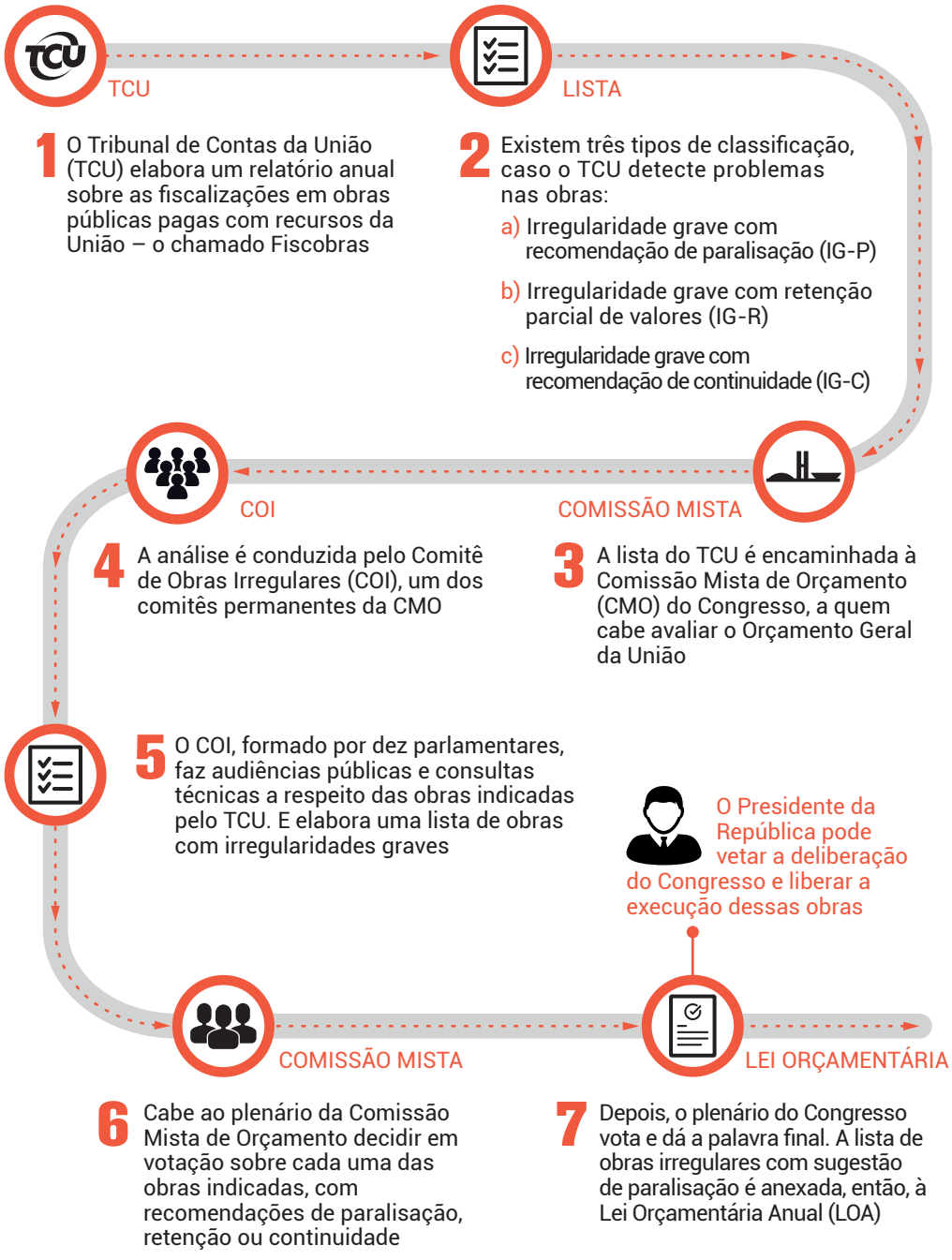
O mapa abaixo apresenta a distribuição das obras fiscalizadas nos Fiscobras de 2017 e 2018.



170 Fiscalizações no total, sendo:

94 em 2017 | **76** em 2018 | **3** Trabalhos de abrangência nacional

Fonte: Siob


TCU
LISTA
1 O Tribunal de Contas da União (TCU) elabora um relatório anual sobre as fiscalizações em obras públicas pagas com recursos da União – o chamado Fiscobras
2 Existem três tipos de classificação, caso o TCU detecte problemas nas obras:
a) Irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P)
b) Irregularidade grave com retenção parcial de valores (IG-R)
c) Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C)
COI
COMISSÃO MISTA
4 A análise é conduzida pelo Comitê de Obras Irregulares (COI), um dos comitês permanentes da CMO
3 A lista do TCU é encaminhada à Comissão Mista de Orçamento (CMO) do Congresso, a quem cabe avaliar o Orçamento Geral da União
5 O COI, formado por dez parlamentares, faz audiências públicas e consultas técnicas a respeito das obras indicadas pelo TCU. E elabora uma lista de obras com irregularidades graves
O Presidente da República pode vetar a deliberação do Congresso e liberar a execução dessas obras
COMISSÃO MISTA
LEI ORÇAMENTÁRIA
6 Cabe ao plenário da Comissão Mista de Orçamento decidir em votação sobre cada uma das obras indicadas, com recomendações de paralisação, retenção ou continuidade
7 Depois, o plenário do Congresso vota e dá a palavra final. A lista de obras irregulares com sugestão de paralisação é anexada, então, à Lei Orçamentária Anual (LOA)

LEIA A ÍNTEGRA DO RELATÓRIO

Acesse: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-gestao-2017-2018-da-secretaria-geral-de-controle-externo.htm

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

© Copyright 2018,
Tribunal de Contas de União
<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO
Tribunal de Contas da União
Secretaria-Geral de Controle Externo

Brasil. Tribunal de Contas da União.
Relatório da Secretaria-Geral de Controle Externo : 2017/2018. / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), Secretaria de Comunicação (Secom), Núcleo de Criação e Editoração (NCE), 2018.
44 p. : il. color.

1. Controle externo - Brasil. 2. Tribunal de contas - relatório - Brasil. 3. Gestão pública - Brasil. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Ministro Ruben Rosa

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Missão
Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão
Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável